

LA “AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL” DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU ANÁLISIS A LA LUZ DE LA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA*

Francisco VÁZQUEZ-GÓMEZ BISOGNO**

SUMARIO: I. *La autonomía como concepto en la Constitución mexicana.* II. *Hacia una teoría de la Constitución mexicana sobre la “autonomía constitucional” a partir de la creación de la Fiscalía General de la República.* III. *El principio de separación de poderes y la “autonomía constitucional” en la jurisprudencia.* IV. *Conclusiones.* V. *Bibliografía.*

I. LA AUTONOMÍA COMO CONCEPTO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

...la autonomía no existe como concepto “axiomático o apriorístico”, tiene que ser expuesto con una institución concreta...¹

Klaus STERN

1. *De la separación del poder al reconocimiento de las “autonomías”*

Todos sabemos que uno de los principios fundamentales del constitucionalismo —tradicional o contemporáneo— es el de división de poderes. Los revolucionarios franceses nos legaron, quizá sin saberlo, un concepto “material”

* Agradezco el apoyo en la elaboración de la presente investigación a mis colegas, los licenciados Gabriel Flores y Liliana Barreiro.

** Doctor en derecho; maestro en ciencias jurídicas, y maestro en derecho procesal constitucional con mención honorífica por la Universidad Panamericana. Es profesor titular de teoría constitucional y derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, campus México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

¹ Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. de J. Pérez Royo y P. Cruz Villalón, Madrid, CEC, 1987, pp. 690 y ss.

de Constitución, cuando al aprobar la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establecieron, en el artículo 16o. de la misma, una idea-parámetro del constitucionalismo: “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

Sin embargo, a pesar de que sea éste un principio que ha sido asumido, en cierta medida, como un “dogma constitucional”,² al punto de que no habría problema en aceptar que, por principio, la separación del poder es propugnada a diario y en público por la clase política, con independencia de que sea constantemente ignorada y vulnerada en privado, lo cierto es que ha venido transformándose en su materialización. Así,

se ha puesto en claro que los poderes en realidad son los órganos del Estado; se ha puntualizado también que su separación o división tiene carácter flexible, y no riguroso; ahora dicho principio, como bien ha puntualizado Héctor Fix-Zamudio, “debe considerarse como de colaboración, equilibrio y autonomía de las funciones y de las ramas y organismos del poder público”.³

Es por lo anterior que en el constitucionalismo contemporáneo habrá que parafrasear a los revolucionarios franceses de modo tal que podamos afirmar que “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la colaboración, equilibrio y autonomía de los órganos del Estado, carece de Constitución”. Partiendo de ello, es probable que podamos en este breve preámbulo acercarnos al concepto constitucional de “autonomía”.

Comencemos por afirmar que, de acuerdo con el *Diccionario de la lengua española*, las acepciones del concepto “autonomía” que, para nuestro propósito, nos interesan sostienen que tal característica consiste en la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”,⁴ lo que traducido al ámbito de lo político puede entenderse como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.⁵ Tales definiciones

² Cuando nos referimos al concepto “dogma constitucional”, queremos hacer referencia a proposiciones que, dentro del derecho constitucional, suelen tomarse por firmes y ciertas de un modo apriorístico, es decir, sin demostración o justificación alguna, lo que, sin duda, nos parece un error que debe erradicarse de cualquier ciencia. Cfr. Vázquez-Gómez B., Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución*, México, Porrúa, 2012, p. 8, nota 12.

³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7a. ed., México, Porrúa, 2010, p. 412.

⁴ *Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://www.rae.es/>.

⁵ *Idem*.

nos dan una idea básica de lo que debe significar la “autonomía” dentro de una Constitución.

2. La “autonomía” en la teoría de la Constitución mexicana

No obstante, la finalidad del presente ensayo no es analizar la “autonomía” como concepto dentro de la teoría constitucional, sino más bien acercarnos a su significado dentro de la teoría de la Constitución mexicana. De acuerdo con José Ramón Cossío, la “teoría de la Constitución [es] una reconstrucción referida a un texto en particular, y [la] teoría constitucional [es] una categorización más amplia que, finalmente, puede identificarse con el constitucionalismo”.⁶ De esta forma, si la teoría constitucional es el conjunto de hipótesis, planteamientos o tesis que se formulan a efecto de explicar los supuestos más generales y comunes de todos aquellos conjuntos normativos llamados “Constituciones”, la “teoría de la Constitución” será el conjunto de hipótesis, planteamientos o tesis que se formulan para caracterizar, estudiar o describir a una Constitución en lo individual.⁷ Por ello, coincidimos con Stern en que la autonomía no existe como concepto “axiomático o apriorístico”, sino que tiene que ser expuesto a partir de una institución concreta.⁸

Por tanto, a partir del concepto de “autonomía” ya mencionado, debemos ahora analizarlo, pero a la luz de la Constitución mexicana. En este propósito, comencemos por señalar que dicho concepto es utilizado en 78 ocasiones a lo largo del texto constitucional mexicano (59 dentro de sus 136 preceptos y 19 más en su articulado transitorio). No es, por tanto, un concepto ajeno o extraño para nuestra ley fundamental. ¿Cómo y para qué es utilizado dicho concepto? Lo podemos resumir de la siguiente manera:

- Autonomía reconocida a los pueblos indígenas.⁹
- Autonomía de algunas universidades y las demás instituciones de educación superior.¹⁰

⁶ Cossío Díaz, José Ramón, “Concepciones de la política y legislación”, *Isonomía*, núm. 17, octubre de 2002, p. 128.

⁷ De acuerdo con José Ramón Cossío, la teoría de la Constitución consiste en el conjunto de hipótesis, planteamientos o tesis que se formulan para caracterizar, estudiar o describir a una Constitución en lo individual. *Cf.*: Cossío Díaz, José Ramón, “La teoría constitucional moderna (lecciones para México)”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, 1999, pp. 102 y 103.

⁸ Stern, Klaus, *op. cit.*, pp. 690 y ss.

⁹ Artículo 2o. constitucional.

¹⁰ Artículo 3o. constitucional.

- Autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.¹¹
- Autonomía del organismo especializado e imparcial a nivel federal que garantice el acceso a la información y protección de datos personales.¹²
- Autonomía del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano como medio de comunicación de servicio público de interés general.¹³
- Autonomía de la acción de extinción de dominio respecto de la materia penal.¹⁴
- Autonomía del sistema nacional de información estadística y geográfica.¹⁵
- Autonomía del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.¹⁶
- Autonomía de los tribunales agrarios.¹⁷
- Autonomía del Banco de México.¹⁸
- Autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica.¹⁹
- Autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones.²⁰
- Autonomía del Instituto Nacional Electoral.²¹
- Autonomía del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.²²
- Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación.²³
- Autonomía de la Fiscalía General de la República.²⁴
- Autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.²⁵
- Autonomía de los organismos locales de protección a los derechos humanos.²⁶

¹¹ *Idem.*

¹² Artículo 6o., apartado A, constitucional.

¹³ Artículo 6o., apartado B, constitucional.

¹⁴ Artículo 22 constitucional.

¹⁵ Artículo 26, apartado B, constitucional.

¹⁶ Artículo 26, apartado C, constitucional.

¹⁷ Artículo 27, fracción XIX, constitucional.

¹⁸ Artículo 28 constitucional.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ Artículo 41 constitucional.

²² Artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.

²³ Artículos 74 y 79 constitucionales.

²⁴ Artículo 102, apartado A, constitucional.

²⁵ Artículo 102, apartado B, constitucional.

²⁶ *Idem.*

- Autonomía de la Ciudad de México.²⁷
- Autonomía de los procedimientos con base en los cuales deben deslindarse las diversas responsabilidades en que incurran los servidores públicos.²⁸
- Autonomía de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia.²⁹
- Autonomía de los tribunales de justicia administrativa locales.³⁰
- Autonomía de los organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados que a nivel local sean responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales.³¹
- Autonomía de las funciones de procuración de justicia que se realicen a nivel local, con base en los principios de eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.³²
- Autonomía de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México.³³
- Autonomía que en el ejercicio de su presupuesto se les reconoce a las alcaldías de la Ciudad de México,³⁴ entre otros.³⁵

Del análisis anterior resulta importante hacer énfasis en lo siguiente:

A. *Consistencia en la vocación del concepto*

Como puede observarse, nuestra Constitución es consistente en la vocación que le arroga al concepto de “autonomía” por ella desarrollado, ya que en todas las ocasiones se refiere a la autonomía de (i) un órgano del Estado, (ii) de alguna entidad pública (por ejemplo, universidades autónomas), (iii)

²⁷ Artículos 103 y 122 constitucionales.

²⁸ Artículo 109 constitucional.

²⁹ Artículo 116, fracción IV, inciso c, constitucional.

³⁰ Artículos 116, fracción V, y 122, apartado A, fracción VIII, constitucionales.

³¹ Artículo 116, fracción VIII, constitucional.

³² Artículos 116, fracción IX, y 122, apartado A, fracción X, constitucionales.

³³ Artículo 122, apartado A, fracción II, constitucional.

³⁴ Artículo 122, apartado A, fracción VI, constitucional.

³⁵ Existen otras menciones a “autonomía” o “autónomo” que se incluyen para señalar, por ejemplo, a “los organismos a los que [la] Constitución otorga autonomía”, pero que no se refieren propiamente al desarrollo constitucional de dichos conceptos (por ejemplo, los artículos 55, fracción V; 74, fracción VIII; 75; 93; 105; 108; 110; 111; 116, etcétera).

de un grupo de la sociedad (por ejemplo, pueblos indígenas) o, incluso, de *(iv)* una acción procesal (por ejemplo, extinción de dominio). No obstante, sean los unos o los otros, lo que resulta de este primer análisis es que dicho concepto implica dentro del constitucionalismo mexicano —en diversos niveles y grados— el reconocimiento de cierta independencia para regirse por normas y órganos de decisión propios.

Una vez precisado lo anterior, no puede dejar de reconocerse que este primer análisis, si bien resulta ilustrativo, no posee la profundización que nos proponemos a través de estas líneas: pretendemos acercarnos al concepto de autonomía constitucional a partir del diseño institucional que fue aprobado para la Fiscalía General de la República, por parte del poder constituyente constituido,³⁶ a través de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014.

Ahora bien, si ya hemos identificado que, de acuerdo con la Constitución mexicana, un primer contenido de la «autonomía constitucional» implica reconocer que un órgano del Estado, una entidad pública o un grupo social tendrán —en diversos niveles y grados— cierta “independencia para regirse por normas y órganos de decisión propios”, es evidente que para continuar con nuestro análisis debemos acercarnos a responder la siguiente interrogante: ¿cómo identificar el nivel o grado de dicha independencia? Esta es propiamente la vocación de la presente investigación.

B. Inconsistencia en la utilización del concepto

Por el contrario, aun cuando puede identificarse cierta consistencia en la vocación con la que la Constitución mexicana echa mano del concepto de autonomía, no menos cierto es que, por lo que hace a su utilización, tal vocablo no corre la misma suerte.

Nótese que del análisis normativo anteriormente realizado también puede advertirse que la Constitución incurre en una inconsistencia por doble vía, a saber: 1) reconoce diversos tipos de autonomía, y lo hace sin la precisión que sería deseable, y 2) el diseño institucional, así como la confec-

³⁶ Debido a que la doctrina ha denominado de diversas maneras al órgano facultado para enmendar a la Constitución, y sin que nosotros nos pronunciemos respecto de cuál es el concepto más adecuado, ya que no es el objetivo de la presente investigación, a lo largo del presente estudio se hará referencia de manera indistinta a los conceptos de “poder constituyente constituido”, “poder constituyente permanente”, “poder revisor de la Constitución”, “poder reformador de la Constitución”, “órgano reformador de la Constitución”, “poder de revisión de la Constitución”, “poder de reforma”, etcétera, entendiéndose por todos ellos el órgano facultado para llevar a cabo reformas y enmiendas al texto constitucional.

ción normativa jurídico-constitucional de los órganos del Estado a los que se les concede esa autonomía, son ciertamente desiguales y heterogéneos.

Para dar muestra de lo primeramente apuntado —reconocimiento a diversos tipos de autonomía—, basta con advertir que la Constitución mexicana hace referencia a:

- “Autonomía” u “órgano autónomo” sin adjetivos en diez ocasiones: 1) al referirse al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;³⁷ 2) al referirse a los organismos especializados en materia de transparencia y protección de datos personales;³⁸ 3) al referirse al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;³⁹ 4) al referirse al Banco de México;⁴⁰ 5) al referirse a la Comisión Federal de Competencia Económica;⁴¹ 6) al referirse al Instituto Federal de Telecomunicaciones;⁴² 7) al referirse al Instituto Nacional Electoral;⁴³ 8) al referirse a la Fiscalía General de la República;⁴⁴ 9) al referirse a los organismos de protección de derechos humanos locales;⁴⁵ 10) al referirse a la autonomía de la Ciudad de México,⁴⁶ entre otros.⁴⁷
- “Autonomía constitucional” sólo en tres ocasiones: 1) al referirse a los órganos constitucionales autónomos con que deberá contar la Ciudad de México;⁴⁸ 2) al referirse a la Fiscalía General de la

³⁷ Artículo 3o., fracción IX, constitucional.

³⁸ Artículos 6o., apartado A, fracciones IV y VIII, y 116, fracción VIII, constitucionales.

³⁹ Artículo 26, apartado C, constitucional.

⁴⁰ Artículo 28 constitucional.

⁴¹ *Idem.*

⁴² *Idem.*

⁴³ Artículo 41 constitucional.

⁴⁴ Artículo 102, apartado A, constitucional.

⁴⁵ Artículo 102, apartado B, constitucional.

⁴⁶ Artículos 2o., apartado A, fracción II; 103, fracción II, y 122 constitucionales.

⁴⁷ Existen otras menciones a “autonomía” o “autónomo” sin adjetivos, pero con cláusulas constitucionales que no le atribuyen tal característica a ningún órgano del Estado en lo particular, sino que se trata de referencias genéricas, como la establecida en el artículo 6o., fracción I, constitucional, al señalar que toda “...la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos...”, o bien la establecida en el artículo 93 constitucional, al señalar que cualesquiera “...de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad...”.

⁴⁸ Artículo 122, apartado A, fracción VII, constitucional.

República,⁴⁹ y 3) al referirse a los organismos con autonomía constitucional del anterior Distrito Federal.⁵⁰

- “Autonomía técnica y de gestión” en nueve ocasiones: 1) al referirse al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;⁵¹ 2) al referirse al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;⁵² 3) al referirse al órgano interno de control del Instituto Nacional Electoral;⁵³ 4) al referirse a la Auditoría Superior de la Federación;⁵⁴ 5) al referirse a los órganos de fiscalización locales;⁵⁵ 6) al referirse a la entidad de fiscalización de la Ciudad de México;⁵⁶ 7) al referirse a la autonomía de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía;⁵⁷ 8) al referirse a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos,⁵⁸ y 9) al referirse a las empresas productivas del Estado.⁵⁹
- “Autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión” en una ocasión: al referirse al Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano como medio de comunicación de servicio público de interés general.⁶⁰
- “Autonomía de gestión” en una ocasión: al referirse a las escuelas del sector educativo público.⁶¹

⁴⁹ Artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

⁵⁰ Artículo séptimo transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

⁵¹ Artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional.

⁵² Artículo 26, apartado B, constitucional.

⁵³ Artículo 41 constitucional.

⁵⁴ Artículo 74, fracción II, constitucional.

⁵⁵ Artículo 116, fracción II, constitucional.

⁵⁶ Artículo 122, apartado A, fracción II, constitucional.

⁵⁷ Artículo décimo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

⁵⁸ Artículo décimo noveno transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

⁵⁹ Artículo vigésimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

⁶⁰ Artículo 6o., apartado B, constitucional.

⁶¹ Artículo 102, apartado B, constitucional.

- “Autonomía de gestión y presupuestaria” en una ocasión: al referirse a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁶²
- “Autonomía de gestión financiera” en una ocasión: al referirse a los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión.⁶³
- “Autonomía presupuestaria” en dos ocasiones: 1) al referirse a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones,⁶⁴ y 2) al referirse a las alcaldías de la Ciudad de México.⁶⁵
- “Autonomía plena” de carácter jurisdiccional o funcional en cinco ocasiones: 1) al referirse a los tribunales agrarios⁶⁶; 2) al referirse al Tribunal Federal de Justicia Administrativa;⁶⁷ 3) al referirse a los tribunales de justicia administrativa de los estados;⁶⁸ 4) al referirse al Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México,⁶⁹ y 5) al referirse a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.⁷⁰
- “Autonomía procesal” en dos ocasiones: 1) al referirse a la acción de extinción de dominio,⁷¹ y 2) al referirse a los procedimientos para deslindar responsabilidades de servidores públicos.⁷²

Del análisis anterior se puede advertir que la Constitución mexicana utiliza —sin un criterio claro— hasta diez diversos conceptos de autonomía, a saber:

- “Autonomía” u “órgano autónomo” sin adjetivos.
- “Autonomía constitucional”.
- “Autonomía técnica y de gestión”.

⁶² Artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶³ Artículo décimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.

⁶⁴ Artículo 28 constitucional.

⁶⁵ Artículo 122, apartado A, fracción VI, constitucional.

⁶⁶ Artículo 27, fracción XIX, constitucional.

⁶⁷ Artículo 28 constitucional.

⁶⁸ Artículo 116, fracción V, constitucional.

⁶⁹ Artículo 122, apartado A, fracción V, constitucional.

⁷⁰ Artículo noveno transitorio del Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

⁷¹ Artículo 22 constitucional.

⁷² Artículo 109 constitucional.

- “Autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión”.
- “Autonomía de gestión”.
- “Autonomía de gestión y presupuestaria”.
- “Autonomía de gestión financiera”.
- “Autonomía presupuestaria”.
- “Autonomía plena”.
- “Autonomía procesal”.

Como se adelantaba, queda ahora demostrado que la Constitución incurre en una inconsistencia en la utilización del multicitado concepto, debido a que reconoce diversos tipos de autonomía y lo hace sin la precisión que sería deseable.

Ahora bien, para dar muestra de lo apuntado en segundo término —el diseño institucional y la confección normativa jurídico-constitucional de los órganos del Estado a los que se les concede esa autonomía son desiguales y heterogéneos—, basta con advertir que a pesar de que existe cierto consenso en el foro jurídico en considerar al Instituto Nacional Electoral, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como órganos constitucionales autónomos, nuestra Constitución genera diferencias normativas que resultan relevantes y que invitan a la reflexión, sobre todo si nuestro cometido es responder a la interrogante: ¿cómo identificar el nivel o grado de autonomía? Veamos:

- 1) *Extensión y desarrollo normativo.* Las cláusulas constitucionales relativas al diseño institucional (estructura, conformación, elección, atribuciones, etcétera) del Instituto Nacional Electoral se integran por 2,704 palabras aproximadamente; en cambio, las de la Fiscalía General de la República se conforman por 756 palabras, y las de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se componen por 585 palabras, lo que deja ver una diferencia importante respecto al desarrollo normativo relativo al diseño institucional de tales órganos.
- 2) *Tipo de autonomía concedida.* Mientras que la Constitución sí le reconoce —con todas sus letras— a la Fiscalía General de la República la autonomía constitucional, al Instituto Nacional Electoral sólo lo trata como órgano público autónomo, y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le atribuye autonomía de gestión y presupuestaria.
- 3) *Duración en el cargo.* En tanto que la Constitución establece que el fiscal general de la República y los consejeros del Instituto Nacional Electoral durarán en su cargo nueve años, y no pueden ser reelectos, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos durará cinco años, y puede ser reelecto en una ocasión.

- 4) *Proceso de designación.* Mientras que la Constitución establece que los consejeros del Instituto Nacional Electoral serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a partir de un proceso de postulación en el que intervienen el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de los Derechos y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos; y que el fiscal general de la República será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a partir de una terna diseñada a través de un intercambio de nombres entre el Ejecutivo y dicha asamblea, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es elegido por el Senado a partir de una convocatoria abierta a la sociedad.
- 5) *Procedimientos de remoción.* En tanto que la Constitución establece que los consejeros del Instituto Nacional Electoral y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución, el fiscal general de la República, además de poder ser sujeto de tales procedimientos, puede ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley.

Como puede observarse, al analizar estos simples ejemplos, puede concluirse que el diseño institucional, así como la confección normativa de los tres órganos autónomos analizados, son alarmantemente desiguales y heterogéneos.

Es por todo lo anterior que deseamos proceder al presente análisis, a efecto de identificar algunos parámetros que nos permitan entender la “autonomía constitucional” dentro de la teoría de la Constitución mexicana, para lo cual echaremos mano de la Fiscalía General de la República, ya que será a partir de su regulación constitucional como pretendemos responder a las preguntas que aún permanecen sin respuesta: ¿cómo identificar el nivel o grado de independencia del que debe gozar el órgano autónomo, ante todo, frente a los órganos legislativos del Estado?, ¿hasta dónde puede el Poder Legislativo regular, a través de leyes a tales órganos?, es decir, ¿cuáles son los límites a la “libertad de configuración legislativa”⁷³ frente a la autonomía de los órganos a los que la Constitución dota de ésta?

⁷³ De acuerdo con la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto que los órganos legislativos tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, también lo es que ésta se encuentra limitada por los mandatos constitucionales. Véase Tesis P./J. 11/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,

II. HACIA UNA TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA SOBRE LA “AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL” A PARTIR DE LA CREACIÓN DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

...la autonomía constitucional de los órganos del Estado designan un haz de “propios poderes” de naturaleza constitucional, cuya fuente directa es la Constitución...⁷⁴

G. AMBROSINI

1. *Análisis del marco jurídico-constitucional*

Al preguntarse cómo debe interpretarse la Constitución, García Belaunde comienza por señalar que tal función significa asignar un sentido a una determinada norma constitucional, para lo cual es necesario realizar una operación múltiple, que puede desdoblarse en varias etapas. La esencial y más básica de estas etapas consiste en lo que él denomina “ingreso lingüístico”.

El profesor peruano señala que

...toda interpretación debe empezar por el texto escrito, ya que el derecho es un conjunto de prescripciones que se expresan en un lenguaje... Por tanto, la primera labor es ver qué nos dice el lenguaje; hay dos posibilidades: que el lenguaje diga algo, o que no diga nada. Si no dice nada, no hay problema; si algo dice, tenemos que tomar ese elemento y seguir adelante.⁷⁵

De ahí que comencemos el presente apartado realizando un análisis del marco normativo, ya que, como hemos afirmado en otros estudios,⁷⁶ la idea de interpretar la Constitución implica comenzar por leer su texto, a fin de indagar si el problema que se nos presenta está, de una u otra manera, previsto en las cláusulas constitucionales. De esta forma, “...la relevancia del análisis del lenguaje para la interpretación es incuestionable, dado que

Décima Época, libro 34, t. I, septiembre de 2016, p. 52, de rubro “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS”.

⁷⁴ Ambrosini, G., “Un tipo intermedio di Stato tra l’unitario e il fedérale caratterizzato dall’autonomia regionale”, *Rivista di Diritto Pubblico*, Roma, 1933, pp. 93 y ss.

⁷⁵ García Belaunde, Domingo, “La interpretación constitucional como problema”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, octubre-diciembre de 1994, p. 35.

⁷⁶ Vázquez-Gómez B., Francisco, *El matrimonio y la Suprema Corte*, México, Porrúa, 2012, pp. 9 y ss.

constituye el primer paso hacia la comprensión del significado de un enunciado...”.⁷⁷

Con objeto de ilustrar de mejor manera a lo que nos referimos, me permitiré apelar al discurso anecdótico, que resultará ser ciertamente ejemplificativo para conseguir tal propósito. Con motivo de los Foros de Debate sobre la Reforma Energética realizados en el Senado de la República durante los meses de mayo, junio y julio de 2008, se llevó a cabo una mesa de discusión en la que participaron, entre otros, los doctores Luis Javier Garrido Platas y Miguel Carbonell. Tal mesa se desarrolló el 22 de mayo de 2008, y tuvo como propósito llevar a cabo un análisis constitucional de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal en dicha materia. Me permito hacer referencia al debate que sostuvieron los juristas antes mencionados, debido a que su contenido permite advertir la trascendencia de ese “ingreso lingüístico”, que debe indefectiblemente estar presente en todo proceso interpretativo.

En primer lugar, nos referiremos a una de las intervenciones de Garrido Platas, quien, estando en contra de las iniciativas que se analizaban, mencionó las siguientes ideas:

...de aprobarse estas iniciativas, el Estado comprometería seriamente la seguridad de nuestro país y propiciaría un serio menoscabo a la soberanía nacional, al entregar cada vez de manera más abierta los espacios de la industria petrolera a las transnacionales. Con cualquiera de los llamados contratos de incentivo violatorios de la Constitución, el gobierno de facto convertiría a México en un objetivo militar del Pentágono... la Cámara de Senadores no tiene, por lo mismo, en términos de ley más alternativa que las de desechar las iniciativas de Calderón por notoriamente improcedentes... Pemex debe modernizarse, pero no en el sentido que lo plantean los neoliberales... Lo que estamos viendo es un titular del Poder Ejecutivo que le pide al Legislativo, que expida una serie de normas que transgreden y violan la Constitución Federal de la República, y eso en otras palabras —perdónenme la franqueza señores legisladores— se llama traición a la patria... (énfasis añadido).⁷⁸

⁷⁷ Huerta, Carla, “Interpretación constitucional”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. VI, p. 290, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2560/16.pdf>.

⁷⁸ Debido a que no contamos con una versión taquigráfica de tales intervenciones, obtuvimos el contenido de las mismas a partir de los videos que de dicha mesa de debate se encuentran publicados. Disponibles en: http://www.youtube.com/user/fvazquez0510#p/c/9B49624EC2385ACC/1/CUIHk_AwSAU y <http://www.youtube.com/user/fvazquez0510#p/c/9B49624EC2385ACC/0/1mSwBRz2tjg>.

Como puede observarse, Garrido Platas finalizaba su intervención con una conclusión categórica: las iniciativas presentadas por el Ejecutivo en materia energética eran inconstitucionales, señalando, incluso, que su formulación configuraba el delito de traición a la patria. En segundo lugar, y sobre el particular, rescataremos la respuesta que dio en aquel momento Carbonell, siendo ésta del tenor siguiente:

...dice el Dr. Garrido que no nos gusta la palabra “neoliberal” o que a otros sí les gusta, es que ese es el asunto doctor, aquí no venimos a decir si nos gusta o no la ideología neoliberal o la ideología que pone en manos del Estado el quehacer económico del país... eso será objeto de una valoración política... pero no venimos a eso esta mañana. La mejor forma de respetar la Constitución —así lo entiendo yo— es leerla, no azuzarla nada más como un fetiche, sino ver sus palabras, comprenderla, desentrañar su significado. Nos ha dicho que todas las iniciativas son inconstitucionales, nos ha dicho que el texto completo viola la Constitución pero no ha mencionado un solo artículo de ese texto... no hemos visto ningún argumento de su parte que confronte un texto concreto, redactado en lenguaje natural —como no puede ser de otra manera— con el texto de la Constitución, a mí me serviría mucho que me ilustrara, yo aprendería mucho de Usted si Usted fuera capaz de decirme qué artículos de las iniciativas... violan la Constitución y cuáles son los argumentos para sostener ese punto de vista... (énfasis añadido).⁷⁹

De los anteriores comentarios vertidos por Carbonell, debemos destacar vehementemente una sola de sus ideas: “la mejor forma de respetar la Constitución es leerla, no azuzarla como un fetiche, sino ver sus palabras, comprenderla, desentrañar su significado”.

En este sentido, la presente investigación tiene como finalidad el identificar cuáles son los límites que debe observar el Congreso de la Unión al momento de emitir la legislación que reglamente el artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), a fin de respetar la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

A. La regulación de la Fiscalía General de la República

A efecto de poder enmarcar adecuadamente el análisis, comenzaremos por determinar el contenido del artículo 102, apartado A, párrafo primero, de la CPEUM, precepto que debe servir como principal parámetro de control respecto de la función legislativa del Congreso de la Unión. Los tópicos desarrollados en tal precepto son los siguientes:

⁷⁹ *Idem.*

- El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Los requisitos para ser titular de la Fiscalía General de la República, el tiempo de duración del cargo, así como el proceso de su designación y remoción.
- Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.
- La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República; asimismo, se señala que el nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.
- La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de su carrera profesional, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
- El fiscal general presentará anualmente a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, un informe de actividades; además, comparecerá ante cualquiera de las cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.
- El fiscal general de la República y sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Como se sabe, el texto del artículo 102, apartado A, de la CPEUM es producto del proceso de reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014,⁸⁰ a través de la que, entre otras cuestiones,

⁸⁰ Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.

se determinó dotar de “autonomía constitucional” al órgano en el que se constituirá el Ministerio Público, al ser ésta necesaria para llevar a cabo una función esencial del Estado: “la procuración de justicia, libre de injerencias de otros poderes u órganos y, más aún, de influencias políticas”.

B. Régimen transitorio de la reforma constitucional

Con relación a la Fiscalía General de la República, el régimen transitorio de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 señaló lo siguiente:

...Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

Décimo octavo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho,

sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

Décimo noveno. A partir de la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el transitorio Décimo Sexto anterior, los recursos humanos, presupuestales, financieros y materiales de la Procuraduría General de la República pasarán al órgano autónomo que el propio Decreto establece.

Así, se previó que la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía quedaría sujeta a dos condiciones, a saber: 1) la emisión de la normatividad secundaria, y 2) la emisión de la declaratoria expresa de la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General. Por lo anterior, es necesario determinar cuál debe ser el contenido material de la legislación que emita el Congreso de la Unión a fin de concretar la citada transición, pero atendiendo a la autonomía constitucional concedida.

2. *Límites a la libertad de configuración normativa del Congreso de la Unión en esta materia: el "principio de reserva de ley", los mandatos del Constituyente y el "principio de autonomía del órgano instituido".*

No hay duda de que la fuerza normativa del principio democrático y el principio de separación de poderes traen implícita la consecuencia de que los otros órganos del Estado deben respetar la libertad de configuración que tienen los órganos legislativos, siempre y cuando se desarrolle en el marco de sus atribuciones. Así, si las autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia por parte de los órganos legislativos son menores y, por ende, la intensidad de control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control deben ser mayores, a fin de respetar el diseño establecido por la ley suprema.⁸¹

En pocas palabras, de lo que se trata es de determinar —en el caso concreto de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional

⁸¹ Tesis P./J. 120/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p. 1255, de rubro "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS".

autónomo — cuáles son los límites que, respecto de la emisión de su ley orgánica, debe respetar el Congreso de la Unión. Veamos.

A. *Primer límite sustantivo: los tópicos protegidos a través del “principio de reserva de ley”*

Por lo que hace al contenido material de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el artículo 102, apartado A, de la CPEUM comienza por atender dicha interrogante al establecer la naturaleza jurídica de dicha institución, sus atribuciones, así como el procedimiento para la designación y la remoción de su titular, generando para ello una protección a través del “principio de reserva de ley”⁸² en torno a tales temas.

Así, un primer contenido que necesariamente deberá desarrollar el Congreso de la Unión en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República será lo relativo a los temas en cuestión, razón por la cual también se determina un límite para la autonomía normativa (autorregulación) que la

⁸² Derivado del principio de reserva de ley, el poder constituyente —originario o permanente— determina qué materias deben de ser necesaria e indefectiblemente actos legislativos desde el punto de vista material y desde el punto de vista formal. La *ratio iure* de tal principio se deriva de la necesidad de generar esquemas que eviten que los órganos no representativos de la voluntad popular (por ejemplo, órganos ejecutivos o jurisdiccionales) puedan abusar de las facultades materialmente legislativas que se les ha concedido constitucionalmente (por ejemplo, facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo o la facultad de emitir acuerdos del Poder Judicial). Así, el principio de reserva de ley prohíbe que determinadas materias reservadas a la ley puedan ser reguladas por un reglamento, pues deben ser los propios gobernados, a través de sus representantes (órganos legislativos), los que determinen la regulación de las mismas. Tal y como lo ha sostenido la Suprema Corte, esto implica que la CPEUM “...reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada...” (cfr. Tesis P./J. 30/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515, de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES”). El concepto de reserva de ley se origina en el derecho alemán ante la necesidad de limitar al monarca. Otto Mayer explica la reserva de ley de la siguiente manera: “La ley da a la justicia el fundamento indispensable de su actividad; no hay sentencia sino sobre la base de una regla de derecho; *nulla poena sine lege*. A la administración en cambio, no es posible mantenerla en una dependencia tan completa. En consecuencia, sólo para ciertos objetos particularmente importantes se ha hecho de la ley constitucional una condición indispensable para la actividad del Estado. Para todos los otros casos, el poder Ejecutivo queda libre; obra en virtud de su fuerza propia y no en virtud de la ley. Nosotros llamamos a esta exclusión de la iniciativa del Ejecutivo —existente para esos objetos especialmente señalados—, la reserva de la ley” (cfr. Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. I: *Parte general*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1982, p. 98. Cit. por Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008, p. 93).

Constitución arroga a la Fiscalía General de la República, ya que, respecto de tales temas, el desarrollo normativo le corresponderá a la ley que emita el Poder Legislativo, reservándose a favor del órgano autónomo únicamente la posibilidad de establecer normas de complemento o detalle, pero, en todo caso, teniendo como límite lo señalado en dicha ley, al estar sometidas tales normas complementarias al principio de subordinación jerárquica.⁸³

Por tanto, los temas que se erigen en ese primer contenido necesario de la Ley Orgánica y, debido a ello, como un primer límite para la autonomía normativa de la Fiscalía, son los siguientes:

- 1) Las causas graves por las que el fiscal general podrá ser removido por el Ejecutivo Federal.⁸⁴
- 2) La forma en que las ausencias del fiscal general serán suplidas.⁸⁵
- 3) La determinación de los asuntos en los que intervendrá el Ministerio Público, además de los expresamente señalados en el párrafo cuarto del precepto constitucional en comento.⁸⁶
- 4) La determinación del plazo en el que el Senado podrá objetar el nombramiento o remoción que el fiscal general realice de los fiscales especializados en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.⁸⁷
- 5) El establecimiento de las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de su carrera profesional, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.⁸⁸

⁸³ Derivado del principio de subordinación jerárquica, el órgano que posea facultades reglamentarias deberá respetar la ley en su letra y espíritu, por lo que "...la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar" (cfr. Tesis P./J. 30/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1515, de rubro "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES").

⁸⁴ Artículo 102, apartado A, párrafo tercero, fracción IV, constitucional.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ En el dictamen del Senado de la República se hizo referencia a la participación del Ministerio Público en materia de asistencia de víctimas, extradición y asistencia jurídica internacionales; traslado internacional de reos; aplicación de instrumentos de cooperación en materia de procuración de justicia; extinción de dominio; participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, e intervención en diversos sistemas nacionales (trata de personas y violencia de género, entre otras).

⁸⁷ Artículo 102, apartado A, párrafo quinto, constitucional.

⁸⁸ *Ibidem*, párrafo sexto, constitucional.

Como se afirmó, el desarrollo normativo de los temas antes señalados ha quedado, por mandato constitucional, reservado a la ley, es decir, a lo que el Congreso de la Unión defina en la Ley Orgánica del órgano constitucional autónomo.

B. Segundo límite sustantivo: los mandatos del Constituyente

Aunado a lo anterior —y al margen del principio de reserva de ley—, el poder constituyente constituido, en los párrafos quinto, octavo y noveno del artículo 102, apartado A, de la CPEUM, establece ciertos mandatos, a efecto de que la legislación secundaria de la Fiscalía General de la República concrete lo siguiente:

- 1) Que dentro de la estructura orgánica básica de la Fiscalía General de la República se establezcan, al menos, las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.⁸⁹
- 2) Que se regule la obligación del titular de la fiscal general de la República de presentar al Congreso de la Unión un informe anual de actividades, así como la de asistir a las comparecencias ante cualquiera de las cámaras de aquél cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.⁹⁰
- 3) Que se regule la responsabilidad del fiscal general de la República y sus agentes, derivada de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.⁹¹

De lo anterior, se sigue que los dos primeros límites sustanciales al contenido de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República se hacen consistir de: 1) la regulación de los tópicos protegidos por el principio de reserva de ley, y 2) la concreción de los mandatos del poder constituyente permanente en torno a la estructura del nuevo órgano constitucional autónomo.

Sentado lo anterior, si bien es cierto que tales materias son los tópicos mínimos que deben regularse, por el Congreso de la Unión, en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, y quizá concluirse, por principio, que dicha ley podría abarcar y profundizar tanto como fuera el deseo del legislador federal, no menos cierto es que, en el caso que nos ocupa, los mencionados tópicos mínimos se configuran en un límite a la libertad de

⁸⁹ *Ibidem*, párrafo quinto, constitucional.

⁹⁰ *Ibidem*, párrafo octavo, constitucional.

⁹¹ *Ibidem*, párrafo noveno, constitucional.

configuración normativa que posee todo órgano Legislativo, toda vez que al tratarse la ley orgánica en mención de un órgano al que la Constitución ha dotado de autonomía, a tales órganos deberá reconocérseles facultades para establecer los reglamentos, las políticas, los lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas (autonomía normativa o de autorregulación).⁹² Pensarlo de otra manera sería tanto como drenar la autonomía constitucional de la que han sido dotados.

En definitiva, el Congreso de la Unión debe saber identificar los límites de su función legislativa ante la regulación de un órgano constitucional autónomo, bajo pena de que, en caso de no hacerlo, pueda violentar tanto el principio de autonomía del órgano instituido como el principio de división de poderes.

C. Tercer límite sustantivo: el “principio de autonomía del órgano instituido”

Como se ha dicho, no resultaría constitucional ni lógico que el Congreso de la Unión pudiera regular lo que quisiera en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, o bien profundizar en el grado que le plazca al momento de emitirla. Lo anterior es así debido a que consideramos que el principio que debe guiar la interpretación y aplicación del artículo 102, apartado A, de la CPEUM, lo es el “principio de autonomía del órgano instituido”, razón por la cual no puede entenderse que la libertad de configuración normativa, que comúnmente se le reconoce a los órganos legislativos, sea absoluta o ilimitada, ya que arribar a esa conclusión sería tanto como desconocer el principal mandato del Constituyente en esta materia: “concretar la autonomía de un órgano a efecto de que pueda imprimir objetividad, eficiencia y profesionalismo a las funciones primarias y esenciales del Estado de las que será responsable”.

En efecto, al dotarse de autonomía a la Fiscalía General de la República a nivel constitucional, se reconoció la existencia de un órgano especializado (técnico) con la capacidad de decidir sobre los asuntos propios de la materia que le fue asignada,⁹³ mediante la elaboración de procedimientos y perfiles especializados para su atención.

⁹² Como se verá más adelante, en nuestro país existen órganos constitucionales autónomos cuya conformación orgánica fue encomendada al Congreso de la Unión, y éste habilitó o delegó al reglamento o estatuto interno la posibilidad de establecer —en adición a las previstas por ley— las unidades administrativas que se estimen necesarias.

⁹³ El artículo 102, apartado A, párrafo cuarto, constitucional establece que “Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden

No debe olvidarse que el concepto “autónomo” tiene sus raíces en los vocablos griegos *auto*, que significa “mismo”, y *nomos*, que significa “ley”, es decir, es la potestad para darse leyes a sí mismo o dictar sus propias normas.⁹⁴ No menos cierto es que, por lo que hace a una acepción diversa, el concepto “autónomo” también tiene la definición de “libre albedrío” y “mando propio”,⁹⁵ lo cual alude al poder de autonormación y autogobierno. Desde el punto de vista del *Diccionario de la lengua española*, “autonomía” significa la “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”; es decir, la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Se estima que tales significados son los que se refiere la CPEUM en el artículo 102, apartado A, puesto que la labor encomendada al Congreso de la Unión es mínima, y corresponderá a la propia Fiscalía la expedición de reglamentos, protocolos, acuerdos, lineamientos y demás disposiciones que resulten necesarias para regular la organización y administración interna de la institución. Sobre este particular, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha explicado la relación que existe entre la creación de un órgano constitucional autónomo y los temas que, desde la norma fundante, el poder constituyente permanente protege con el principio de legalidad respecto de tales órganos. Esto explica —afirma el alto tribunal—

...por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla órganos constitucionalmente autónomos en distintos sectores, como competencia económica, telecomunicaciones, energía, etcétera, con facultades de creación normativa, ya que su finalidad es desarrollar desde una racionalidad técnica los principios generales de política pública establecidos por el legislador.⁹⁶

federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”.

⁹⁴ Ochoa Campos, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982, p. 35.

⁹⁵ García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina: mito y realidad*, México, UNAM, 1977, p. 23.

⁹⁶ Tesis 1a. CCCXVIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 10, t. I, septiembre de 2014, p. 588, de rubro “PRINCIPIO DE LEGALIDAD. MODULACIÓN APLICABLE A LA VERTIENTE SANCIONATORIA DEL MODELO DEL ESTADO REGULADOR”.

En efecto, la CPEUM determina, de manera general, las atribuciones de la Fiscalía General de la República en los artículos 102, apartado A, cuarto párrafo;⁹⁷ 105, fracción II, inciso *i* y fracción III,⁹⁸ y 107, fracción V, último párrafo; fracción VIII, penúltimo párrafo; fracción XIII, párrafos primero y tercero, y fracción XV.⁹⁹

⁹⁷ "Artículo 102. A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine..."

⁹⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución... i) El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones... III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, así como del Fiscal General de la República en los asuntos en que intervenga el Ministerio Público, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten".

⁹⁹ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes... V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes... La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten... VIII... La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten... XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia... Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal Gene-

Asimismo, se contempla la participación del Ministerio Público en los siguientes ordenamientos: 1) la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; 2) la Convención sobre Extradición y los tratados de extradición celebrados por el Estado mexicano con distintas naciones; 3) el Código Nacional de Procedimientos Penales; 4) la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; 5) la Ley General de Víctimas; 6) la Ley Federal de Justicia para Adolescentes; 7) la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; 8) la Ley Nacional de Ejecución Penal; 9) la Ley Federal de Extinción de Dominio; 10) la Ley de Extradición Internacional; 11) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y 12) Ley General de Responsabilidades Administrativas, entre otros.

De esta forma, la Fiscalía General de la República es el órgano autónomo especializado en la investigación y persecución de los delitos; además, participa en materia de asistencia a víctimas, extradición y asistencia jurídica internacionales; traslado internacional de reos; aplicación de instrumentos de cooperación en materia de procuración de justicia; extinción de dominio, en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, e interviene en diversos sistemas nacionales (por ejemplo, trata de personas, violencia de género, anticorrupción, etcétera).

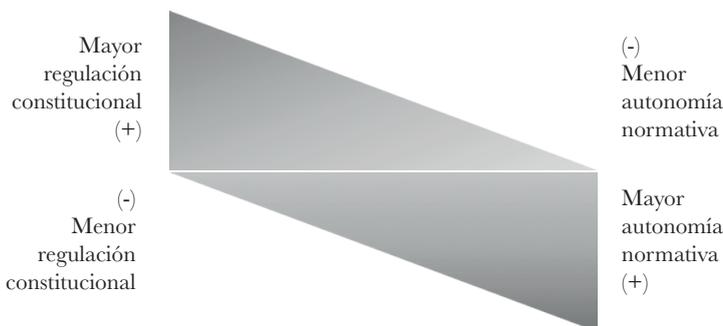
Así, en vista de la citada especialización, el propio órgano cuenta con atribuciones para reglamentar su actuación y establecer la estructura orgánica necesaria para el cumplimiento de la labor encomendada, claro está, siempre respetando los mandatos del poder constituyente permanente, así como las regulaciones que emita el Congreso de la Unión, órgano que debe limitarse en la misma medida en que la Constitución no regule a detalle, sino que simplemente enuncie las facultades del órgano constitucional autónomo.

De esta forma, la Fiscalía General de la República tiene la facultad de organizarse para actuar en el cumplimiento de sus fines, lo que se justifica en el hecho de que es el propio órgano quien mejor conoce las funciones que desarrolla y su grado de complejidad, por lo cual será el indicado para

ral de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción... XV. El Fiscal General de la República o el Agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designe, será parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquéllos que determine la ley...”.

establecer una estructura organizacional que le permita desempeñar de mejor manera las labores encomendadas por la Constitución. Nadie puede conocer mejor sus necesidades y requerimientos que el propio órgano. Además, debe tomarse en cuenta que la determinación de las propias normas de organización y administración tiene como fin excluir injerencias de otro poder que pudieran generar sometimiento, inoperatividad o intervenciones indebidas o inoportunas.

En suma, consideramos que, tal y como se verá más adelante al analizar sucintamente los diversos órganos constitucionales autónomos que existen dentro de nuestro sistema, es posible advertir, tratándose de órganos constitucionales autónomos, un principio al que hemos denominado de "autonomía del órgano instituido", consistente en afirmar que existe una relación inversamente proporcional entre la regulación constitucional desarrollada por el Poder constituyente permanente al instituir dicho órgano y la autonomía normativa (o de autorregulación) del mismo, lo cual puede verse representado en el siguiente esquema:



De esta manera, a mayor regulación constitucional por parte del poder constituyente constituido al momento de crear al órgano, menor será la autonomía normativa del mismo; en cambio, a menor regulación constitucional, mayor será la facultad de autorregulación concedida al nuevo órgano. Así las cosas, si el constituyente permanente se preocupa en demasía por establecer las funciones, la estructura, la integración, etcétera, de un órgano constitucional autónomo, cierto es que tal preocupación generará como consecuencia que el órgano Legislativo deba detallar tales determinaciones al diseñar la ley orgánica respectiva, generando como efecto que el nuevo órgano tenga muy poco margen de acción para regular por sí tales temas. No obstante, si el constituyente constituido, al aprobar las cláusulas constitucionales que crean al órgano, decide establecer sólo un *minimus* en torno a su estructura, por ejemplo, es obvio que el legislador se-

cundario deberá ser cuidadoso al emitir la ley orgánica respectiva, ya que, de exceder ese *minimus*, muy probablemente estará afectando la autonomía del nuevo órgano, de manera implícita, por el propio poder revisor de la Constitución.

Respecto de la concesión otorgada vía implícita, resulta fundamental reflexionar sobre un tema poco analizado en el campo de la interpretación constitucional. Nos referimos a los “silencios constitucionales”, es decir, aquellas omisiones en las que incurre el poder constituyente —quizá premeditadamente—, y que nos obligan a preguntarnos, cuando estamos frente a ellas, si lo correcto será deducir potestades ilimitadas para los órganos constituidos, o si deben ser tales silencios constitucionales interpretados a la luz del constitucionalismo y sus fines.

Así, frente a los silencios constitucionales que en este tema en concreto posee la CPEUM, es decir, ante la creación de órganos constitucionales autónomos a través de cláusulas que sólo establecen un *minimus* en cuanto a la regulación del nuevo órgano, ¿podría concluirse que tales silencios otorgan un poder ilimitado al Congreso de la Unión, y que, por lo tanto, podría diseñar la ley orgánica correspondiente como le venga en gana? Consideramos que llegar a tal conclusión no es del todo acertada.

No por nada, el Tribunal Constitucional peruano ya ha mencionado que

...los silencios constitucionales no pueden ser interpretados como tácitas concesiones al legislador, a efectos de que expida regulaciones desvinculadas de la Norma Fundamental. Allí donde las “normas regla” previstas en la Constitución omiten precisiones [por ejemplo, creación del órgano autónomo], la ley o, en su caso, el Reglamento parlamentario están obligados a estipularlas, pero siempre en vinculación directa a las “normas principio” [por ejemplo, el principio de autonomía del órgano instituido] contenidas en la propia Norma Fundamental.¹⁰⁰

En este sentido, sería absurdo pensar que ante este tipo de silencios constitucionales deban deducirse potestades ilimitadas para los órganos constituidos (como lo es el Congreso de la Unión) que, incluso, puedan convertirse en potestades contrarias a los principios constitucionales (como lo es el principio de autonomía del órgano instituido).

Una vez que hemos explicado el contenido del principio de autonomía del órgano instituido, así como su relación con la forma en que el Poder constituyente permanente decide instituirlo en la ley fundamental, procede-

¹⁰⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano, expediente 0006-2003-AI/TC, 1o. de diciembre de 2003.

remos a continuación a determinar su alcance en relación con la Fiscalía. Para ello, resultará fundamental realizar un breve análisis de los diversos órganos constitucionales autónomos que se han establecido en nuestro sistema.

3. *Análisis comparativo ad intra constitutio en torno a los órganos constitucionales autónomos*

Sin ser una materia en la que exista una pacífica hegemonía en el foro jurídico, sí es posible advertir que el orden jurídico nacional prevé, al menos, la existencia de los siguientes órganos autónomos establecidos desde el texto constitucional:

- a) El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).¹⁰¹
- b) El Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI).¹⁰²
- c) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).¹⁰³
- d) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).¹⁰⁴
- e) El Banco de México (Banxico).¹⁰⁵
- f) La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).¹⁰⁶
- g) El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).¹⁰⁷
- h) Los tribunales agrarios.¹⁰⁸
- i) El Instituto Nacional Electoral (INE).¹⁰⁹
- j) El Tribunal Federal de Justicia Administrativa.¹¹⁰
- k) La Fiscalía General de la República.¹¹¹
- l) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).¹¹²

¹⁰¹ Artículo 3o., fracción IX, constitucional.

¹⁰² Artículo 6o., apartado A, fracción VIII, constitucional.

¹⁰³ Artículo 26, apartado B, constitucional.

¹⁰⁴ Artículo 26, apartado C, constitucional.

¹⁰⁵ Artículo 28, párrafos sexto y séptimo, constitucional.

¹⁰⁶ Artículo 28, párrafos catorce y del veinte al treinta y uno, constitucional.

¹⁰⁷ Artículo 28, párrafos del quince al treinta y uno, constitucional.

¹⁰⁸ Artículo 28, fracción XIX, constitucional.

¹⁰⁹ Artículo 41, fracción V, apartados A y B, constitucional.

¹¹⁰ Artículo 73, fracción XXIX-H, constitucional.

¹¹¹ Artículo 102, apartado A, constitucional.

¹¹² Artículo 102, apartado B, constitucional.

En primer término, llama la atención que los artículos constitucionales que prevén la existencia de estos órganos son totalmente distintos, puesto que en algunos casos se establecen, de manera general, aspectos relativos a la naturaleza jurídica y fines, así como cuestiones básicas de estructura orgánica —como lo es el nombramiento de titulares o de órganos de dirección y/o administración—; mientras que en otros casos se regulan cuestiones específicas respecto al número de integrantes de dichos órganos y requisitos de selección, por lo que no existe homogeneidad en el tratamiento de los citados órganos en la CPEUM.

Se estima que el tratamiento desigual entre estos órganos atiende al contexto imperante al momento de su creación y a las distintas circunstancias que influyeron para que se les dotara de autonomía constitucional. Además, a cada uno de ellos se le encomiendan cuestiones técnicas específicas y la realización de diversas funciones relacionadas con su objeto, por lo que se justifica que, aun cuando comparten una misma naturaleza, no exista uniformidad en su regulación a nivel constitucional.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre con los demás órganos constitucionales autónomos, respecto al Coneval, a la Fiscalía General de la República y a la CNDH, no se hace referencia alguna en la CPEUM sobre si será la ley o el reglamento o estatuto interno el ordenamiento encargado de configurar la estructura orgánica de estos entes, como sí lo hace en relación con los demás.¹¹³ En razón de tal contraste, es que trajimos a colación el tema —ya explicado— de los silencios constitucionales. Como ya se refirió, interpretar ese silencio como una habilitación en favor del Congreso de la Unión sería contrario a la naturaleza de los citados organismos, puesto que la autonomía de la que gozan es, precisamente, la que los faculta a crear sus propias normas de organización y administración.¹¹⁴

Así las cosas, del análisis comparativo de las leyes del INEE, del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, Federal de Competencia

¹¹³ Respecto al INEE, al INEGI y al INE, se señala expresamente en la CPEUM que será la ley la que determine la estructura de estos órganos constitucionales autónomos; en cambio, por lo que hace al INAI, a la Cofece y al IFT, se encarga textualmente al órgano la configuración de su organización interna.

¹¹⁴ Ahora bien, con relación al Coneval, al INAI y a la FGR, el Congreso de la Unión no ha emitido la normatividad secundaria respectiva en su totalidad, por lo que, si bien ya se modificó la naturaleza jurídica de los mencionados en primer y segundo término, éstos continúan rigiéndose por las normas vigentes al momento de su transformación, así como por los decretos de reforma constitucional del 7 y 10 de febrero de 2014, mientras que la transición de la PGR a un órgano constitucional autónomo —como se ha expuesto— se encuentra pendiente de materialización. Por ello, estos órganos no formarán parte del análisis.

Económica, Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de la CNDH, tenemos que todas ellas desarrollan tópicos como los siguientes:

- a) Naturaleza jurídica y fines del órgano constitucional autónomo.
- b) Atribuciones.
- c) Integración.
- d) Cuestiones generales respecto a la forma de trabajo de los órganos de dirección y/o administración.
- e) Régimen al que se someterán las relaciones de trabajo entre el órgano y sus empleados.
- f) Facultades para emitir el reglamento o estatuto orgánico.

Cabe señalar que para que el legislador desarrollara estos temas se fundamentó en las cláusulas constitucionales que instituyen a los organismos de referencia, es decir, la legislación secundaria en análisis desarrolla y complementa lo dispuesto por la Constitución con vista a la especialidad de cada órgano, y aborda, en cada caso concreto, los temas expresamente encomendados por el poder constituyente permanente y tutelados por el principio de reserva de ley, por lo que, aun cuando el tratamiento dado a cada órgano varía debido a la diversidad técnica de éstos, hay homogeneidad en cuanto a los temas abordados.

Así, el objeto de regulación de las normas en cita es totalmente diverso, puesto que no todas se enfocan solamente a regular cuestiones relativas al órgano constitucional autónomo, sino que norman, por ejemplo, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa o el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Por tanto, se advierte que, en cuanto a la integración (estructura orgánica) que regula la normatividad en estudio, en mayor o menor medida, señala que será el reglamento interno o estatuto orgánico el que se encargará de establecer a detalle las unidades administrativas que sean necesarias para el desarrollo de las actividades encomendadas.

En efecto, de manera general, las leyes analizadas reiteran el contenido de las disposiciones constitucionales en cuanto a los órganos de dirección y/o gobierno (junta de gobierno, pleno, consejo general o consejo consultivo) y sus integrantes (presidentes, comisionados, consejeros, etcétera), y, si bien es cierto que en todos los casos establece una estructura más amplia que la prevista en la CPEUM, no menos cierto es que solamente se prevé una organización básica, dejando su desarrollo y complemento al reglamento o estatuto respectivo.

Es necesario resaltar que, en el caso del INE, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece una estructura orgánica muy

amplia y detallada, y en el Reglamento Interior únicamente se señalan algunas unidades administrativas adicionales; sin embargo, no debe perderse de vista que el propio artículo 41, fracción V, apartado A, de la CPEUM enuncia que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia del propio Instituto. Así, es el propio poder constituyente constituido el que desarrolla con cierto detalle tal aspecto, razón por la cual el Congreso de la Unión no hace sino regular la conformación orgánica del Instituto de esa forma. No obstante, esto no sucede en el caso de la Fiscalía General de la República.

A efecto de hacer evidente la diferencia antes mencionada, es decir, la divergencia en cuanto al nivel de regulación constitucional de la estructura del INE y de la Fiscalía General de la República, se propone el siguiente cuadro comparativo, en el que se deja ver la enorme diferencia entre las cláusulas constitucionales que instituyen a tales órganos constitucionales autónomos:

<i>Artículo 41 constitucional</i> <i>Aspectos estructurales regulados (INE)</i>	<i>Artículo 102 constitucional</i> <i>Aspectos estructurales regulados</i> <i>(Fiscalía General de la República)</i>
<ol style="list-style-type: none">1) Integración del órgano en los términos que ordene la ley.2) Contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.3) El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.4) La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales.5) Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones.	<ol style="list-style-type: none">1) La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción.2) Sus titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y la remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

<p><i>Artículo 41 constitucional</i> <i>Aspectos estructurales regulados (INE)</i></p>	<p><i>Artículo 102 constitucional</i> <i>Aspectos estructurales regulados</i> <i>(Fiscalía General de la República)</i></p>
<p>6) Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y los egresos del Instituto.</p> <p>7) Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que, con base en ella, apruebe el Consejo General regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público.</p> <p>8) Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.</p> <p>9) Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.</p> <p>10) El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán regulados por la ley.</p>	

Como puede observarse, el desarrollo normativo que la CPEUM contempla en torno al diseño institucional (orgánico-estructural) del INE resulta ser exhaustivo, razón por la cual las leyes que emita el Congreso de la Unión para estructurar a dicho órgano deberán abocarse a pormenorizar cada uno de los tópicos identificados. Sin embargo, lo anterior no acontece con la regulación constitucional de la Fiscalía General de la República, ante lo cual el Congreso de la Unión debe ser respetuoso del principio de autonomía del órgano instituido y limitar considerablemente su libertad de configuración normativa al expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

III. EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y LA “AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL EN LA JURISPRUDENCIA”

Como es fácil comprender, no es el poder, sino las funciones, las que han de resultar separadas y atribuidas a diferentes órganos. Así, la teoría de la separación de poderes resulta compatible con la unidad del poder de una comunidad política, aunque ninguno de sus órganos, considerado aisladamente, disponga de todo ese poder.¹¹⁵

Antonio-Carlos PEREIRA MENAUT

1. *Análisis del marco jurisprudencial: las características de los órganos constitucionales autónomos*

Una vez analizados los diversos límites que deben guiar al Congreso de la Unión al momento de diseñar la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, a efecto de que ésta no pudiera ser objetada de inconstitucional, procederemos ahora a fortalecer esta línea argumentativa a partir de las doctrinas jurisprudenciales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido en torno al principio de división de poderes.

No debe pasarse por alto que, en el fondo, la separación del poder es causante de la autonomía, es decir, a partir de que se abstrae de la esfera competencial de alguno de los órganos tradicionales del Estado —Ejecutivo, Legislativo o Judicial— cierta función primaria a efecto de que sea desarrollada por algún órgano especializado, la autonomía viene a ser la garantía para la adecuada realización de dicha función. Así, la separación de poderes y la autonomía son elementos que se implican uno al otro de manera sustancial, ya que una separación del poder sin autonomía no termina por desconcentrar realmente el poder, y una autonomía sin separación de poderes es una idea en sí misma contradictoria.

En razón de lo anterior, en caso de que el Congreso de la Unión emitiera una ley orgánica de la Fiscalía General de la República que fuera más allá de lo que la propia Constitución le manda regular, o bien que fuera

¹¹⁵ Pereira Menaut, Antonio-Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2005, p. 108.

invasiva en cuanto a la configuración y al diseño institucional del órgano, no sólo se violentaría el principio de autonomía del órgano instituido, sino que también, de manera indirecta, se estaría violentando el principio de separación de poderes, debido a que una función que ha sido separada de alguno de los tres órganos tradicionales, se vería invadida sin autorización constitucional alguna.

En la Tesis P./J. 12/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció las características de los órganos constitucionales autónomos, señalando que estos nuevos organismos se encuentran a la par de los órganos tradicionales y que mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación. Por su parte, en la Tesis P./J. 20/2007 se dijo que estos órganos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división tripartita de poderes, y que es dable equiparar a estos órganos con otro poder, razón por la cual les son aplicables los criterios relativos al principio de separación de poderes, también denominada “división funcional de atribuciones”.

En relación con la división funcional de atribuciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que dicho principio limita la actuación de las autoridades; de igual forma, estableció que los conceptos de intromisión, dependencia y subordinación, utilizados para determinar los grados de violación del principio de división de poderes, también son aplicables para garantizar la regularidad del principio de división funcional de competencias.

Así, con base en la división funcional de atribuciones entre los tres poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en la Tesis P./J. 78/2009 que la división de poderes no opera de manera rígida, sino que es flexible, pues las funciones de cada uno de los órganos de poder no constituyen una separación absoluta y determinante, sino, por el contrario, que entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. En este sentido, la colaboración y la coordinación no deben entenderse como una forma para arrogarse facultades que corresponden a otro poder. Entonces, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la CPEUM, o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia CPEUM.

Así, por ejemplo, una ley orgánica de la Fiscalía General de la República en la que el Congreso de la Unión pretendiera detallar y pormenorizar la estructura del nuevo órgano sería inconstitucional, por vulnerar la autonomía del órgano con relación al principio de división de poderes, ya

que el Congreso se arrogaría una atribución que no le es propia, esto es, su intervención en la configuración orgánica de la Fiscalía no es necesaria para la consecución de sus funciones como autoridad legislativa, ni tampoco esa atribución está prevista en la CPEUM, por lo que no puede ser vista como una facultad de colaboración o coordinación para el funcionamiento de la Fiscalía General de la República.

Como ya se ha dicho, no hay duda de que la tradicional división de poderes ha sido modificada con la existencia de los órganos constitucionales autónomos, pues son órganos de equilibrio constitucional y político, cuyos criterios de actuación son preservar la organización y funcionamiento constitucional. Desde el punto de vista teórico-constitucional, se han desarrollado, primeramente, en Europa; después, fueron adoptados en Latinoamérica, y, por último, los acogió nuestro país.

Por su parte, el principio de división de poderes, instituido en los artículos 49, 116 y 122 constitucionales, es un principio incorporado desde siempre en la génesis del constitucionalismo mismo, al punto de que el artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señaló que una sociedad en la que la garantía de los derechos no estuviera asegurada ni la separación de poderes determinada no tendría Constitución.

Así, el principio de división de poderes no se ve afectado por los órganos constitucionales autónomos, puesto que, como se ha dicho, tal esquema no es rígido, dejando atrás el esquema tradicional tripartito diseñado en el siglo XVIII. De esta forma, los órganos constitucionales autónomos parecen modificar la teoría tradicional de división de poderes, sin que realmente dicha teoría haya sido concebida tan rígida, tal y como se ha interpretado y entendido. Es decir, recordemos que, a diferencia de Locke, Montesquieu no hace tanto énfasis en la separación, sino más bien en el equilibrio de poderes, por lo que, si los denominados órganos constitucionales autónomos ayudan a fortalecer el equilibrio constitucional, evidentemente no atentan contra dicho principio, sino que lo potencializan y contribuyen a su mejor concreción.

Por tanto, debe analizarse el principio de separación de poderes a la luz del marco constitucional vigente, en el que la CPEUM ha dotado de autonomía a un sinnúmero de instituciones que desarrollarán funciones estatales esenciales. Por ello, no debemos perder de vista cuál es el fin del principio de división de poderes, que no es otro que el equilibrio; es decir, el medio siempre será la separación, y el fin constitucional de la misma será el equilibrio. Asimismo, no podemos perder de vista que la realidad actual le exige al Estado una mejor forma de organización y funcionamiento, razón de más

para considerar que los órganos constitucionales autónomos no violentan los fundamentos del constitucionalismo, sino que los fortalecen.

No por nada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó cuáles son las razones que justifican la existencia de estos órganos, a saber:

- 1) Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes.
- 2) Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de independencia para que ejerzan una función propia del Estado que, por su especialización e importancia social, requiera 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, ya que atienden necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general.

Es por ello que las características que deben guardar los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Inmediatez. Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- b) Esencialidad. Sus funciones son imprescindibles para el funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho.
- c) Dirección política. Participan en la dirección política del Estado, por lo que mediante la emisión de actos de naturaleza ejecutiva, legislativa o jurisdiccional contribuyen a la toma de decisiones del mismo.
- d) Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, es decir, relaciones de igual a igual, siendo órganos supremos en el ejercicio de sus facultades.
- e) Autonomía. Poseen autonomía orgánica, funcional y presupuestaria.
- f) Inmunidad. Los titulares de estos órganos sólo pueden ser removidos por causas de responsabilidad esencialmente graves.

2. *Las "excepciones" y los "temperamentos" del principio de separación de poderes*

En párrafos anteriores se dijo que el principio de la tradicional división de poderes es aplicable a los organismos constitucionales autónomos, es-

pecíficamente respecto a las relaciones de colaboración o de coordinación —paridad de rango—, por lo que es necesario que cuando un poder ejerza una facultad que incida en otro poder, esa facultad debe estar prevista en la CPEUM.

De esta forma, a fin de no violentar la autonomía de los diversos órganos de poder, la paridad de rango con base en la cual deben relacionarse ni el principio de división de poderes, el cual, como norma de rango constitucional, exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de frenos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático o a los derechos humanos,¹¹⁶ es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado en una jurisprudencia histórica que, aun cuando el sistema de división de poderes que consagra la Constitución es de carácter flexible, ello no significa que los órganos de poder 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 órganos de poder ejerza funciones propias de otro, es necesario:

- 1) 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.
- 2) 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.¹¹⁷

En definitiva, conforme al principio de supremacía constitucional, cabe inferir que cuando se está en presencia de facultades u obligaciones de cada uno de los órganos de poder que se relacionan con otro poder, las mismas deben estar expresamente señaladas en la propia Constitución, y si bien el

¹¹⁶ Tesis P./J. 52/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXII, julio de 2005, p. 954, de rubro “DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

¹¹⁷ Tesis, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 151-156, tercera parte, p. 117, de rubro “DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE”.

Congreso de la Unión tiene dentro de sus atribuciones dictar leyes, ello no puede exceder lo establecido en el artículo 49 de la CPEUM ni lo expresamente señalado en otras disposiciones constitucionales, que aborden a las facultades y los deberes de cada órgano de poder.¹¹⁸

Démosle peso específico a la historia y no olvidemos que el modelo de frenos y contrapesos surgió, precisamente, como una reacción al poder desbordado que comenzaba a generarse a favor del parlamento, así como a los excesos en que tal órgano incurría, con la siempre atractiva justificación de que con su actuar hablaba la mayoría, es decir, que su legitimidad, por ser democrática, debía ser incuestionable.

Así, por ejemplo, no se nos olvide que las primeras Constituciones de las colonias estadounidenses realizadas por los parlamentos coloniales, si bien fueron celosas en delinear con precisión las funciones de cada rama del poder, también fueron lo suficientemente generosas consigo mismas, al punto de que era clara la superposición de las asambleas legislativas (parlamentos) frente a los otros dos poderes e, incluso, frente a sus colegisladoras.

Gabriel N. Negretto refiere que tales asambleas

...eliminaron o debilitaron el poder de segundas cámaras, privaron al ejecutivo de todo poder de veto en materia de legislación, e hicieron del mismo un funcionario electo por la legislatura. También buscaron, aunque en menor medida, evitar la influencia de los jueces sobre las decisiones legislativas, subordinando sus funciones a las del parlamento. El gran defecto de este diseño, de acuerdo con los constituyentes de Filadelfia, fue no prever la posibilidad de que el parlamento mismo se erigiera en un poder absoluto que colocara bajo su influencia a las otras ramas del poder.¹¹⁹

No por nada, desde la teoría y doctrina constitucional, a efecto de entender con precisión los conceptos antes aludidos, se ha dicho que el principio de división de poderes nunca implicará que las funciones asignadas a cada órgano sean exclusivas o se encuentren rígidamente separadas, toda vez que existen “excepciones” y “temperamentos”. Las excepciones son casos especiales en donde la propia Constitución permite la no aplicación del

¹¹⁸ Tesis P. CLVIII/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XII, septiembre de 2000, p. 33, de rubro “PODERES DE LA FEDERACIÓN. LAS ATRIBUCIONES DE UNO RESPECTO DE LOS OTROS SE ENCUENTRAN LIMITATIVAMENTE PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS LEYES QUE A ELLA SE AJUSTAN”.

¹¹⁹ Negretto, Gabriel L., “Hacia una nueva visión de la separación de poderes”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, 2002, p. 301, disponible en: <http://books.google.com.mx/>.

principio de división de poderes, como lo son las señaladas en el propio artículo 49 constitucional; los temperamentos son los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución. La denominación deriva de la locución “temperar”, que significa atemperar, templar o disminuir el exceso de una cosa. Su aplicación, en lo que se refiere a los órganos del Estado, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida separación de poderes, fortaleciendo así los esquemas de control interórganos (*checks and balances*).

En este sentido, “...entendemos por temperamentos los casos en los cuales existe colaboración de varios poderes en la realización de una función que, materialmente considerada, solo debiera corresponder a uno de ellos”.¹²⁰

3. *Los diversos niveles de violación a la “autonomía constitucional” de los órganos: intromisión, dependencia y subordinación*

No obstante, como ya se dijo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido enfática en que tales excepciones (no aplicación del principio) o temperamentos (esquemas de colaboración entre los órganos de poderes) deben estar expresamente establecidos en la Constitución, ya que de otra manera se convertirían inmediatamente en violaciones al principio de división y equilibrio de poderes.¹²¹

De hecho, en la Tesis P/J. 80/2004, la Suprema Corte señala que el principio de división de poderes lleva implícitos los siguientes aspectos: 1) la prohibición a la intromisión; 2) la prohibición a la dependencia, y 3) la prohibición a la subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. Luego, la Suprema Corte afirma que estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior, razón por la cual resulta fundamental comprender su contenido:

- 1) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se

¹²⁰ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 27a. ed., México, Porrúa, 1988, p. 65.

¹²¹ Para más pronta referencia acerca del criterio en comento, puede consultarse la Tesis P/J. 115/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 957, de rubro “COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. LA OBJECCIÓN POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA O, EN SU CASO, POR LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN A LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS COMISIONADOS DE AQUÉLLA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 26, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, VIOLA LOS ARTÍCULOS 49, 89, FRACCIÓN II Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.¹²²

- 2) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.¹²³
- 3) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.¹²⁴

¹²² El término “intromisión” proviene del latín *intromissus*, y significa “acción y efecto de entrometer o entrometerse”. Se trata, pues, de la acción de inmiscuirse en una cuestión ajena. En el tema que nos ocupa, puede decirse que la intromisión es el grado más elemental de la violación al principio de división funcional de competencias, pues para actualizarse basta con que uno de los órganos o autoridades se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el órgano o autoridad que se entremete en los asuntos de otro pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica. Este primer límite del principio de división funcional de competencias podría decirse que es tenue, ya que marca la frontera entre la violación y la no violación de tal principio. Debido a ese carácter, el juzgador constitucional debe analizar cuidadosamente, en cada caso concreto, el modo en que se lleva a cabo la relación normativa entre diversos órganos o autoridades, con el fin de no confundir la intromisión con la colaboración en la realización de ciertas funciones normativas.

¹²³ El término “dependencia” (del latín *dependere*, “colgar”, “pender”) es un estado de cosas motivado indirectamente por un agente que toma la decisión de producirlo, pero que es llevado a cabo por otro agente que sólo aparentemente es el protagonista del acto. Quien está sujeto a una relación de dependencia no realiza sus acciones de manera autónoma, sino que se ve en la necesidad de atender a la voluntad del agente dominante. En la materia que nos ocupa, la dependencia conforma un segundo nivel de violación del principio de división funcional de competencias, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el órgano o autoridad dominante impida al órgano dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. La dependencia es, sin embargo, una situación contingente, pues el órgano dependiente “puede” verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición. En este sentido, no necesariamente está compelido a hacer lo que el otro le imponga, ya que existen otros cursos de acción que puede tomar distintos a la imposición.

¹²⁴ El término “subordinación” proviene del latín *subordinatio*, *subordinationis*, y significa “sujeción a la orden, mando o dominio de alguien”. En este contexto, se traduce en el ter-

En razón de todo lo anterior, es que si la legislación secundaria impusiera una estructura organizacional que rebasara lo establecido en la CPEUM, se actualizaría una violación al principio de división de poderes por vía de subordinación en el ámbito de atribuciones de la Fiscalía General de la República, pues estaría inmiscuyéndose en una cuestión que le es ajena, ya que ésta no fue reservada a su favor por la CPEUM, lo que representaría una subordinación injustificada en la esfera de atribuciones de la Fiscalía como órgano constitucional autónomo.

4. *Breve análisis del derecho comparado*

Cabe destacar que a partir de un análisis comparativo de la legislación de sistemas jurídicos cercanos al mexicano, en diversos países centro y sudamericanos, tales como Chile, Guatemala y Perú, entre otros, los cuales cuentan dentro de sus sistemas constitucionales con organismos autónomos análogos a lo que será la nueva Fiscalía General de la República, se les permite organizarse de manera interna por medio de la expedición de sus propios reglamentos.

Por ejemplo, la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público de Chile, en su artículo 17, señala que al fiscal nacional corresponde

dictar los reglamentos que correspondan en virtud de la superintendencia directiva, correccional y económica que le confiere la Constitución Política. En ejercicio de esta facultad, determinará la forma de funcionamiento de las Fiscalías y demás unidades del Ministerio Público y el ejercicio de la potestad disciplinaria correspondiente.

Asimismo, éste es el caso de algunos estados de la República mexicana que han legislado en el mismo sentido que el constituyente permanente, es decir, otorgando autonomía a sus instituciones locales de procuración de justicia (por ejemplo, Aguascalientes, Guerrero, Oaxaca,¹²⁵ Tabasco y Veracruz).

cer y más grave nivel de violación al principio de división funcional de competencias. La subordinación no sólo implica que el órgano subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del órgano subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el órgano dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro órgano, en la subordinación el órgano o autoridad subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

¹²⁵ Cabe señalar que la autonomía de la fiscalía general del estado se encuentra reconocida en la Constitución local, mediante decreto de reforma publicado en el periódico oficial

En ambos ámbitos se estableció, a través de la ley, una estructura mínima indispensable para que las diferentes fiscalías puedan realizar sus funciones de manera competente, pudiendo de forma autónoma emitir un reglamento interior para establecer el andamiaje pormenorizado que se considere necesario para su organización y funcionamiento, además de todas aquellas disposiciones administrativas necesarias para su correcta operatividad, regulando así la actuación de los servidores públicos que las integran.

Por otro lado, las leyes orgánicas de las fiscalías de los estados, además de otorgar facultad reglamentaria al fiscal, señalan de manera expresa materias que deberán ser contempladas en el reglamento correspondiente, tales como los mecanismos de suplencia del fiscal, el nombramiento del personal de visitadurías, la creación de organismos adicionales en su estructura orgánica, entre otras.

IV. CONCLUSIONES

De todo lo antes expuesto se concluye que a mayor regulación constitucional por parte del poder constituyente constituido al momento de crear al órgano, menor será la autonomía normativa del mismo; pero a menor regulación constitucional, mayor será la facultad de autorregulación concedida al nuevo órgano. Así las cosas, si el constituyente permanente se preocupa en demasía por establecer las funciones, la estructura, la integración, etcétera, de un órgano constitucional autónomo, cierto es que tal preocupación generará como consecuencia que el órgano Legislativo deba detallar tales determinaciones al diseñar la ley orgánica respectiva, generando como efecto que el nuevo órgano tenga muy poco margen de acción para regular por sí tales temas; no obstante, si el constituyente constituido, al aprobar las cláusulas constitucionales que crean al órgano, decide establecer sólo un *minimus* en torno a su estructura, por ejemplo, obvio es que el legislador secundario deberá ser cuidadoso al emitir la ley orgánica respectiva, ya que, en caso de exceder ese *minimus*, muy probablemente estará afectando la autonomía del nuevo órgano concedida de forma implícita por el propio poder revisor de la Constitución.

Por tanto, si se parte de advertir que la regulación constitucional de la Fiscalía General de la República resulta ciertamente lacónica, consideramos que un proyecto de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la Repu-

local el 30 de junio de 2015. No obstante ello, aún no se materializa, pues el decreto citado ordena al Congreso de la entidad la expedición de la ley que organice al órgano persecutor, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la publicación del mismo.

blica que pretendiera regular y pormenorizar la estructura y organización de dicho órgano constitucional autónomo más allá de lo previsto por la CPEUM, implicaría una violación a los principios de autonomía del órgano instituido, e, indirectamente, al principio de división de poderes, pues se generaría un esquema de subordinación de la Fiscalía General de la República respecto del Congreso de la Unión, lo cual se encuentra vedado tanto por la carta magna como por las diversas doctrinas jurisprudenciales que ha diseñado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, razón por la cual, ante la expedición de una legislación secundaria invasiva, no hay duda de que sería procedente interponer una controversia constitucional a efecto de defender la autonomía del órgano constitucional autónomo.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AMBROSINI, G., “Un tipo intermedio di Stato tra l’unitario e il federale caratterizzato dall’autonomia regionale”, *Rivista di Diritto Pubblico*, Roma, 1933.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Concepciones de la política y legislación”, *Isonomía*, núm. 17, octubre de 2002.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La teoría constitucional moderna (lecciones para México)”, *Metapolítica*, vol. 4, núm. 15, 1999.
- Diccionario de la lengua española*, disponible en: <http://www.rae.es/>.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 7a. ed., México, Porrúa, 2010.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 27a. ed., México, Porrúa, 1988.
- GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “La interpretación constitucional como problema”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 86, octubre-diciembre de 1994.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina: mito y realidad*, México, UNAM, 1977.
- HUERTA, Carla, “Interpretación constitucional”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, t. VI, disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2560/16.pdf>.
- MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, t. I: *Parte general*, trad. de Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Depalma, 1982.

- NEGRETTO, Gabriel L., “Hacia una nueva visión de la separación de poderes”, en CARBONELL, Miguel *et al.* (coords.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, UNAM-ITAM-Siglo XXI Editores, 2002, disponible en: <http://books.google.com.mx/>.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *Descentralización o autonomía municipal*, México, Índice, 1982.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos, *Lecciones de teoría constitucional*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2005.
- ROLDÁN XOPA, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford, 2008.
- STERN, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. de J. Pérez Royo y P. Cruz Villalón, Madrid, CEC, 1987.
- VÁZQUEZ-GÓMEZ B., Francisco, *El matrimonio y la Suprema Corte*, México, Porrúa, 2012.
- VÁZQUEZ-GÓMEZ B., Francisco, *La defensa del núcleo intangible de la Constitución*, México, Porrúa, 2012.