



VII LEGISLATURA



# DE LA PROCURADURÍA GENERAL A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DE LA CIUDAD DE MÉXICO. COMPARATIVO.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la procuración e impartición de justicia, es por ello que se estableció en el Congreso Constituyente del 1917, que el encargado de administrar Justicia, el abogado y consejero, así como el titular de la Institución del Ministerio Público, sería el Procurador General de la República.

Aunado a lo anterior, el Procurador tenía las facultades de conocer y perseguir delitos de orden federal con la figura de fiscal y representante de la sociedad, siendo el Ministerio Público de la Federación la institución encargada del ejercicio de la acción penal, así como de las indagatorias y resoluciones jurídicas de los imputados o presuntos responsables. Desde la creación de la Procuraduría General de la República hasta las últimas modificaciones a su Ley Orgánica, el Ministerio Público de la Federación se ha desempeñado como una institución multifuncional, toda vez que no sólo se ha dedicado a las indagatorias o averiguaciones previas federales, sino también a diversas atribuciones legales de gestión como asuntos jurídicos.

En lo que hace a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México ha estado ligada, histórica y jurídicamente, a la Procuraduría General de la República, ya que “el Constituyente de 1917 creó la figura del Ministerio Público como un órgano autónomo del Poder Judicial, encargado de la investigación y persecución de los delitos. Fue así como funcionó dicha figura, se convirtió, en el ámbito local, en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en la Procuraduría General de la República en el ámbito federal”.<sup>1</sup>

Como veremos en el presente comparativo, anteriormente el Ministerio Público en el Distrito Federal era presidido por un Procurador General de Justicia nombrado y

---

<sup>1</sup> <https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/historia-de-la-procuraduria-general-de-la-República> rescatado el 2 de abril del 2018

removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República en los términos que señala el Estatuto de Gobierno; facultándose, de igual forma, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para poder proponer y emitir legislación en materia penal.

Bajo estas condiciones, tanto la Procuraduría General de la República como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal fueron objeto de constantes elogios al haber un gobierno hegemónico donde los poderes se concentraban en el Ejecutivo, no obstante, derivado de las deficiencias en la procuración de justicia, hubo críticas y reclamos de la ciudadanía, principalmente por la falta de autonomía política de los procuradores frente al Poder Ejecutivo, así como por su actuar discrecional y autoritario durante el siglo XX.

Como consecuencia de ello, esto propició la tierra de cultivo para los cambios políticos y sociales que México requería para romper con la hegemonía del *status quo*, en donde la totalidad de las instituciones de gobierno rendían cuentas a un sistema presidencialista falto de un sistema autónomo y de procuración de justicia eficiente. Esto fue hasta la reforma Constitucional implementada en junio del 2008, donde el sistema jurídico de procuración e impartición de justicia se transforma de manera radical al pasar de un sistema penal de corte inquisitivo a uno acusatorio adversarial.

Con la instrumentación del sistema acusatorio en junio del 2008, desaparece como tal la denominada “instrucción administrativa” o “averiguación previa” y entra en escena “la etapa de investigación”, caracterizada por carecer de tantas formalidades como la averiguación previa y suprimir la fe pública del Ministerio Público para desahogar y valorar pruebas ante sí mismo.

Dicha reforma no solamente se limitó a establecer la implementación del sistema de juicios orales en la justicia penal, sino que también persigue entre sus objetivos la transformación del Ministerio Público Federal y del fuero común de mayores facultades para actuar, dando paso a la reforma constitucional del mes de Febrero del año 2014, con la que se dota de autonomía al Ministerio Público de la

Federación, con el fin de evitar el uso político de la facultad de persecución penal del Estado.

No obstante, dicha reforma no dejó satisfecha a la sociedad mexicana, que por diversas vías ha expresado que ese modelo no resuelve la grave crisis de impunidad que aqueja a nuestro país. En ese contexto, a pesar de que dicha reforma constitucional no ha entrado todavía en vigor, puesto que no se han emitido las leyes secundarias correspondientes, diversas expresiones políticas y legislativas han promovido nueve iniciativas ante el Congreso de la Unión para modificar de nuevo el artículo 102 apartado A de la Constitución<sup>2</sup>, así como el régimen transitorio de aquel decreto de 2014<sup>3</sup>. Todo ello con el fin de designar al nuevo Fiscal General de la República en los tiempos y circunstancias políticas que más acomodan al grupo político que propone la iniciativa de reformas antes señaladas.

En lo que respecta a la Ciudad de México, las circunstancias son distintas, desde 1997, el Distrito Federal ha venido en una franca transformación política y jurídica, pues en este año electoral se abrió la posibilidad de poder votar al Jefe de Gobierno, Jefes Delegacionales y Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, siendo hasta el año 2016 cuando se erige el Constituyente de la Ciudad de México para poder consolidar el Primer Congreso de la Ciudad de México, Alcaldías, y Concejales, en la primera Constitución de la Ciudad de México.

De igual forma, se crean nuevas instituciones como el Congreso de la Ciudad, se modifican dogmas en materia penal para dar paso a una Fiscalía General de Justicia de la Ciudad como órgano autónomo, y se rompe el paradigma del Distrito Federal para realizar una redistribución de los poderes locales.

---

<sup>2</sup> Este artículo dispone que la forma en que se organizará el Ministerio Público será en una Fiscalía General de la República como Órgano Autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, de igual forma, señala los requisitos para poder ser Fiscal General de la República, la duración de dicho cargo y menciona la forma en que ha de ser nombrado o removido dicho servidor público.

<sup>3</sup> REFORMA CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL DISEÑO DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscaliaQueSirva, 2017. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/Resumen-reforma-a-FGR-VXUFQS-28agosto2017-1.pdf> rescatado el 2 de abril del 2018

En esta inteligencia, la Ciudad de México se encuentra en plena transformación por una Constitución de reciente creación, pero también por un esfuerzo ciudadano que impulsa a sus autoridades y representantes para que armonicen sus leyes locales con la Constitución Federal y así alcanzar el principio de progresividad en los Derechos Humanos en beneficio de los habitantes de la Ciudad de México.

Como se ha observado, la Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos Humanos y Procuración de Justicia, trajo consigo el surgimiento de nuevas instituciones y el rompimiento de paradigmas establecidos, incluso, desde la promulgación de propia Constitución en 1917, por lo que la presente investigación propone cuadros comparativos de las principales facultades y características entre lo que es la Procuraduría General de Justicia de la República y la Fiscalía General de la Republica, con el objetivo de identificar las bondades de la nueva figura constitucional y las obligaciones, en materia de procuración de justicia, que conllevan a las entidades federativas, en lo particular a la Ciudad de México.

Del mismo modo se realizaron cuadros comparativos para la Ciudad de México, resaltando las principales características del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, tomando como base lo dispuesto en la Constitución de la Ciudad, ya que desaparece la figura de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para dar paso a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. El objetivo de la elaboración de estos cuadros es poder identificar las bondades, características y obligaciones de la nueva figura del Fiscal de Justicia en la Ciudad de México.

Con el objetivo de realizar un análisis comparativo de las reformas constitucionales que dieron vida al Fiscal General de la Republica, se presentan a continuación diversos cuadros comparativos, mismo que se dividieron en tres grandes columnas, en la primera se encontrarán los artículos Constitucionales que mencionan las principales características y facultades del Procurador General de la Republica hasta antes de las reformas Constitucionales que dieron nacimiento al Fiscal General. En la segunda columna se encontrará el texto Constitucional vigente de los artículos que mencionan las principales características y facultades del Fiscal General de la Republica. En la tercera columna se encontrará un análisis de la reforma, haciendo hincapié en las bondades y/o prejuicios en la transformación de Procurador a Fiscal.

<b>PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Artículo 102- A Constitucional</b>	<b>FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Artículo 102- A Constitucional</b>	<b>ANÁLISIS DE LA REFORMA</b>
<p><b>PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DESIGNACIÓN</b></p> <p>Por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.</p>	<p><b>FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA DESIGNACIÓN</b></p> <p>Será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará</p>	<p>Hasta antes de la reforma Constitucional del 2014, la Procuraduría General de la República era parte de la administración pública centralizada, lo que implicaba que el titular fuese nombrado por el Ejecutivo Federal persistiendo una relación de subordinación con el Ejecutivo Federal.</p> <p>Dichas características motivaron que la Procuraduría careciera de independencia y autonomía en sus investigaciones y determinaciones.</p> <p>Al respecto, el Dr. José Francisco Villa señaló que la Procuraduría General de la República "...es una institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido</p>



	<p>libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p><b>II.</b> Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p><b>III.</b> El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la</p>	<p>por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine”<sup>4</sup>.</p> <p>Indudablemente, la subordinación del Procurador al poder ejecutivo comprometía a todo el Ministerio Público, habida cuenta que éste se hallaba organizado jerárquicamente.</p> <p>La falta de autonomía en las determinaciones de la Procuraduría, fue punta de lanza en la reforma del 10 de febrero del 2014, dado que era necesario separar al Ministerio Público de la influencia del Poder Ejecutivo, estableciendo como vías la igualdad y el equilibrio entre los poderes del Estado.</p> <p>Cabe destacar que dicha reforma rompe paradigmas, ya que, por un lado, concibe una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios; y por el otro, faculta al Senado de la República para la integración de una terna con al menos 10</p>
--	--	---

<sup>4</sup> FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985, p. 3.



	<p>lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p>	<p>candidatos, la cual será enviada al Ejecutivo, que, a su vez, deberá formular otra terna y enviarla a la Cámara Alta.</p> <p>Asimismo, este cambio constitucional que dota de autonomía al órgano depositario del Ministerio Público, impone una reconfiguración normativa de dicho órgano ministerial, mismo que se debe configurar a partir de la Expedición de una nueva ley.</p>
<p><b>PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA DURACIÓN EN EL ENCARGO</b></p> <p>No establece</p>	<p><b>FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA DURACIÓN EN EL ENCARGO</b></p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años.</p>	<p>Anteriormente los Procuradores de la República no contaban con un tiempo determinado para ostentar dicho cargo, en el entendido que el titular del Ejecutivo Federal podía disponer, a su libre albedrío, el nombramiento y remoción del titular de la Procuraduría. Actualmente el Fiscal General cuenta con un periodo de nueve años para ejercer su cargo, con la finalidad de no verse sujeto a las determinantes políticas y dar mayor fortaleza institucional al tener una gestión transexenal.</p> <p>Al no depender la asignación del poder Ejecutivo y tener dos años más en su periodo de gestión, fortalece la independencia y autonomía del Fiscal General ya que el Ministerio Público podrá sustentar su autonomía de</p>





		<p>gestión frente al Poder Ejecutivo, como institución que responde al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político ni a los intereses inmediatos del sexenio o del momento, acciones que trastocan la tarea técnica de procurar justicia.</p> <p>Al respecto, el doctor Jorge Carpizo señala que se ha buscado la neutralización política de la acción penal y la distancia del Ministerio Público de los poderes políticos del Estado, en especial del Poder Ejecutivo, ya que "...las atribuciones del Ministerio Público y el ejercicio de la acción penal pueden implicar intereses y finalidades extraños a la legalidad, como que la investigación previa o instrucción se contamine con aspectos políticos hasta el extremo de llegar a marginar la ley por la llamada razón de Estado o por intereses particulares".<sup>5</sup></p> <p>Luego entonces, con un periodo de gestión de 9 años, precisamente se busca la neutralización política de la acción penal y la distancia del Ministerio Público de los poderes políticos del Estado,</p>
--	--	--

<sup>5</sup> Carpizo Macgregor, Jorge. La Procuración de Justicia como Parte Esencial del Estado Democrático de Derecho. Coordinadores: Valdés, Diego y Carbonell, Miguel. El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Tomo I. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006. Página 84.



		en especial del Poder Ejecutivo.
<p><b>PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA SER PROCURADOR SE REQUIERE:</b></p> <p>Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p>	<p><b>FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA SER FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA SE REQUIERE:</b></p> <p>Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p>	<p>El Legislador del Constituyente permanente consideró los mismos requisitos para ser Procurador y Fiscal, ya que el fondo de la reforma es la autonomía del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones, por lo cual, el estándar para acceder al puesto no deberá ser bajo, por el contrario, se tendrá que seleccionar a la mejor persona para una responsabilidad de tal envergadura.</p> <p>Es preciso tomar en cuenta que, aunque si bien es cierto, son los mismos requerimientos para ser Fiscal que Procurador, también lo es que en un análisis sistemático de la reformas constitucional del 2014, el Senado de la República participa activamente en la designación del Procurador General al mandar una terna de 10 candidatos al titular del ejecutivo, tal como lo mandata el artículo 102 constitucional, por lo que el aspirante a Fiscal General no nada más debe cumplir con los requerimientos constitucionales, también</p>



		debe contar con el consenso de la mayoría del Senado de la Republica, lo que implica la construcción de acuerdos entre los actores políticos y la distribución del poder en la gobernabilidad del país.
<p><b>PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA REMOCIÓN</b></p> <p>El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.</p>	<p><b>FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA REMOCIÓN</b></p> <p><b>IV.</b> El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. 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 Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p><b>V.</b> En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.</p>	<p>Al disponer la reforma Constitucional que la remoción del Fiscal General podrá ser objetada por la mayoría de los miembros del Senado, se fortalece la autonomía de la Fiscalía General de la Republica, ya que el Ejecutivo no cuenta con la última decisión en la remoción de su titular, es el Poder Legislativo, por conducto de la mayoría del Senado, quien debe avalar dicha acción, consintiendo u objetando la multicitada remoción del Fiscal General</p>



	<b>VI.</b> Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.	
<b>ATRIBUCIONES</b>  Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.  El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.  En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la	<b>ATRIBUCIONES</b>  <b>A.</b> El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.  Corresponde al Ministerio Público de la Federación 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	Las facultades del Ministerio Público Federal se derivan de los mandatos Constitucionales contenidos en los artículos 21 y 102, en esta inteligencia, es loable destacar que la reforma del año 2014, realizada al apartado A del último artículo mencionado, le otorga a la Fiscalía General de la República el carácter de órgano público autónomo.  La relevancia de dicha reforma radica en que se establecen como órganos autónomos que no dependen de ningún otro en el ejercicio de sus competencias constitucionales, son verdaderos entes estatales que no pueden ser catalogados como instrumentales, porque el servicio público que gestionan es propio, no pertenece competencialmente a ningún otro sujeto creado por el Estado, del cual dependan.  Por lo que toca a las personas jurídicas de Derecho Público de carácter autónomo, debe decirse que la Constitución Política de los Estados



<p>Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.</p> <p>El Procurador 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.</p> <p>La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p>	<p>la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 29-01-2016</i></p> <p>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. El nombramiento y 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> <p>La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los</p>	<p>Unidos Mexicanos les atribuye sus propios fines, sin que los mismos pertenezcan a otros sujetos.</p> <p>A mayor abundamiento, la autonomía, que se señala, no es puramente ejecutiva o de gestión, comprenden el tomar decisiones no solo en la aplicación de ley, sino también en los criterios políticos, entendidos éstos no en el sentido electoral del término, sino en razón de que su emisión implica que, al no depender de ninguna directriz administrativa, toda la responsabilidad política recae sobre los titulares de dichos entes. Al respecto, podemos ejemplificar dicha afirmación con otros órganos autónomos (Banco de México, del Instituto Federal electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos), cuyos principales responsables, están sujetos al juicio de responsabilidad política porque sus decisiones adquieren un rango de tipo político.</p> <p>Otro de los grandes avances en la reforma Constitucional del artículo 102 apartado A, lo tenemos en que el nombramiento y remoción de los fiscales especializados podrá ser objetado por el Senado de la República, fortaleciendo al Poder Legislativo y dando un sano balance a los poderes del</p>
---	--	--



	<p>servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.</p> <p>El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.</p> <p>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.</p> <p><i>Apartado reformado DOF 28-01-1992, 31-12-1994, 10-02-2014</i></p>	<p>estado, ya que se tendrá que realizar un consenso amplio entre las fuerzas políticas para que los nombramientos de los fiscales especializados no sean objetados, de igual forma, al poder objetarse la remoción de los Fiscales Especializados, se reduce la posibilidad de coacción o amenazas a los servidores públicos.</p> <p>En este sentido, las atribuciones constitucionales que se le otorga a la Fiscalía General y al Senado de la Republica, se deben reflejar claramente en la Ley que reglamente a la Fiscalía General de la Republica, donde se prevean los procesos y procedimientos necesarios para concretar la reforma Constitucional y no se convierta en una norma imperfecta.</p> <p>En este mismo sentido, en lo que corresponde a los procesos para una acción justa y eficiente en el sistema acusatorio penal y adversarial, implica una reestructuración en el plano orgánico para dotar al Ministerio Público de facultades acordes con los procesos, actos y diligencias del nuevo sistema, como la etapa procesal intermedia; la depuración procesal y exclusión de pruebas; las audiencias de control de detención y formulación de</p>
--	--	--



		<p>imputación; la solicitud de medidas cautelares; los acuerdos preparatorios; o la solicitud de suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado.</p> <p>De igual forma, es preciso establecer en la Ley que reglamente a la Fiscalía General, una atribución expresa para la construcción de una política de persecución criminal, así como de prevención del delito en el marco de la coordinación al seno del Sistema de Seguridad Pública para la determinación de lineamientos de coordinación y asistencia con instituciones de seguridad pública.</p>
--	--	--

En los siguientes cuadros se realizará un análisis comparativo para poder identificar los principales atributos del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, para ello, se dividieron los cuadros en dos grandes columnas, en la primera encontraremos los artículos de la Constitución de la Ciudad de México que disponen las principales características y facultades del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, en la segunda columna se realizó un análisis comparativo y descriptivo de los artículos señalados en la primera columna, tomando como base el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>6</sup> y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA</b>	<b>DEL ESTATUTO DE GOBIERNO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>
<p><b>NATURALEZA JURÍDICA</b> <b>Artículo 44 Procuración de Justicia</b></p> <p><b>A. Fiscalía General de Justicia</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Ministerio Público de la Ciudad de México se organizará en una Fiscalía General de Justicia como un organismo público autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios.</li> <li>2. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías investigadoras, las cuales actuarán bajo su mando y conducción de aquél en el ejercicio de esta función.</li> <li>3. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los</li> </ol>	<p>Una de las directrices determinantes en el proyecto de la Constitución de la Ciudad de México, fueron la seguridad pública y la procuración de justicia. Es por ello que el Jefe de Gobierno señaló, en la exposición de motivos de dicha Constitución, que “La seguridad ciudadana requiere un nuevo modelo que contemple la responsabilidad compartida entre el gobierno de la ciudad y de las Alcaldías, así como de un enfoque que privilegie la prevención social de las violencias y el delito, la procuración e impartición de justicia y la reinserción social”<sup>7</sup>. Esto implicó que el constituyente de la CDMX, rompiera con el paradigma en la procuración de justicia, siguiendo las directrices utilizadas en el ámbito federal.</p> <p>Es por ello que en el artículo 46 de la Constitución de la Ciudad de México, siguiendo el modelo de los órganos</p>

<sup>6</sup> El estatuto de Gobierno del Distrito Federal estará vigente hasta en tanto concluya la vacatio legis de la Constitución de la Ciudad de México, en atención a lo dispuesto en el artículo PRIMERO TRANSITORIO de la Constitución de la Ciudad de México al señalar. -

PRIMERO. - La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral, que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación, y a los supuestos expresamente establecidos en los artículos transitorios siguientes.

<sup>7</sup> Exposición de Motivos del proyecto de la Constitución de la Ciudad de México.

<http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos> Revisado el 29 de marzo del 2017





<p>particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p>	<p>constitucionales autónomos, prevé la creación de los siguientes organismos autónomos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Consejo de Evaluación de la Ciudad de México;</li><li>b) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México;</li><li><b>c) Fiscalía General de Justicia;</b></li><li>d) Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;</li><li>e) Instituto Electoral de la Ciudad de México; f) Instituto de Defensoría Pública; y</li><li>g) Tribunal Electoral de la Ciudad de México</li></ul> <p>En lo que respecta a la Fiscalía General de Justicia, el artículo 46 de la Constitución de la Ciudad describe su naturaleza Jurídica al reconocer los siguientes atributos al Ministerio Público:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1. Organismo público autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propios.</li><li>2. Monopolio en la Investigación Criminal</li><li>3. Se le quita el monopolio del ejercicio de la acción penal, pero no el control estricto de todos los trabajos relacionados con la investigación criminal</li></ul>
<p><b>DESIGNACIÓN Y DURACIÓN DEL ENCARGO</b></p> <p><b>A. Fiscalía General de Justicia</b></p> <p>4. La persona titular de esta Fiscalía durará cuatro años y será electa por mayoría calificada del Congreso a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano, mediante un proceso de examinación público y abierto de conformidad con lo que establezca</p>	<p>La designación y duración en el encargo del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México tendrá más controles y menos duración en el encargo en comparación con el Fiscal General de la Republica, ya que durará 4 años y será electo por mayoría calificada del Congreso, a propuesta del Consejo Judicial Ciudadano.</p> <p>De lo anterior, es necesario hacer notar que si el Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México quisiera seguir en su</p>



la ley. La o el Fiscal podrá ser ratificado por un periodo más a propuesta de este Consejo.

encargo después de los 4 años que se contemplan como duración de su encargo, obliga al Fiscal General de Justicia a realizar un excelente trabajo en sus funciones y en el trabajo político que desarrolle, pues para ser ratificado para un segundo periodo, debe de votarlo a favor un Congreso de la Ciudad de México renovado, distinto al que lo designo en su primer periodo, en el entendido que la duración del Congreso de la Ciudad de México será de 3 años.

Otro punto a destacar es la nueva figura del Consejo Judicial Ciudadano, el cual será de carácter honorario y deberá ser elegido por el Congreso Local, lo que representa una independencia y autonomía plena de dicho Consejo, pues no depende, por sí mismo, de ninguno de los tres poderes para ser constituido. Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, al no recibir un sueldo el Consejo Judicial Ciudadano, asegura que el perfil de sus integrantes sea eminentemente ciudadano y transparente en el trabajo público. Cabe destacar que el nombramiento de los integrantes del Consejo Judicial Ciudadano, se elige mediante convocatoria pública a propuesta de instituciones académicas, civiles y sociales, para que posteriormente sea aprobado por una mayoría calificada del Congreso Local, concluyendo con su encargo una vez que se designa a los Consejeros de la Judicatura,

Respecto a la temporalidad para la designación del Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, los Artículos transitorios de la Constitución Política de la Ciudadano dispone que a más tardar el 31 de diciembre de 2018 se debe nombrar una comisión técnica encargada de planear y conducir la transición de la

	<p>Procuraduría General de Justicia a Fiscalía General de Justicia hacia la Fiscalía debiendo empezar ésta sus operaciones a más tardar el 31 de mayo de 2019.</p> <p>Por lo que hace al Consejo Judicial Ciudadano, la Constitución de la Ciudad de México señala que debe estar constituido a más tardar el 31 de diciembre de 2018</p>
<p><b>REQUISITOS PARA SER FISCAL</b></p> <p><b>A. Fiscalía General de Justicia</b></p> <p>5. Para ser Fiscal se requiere tener ciudadanía mexicana y cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en Derecho con experiencia mínima de cinco años; gozar de buena reputación; no haber sido condenado por delito doloso; no haber ejercido una diputación en el Congreso, una magistratura, el cargo de juez ni ser integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial o titular de una Secretaría o equivalente, en los tres años previos al inicio del proceso de examinación.</p>	<p>En este apartado, es loable hacer notar que la constitución Política de la Ciudad de México no exige la experiencia de 10 año que se requiere para ser Fiscal General de la Nación, pero el Constituyente de la Ciudad de México estableció el impedimento de acceder al cargo de Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México si el aspirante fue titular de una diputación en el Congreso o una magistratura; ejerció el cargo de juez o fue integrante del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial o titular de una Secretaría o equivalente. Esto, en los tres años previos al inicio del proceso de examinación.</p> <p>En este sentido, a diferencia de lo que dispone la Carta Magna Federal, el constituyente de la Ciudad privilegió el uso de candados para poder evitar, en la media de lo posible, el tráfico de influencia de altos cargos judiciales y de elección popular.</p>
<p><b>COMPETENCIA</b></p> <p>B. Competencia</p>	<p>Este apartado es de suma importancia en la creación de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, ya que por un lado, nos encontramos ante las reformas a la Constitución Federal en</p>

<p>1. La Fiscalía General de Justicia tendrá las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Dirigir en forma exclusiva, la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia de la o el imputado. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos;</li> <li>b. Establecer una política de persecución criminal que le permita gestionar, de manera estratégica los delitos del fuero común; aquellos en los que, por disposición de las leyes generales, exista competencia concurrente, así como federales cuando lo determine la ley. Para tales efectos tendrá bajo su mando inmediato a la policía de investigación;</li> <li>c. Crear mecanismos institucionales de coordinación para ordenar las diligencias pertinentes y útiles para esclarecer los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito;</li> <li>d. Establecer registros, protocolos y controles para proteger y asegurar la detención y cadena de custodia;</li> <li>e. Establecer lineamientos, protocolos y controles para la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias;</li> <li>f. Establecer lineamientos protocolos y controles para la utilización de criterios de oportunidad;</li> </ol>	<p>materia penal del 2008, la cual inició en la Ciudad de México el 24 de agosto de 2014, fecha en que se publicó el Decreto por el que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal declaró la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al Orden Jurídico de la Ciudad de México, estableciendo que la primera etapa de vigencia iniciaría a las cero horas del 16 de enero de 2015, y fue el 16 de junio de 2016 cuando se completó la transición del sistema de justicia penal acusatorio; modelo que se caracteriza por incorporar la oralidad, la adversarialidad, la reparación del daño y la solución de controversias a través de medios alternativos en la resolución de los procedimientos penales.</p> <p>Como resultado de lo anterior, se desecha el sistema Penal Mexicano de corte inquisitivo para transitar al sistema penal acusatorio adversarial<sup>8</sup>, dicho cambio representa no sólo un parteaguas en los sistemas de procuración e impartición de justicia, sino un verdadero cambio de paradigma,<sup>9</sup> por lo que las facultades del Procurador General de Justicia del Distrito Federal son inaplicables en su generalidad al ser limitadas. Con el Nuevo Sistema, la investigación de los delitos le compete al Ministerio Público y a las Policías. Es preciso señalar que el Ministerio Público será el encargado de la dirección de las investigaciones pues deberá llevarlas a cabo con toda objetividad, respetando las garantías procesales de todo presunto</p>
---	---

<sup>8</sup> Mediante la reforma constitucional de junio del 2008, el procedimiento penal transita del procedimiento semi-inquisitorio al acusatorio y oral, cuyos principios (publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación) recoge el artículo 20 constitucional.

<sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional, .2011. <http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/nuevo%20sistema%20de%20Justicia%20Penal%20Acusatorio.pdf> Rescatado el 27 de marzo del 2018

<ul style="list-style-type: none"> <li>g. Establecer lineamientos y protocolos para la utilización de medidas cautelares;</li> <li>h. Diseñar los protocolos para la observación estricta de los derechos humanos de todos los sujetos intervinientes en el proceso penal;</li> <li>i. Crear una unidad interna de estadística y transparencia que garantice la publicación oportuna de información;</li> <li>j. Crear una unidad interna de combate a la corrupción y la infiltración de la delincuencia organizada;</li> <li>k. Expedir reglas para la administración eficiente de los recursos materiales y humanos de la institución;</li> <li>l. Instituir mecanismos de asistencia con las instituciones de seguridad ciudadana, en las formas y modalidades que establezca la ley para la colaboración y autorización de sus actuaciones;</li> <li>m. Establecer un servicio profesional de carrera, con reglas para la selección, ingreso, formación, promoción y permanencia de las personas servidoras públicas;</li> <li>n. Solicitar el apoyo de las instituciones de seguridad ciudadana, en las formas y modalidades que establezca la ley para la colaboración y autorización de sus actuaciones;</li> <li>o. Definir criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley que rija la materia;</li> <li>p. Fungir como representante social y de la Ciudad, cuando la ley lo disponga;</li> </ul>	<p>culpable, tratándolo siempre, y en todo momento, como un probable responsable, bajo el principio de presunción de inocencia.</p> <p>De igual forma, con el sistema acusatorio, el Ministerio Público y la Defensa se encuentran en un plano de igualdad procesal para poder aportar ante el Juez de Control o Tribunal de Enjuiciamiento las pruebas que mejor convengan para acreditar su teoría del caso; todo ello para un juzgamiento imparcial de los casos. En el anterior sistema inquisitivo, sólo existía un Juez, el cual podía ordenar la declaración de testigos y otras pruebas sin que las partes se lo pidieran, colocando en aquel entonces al Ministerio Público en un plano de superioridad respecto a la defensa.</p> <p>Con todas las bondades que otorga el Sistema Penal Acusatorio Adversarial, fue necesario que el Constituyente de la Ciudad de México conceptualizara un catálogo de facultades exclusivas para el Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, con el fin de armonizarlas con el mandato previsto en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y con el Código Nacional de Procedimientos Penales, que dicho sea de paso, son obligaciones contraídas por el Poder Constituyente de la Ciudad de México, para salvaguardar el principio de progresividad en los derechos humanos .</p>
--	---



<p>q. Participar en las instancias relacionadas con los sistemas local, regional y nacional de seguridad;</p> <p>r. Establecer vínculos de coordinación interinstitucional con las alcaldías y demás dependencias del gobierno para el mejor desempeño de sus funciones; y</p> <p>s. Las demás que determine la ley en la materia.</p> <p>t.</p>	
<p><b>B. Fiscalías especializadas y unidades de atención temprana</b></p> <p>1. El Ministerio Público tendrá fiscalías especializadas para la investigación de delitos complejos y contarán con personal multidisciplinario capacitado específicamente para cumplir su objeto. Sus titulares serán designados por mayoría calificada del Congreso, de conformidad con lo que establezca la ley.</p> <p>2. Se establecerán unidades de atención temprana que brindarán asesoría y orientación legal a las y los denunciantes. Tendrán como objetivo recibir de forma inmediata las denuncias de las personas y canalizarlas a la instancia competente de acuerdo a la naturaleza del acto denunciado, de conformidad con la ley en la materia.</p>	<p>En este apartado es preciso destacar que el Constituyente de la Ciudad de México no solamente rompió con el paradigma del poder Ejecutivo Local al suprimir la facultad del Jefe de Gobierno para nombrar y remover al Procurador General de Justicia, con la aprobación del Presidente de la República<sup>10</sup>. También fortalece el papel que desempeñan las Fiscalías especializadas ya que sus titulares serán designados por mayoría calificada del Congreso; lo que le da mayor peso al Poder Legislativo en la Procuración de Justicia de la Ciudad de México y dota de autonomía a los Fiscales Especiales, permitiendo con ello toda ausencia de favoritismos al impedir complacer, sin derecho ni razón, a un Procurador General de Justicia de la Ciudad de México por haberlos designado al cargo.</p>

<sup>10</sup> Artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

- La concepción de un nuevo régimen Constitucional, no significa solamente un cambio de sistema en el país, sino que, al reconocer los derechos humanos dentro de la Carta Magna, las leyes secundarias no deben transgredir los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional, por el contrario, debe haber un control difuso de la constitución<sup>11</sup> para la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales, ante cualquier violación a los derechos humanos, el ciudadano contará con una andamiaje Jurídico más sólido para su defensa y acceso a la justicia.
- El 10 de febrero de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia político-electoral, modificando diversos artículos constitucionales. Entre estos el 102, apartado A, con el que se crea la Fiscalía General de la República, remplazando en su totalidad a la Procuraduría General de la República y estableciendo, entre lo más relevante, la autonomía constitucional de dicho órgano.
- La creación de la Fiscalía como institución autónoma se encuentra justificada en la necesidad de establecer un órgano encaminado a la defensa de los derechos fundamentales, por tal motivo, se estableció dentro del ordenamiento Constitucional, dotando a dicho ente de independencia en su estructura orgánica para alcanzar los fines esperados. Es decir, para que ejerza una función pública fundamental, y que por razones de su

---

<sup>11</sup> El control de constitucionalidad difuso es uno de los métodos desarrollados en el derecho procesal constitucional para asegurar la supremacía de la Constitución, consistente en otorgar el poder-deber para controlar la constitucionalidad de las leyes a todos los jueces de un país, y no a uno solo.

especialización e importancia social utilice la autonomía otorgada en pro del interés público.

- Con la reforma Constitucional del 2014, se rompe el paradigma de la Procuraduría Federal para evolucionar a una Fiscalía, lo que obliga a un cambio en su estructura administrativa y en sus facultades orgánicas. Es el mismo caso con la Constitución de la Ciudad de México al estar armonizada con la Carta Magna. Al respecto, para poder cumplir el mandato constitucional en la designación y operación de los trabajos tanto del Fiscal General de la Republica como el Fiscal General de Justicia de la Ciudad de México, es necesario que el legislativo Federal y local, en su primer periodo de sesiones, articulen los procesos e instrumentos legislativos necesarios para que se concrete el sistema de procuración de justicia en el país y en la Ciudad de México.
- El Poder Ejecutivo también requiere un cambio sustancial, pues pasó de decidir el nombramiento del entonces Procurador y girar instrucciones de modo vertical, a aceptar el nombramiento de Fiscal realizado por el Poder Legislativo, y, con ello, aceptar las determinaciones de la Fiscalía, aun cuando entrañen la investigación de conductas desplegadas por el propio Titular del Ejecutivo. Esta apreciación, nos lleva a considerar que con esta modificación se inicia una nueva época en la procuración de justicia mexicana, respecto de la cual queda mucho por estudiar, pero que sentará las bases para delinear la conformación del Estado mexicano en sus nuevas relaciones intergubernamentales.
- Las reformas constitucionales señaladas en el comparativo, requiere, para su aplicación, de la promulgación de la Ley de la Fiscalía General de la República,



así como de la Ley de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México como ley reglamentaria del precepto constitucional federal y local.

- Ahora bien, el avance que vislumbramos con el desprendimiento de la Fiscalía General de la República y de Justicia de la Ciudad de México respecto de la Administración Pública, es notable, ya que busca garantizar el respeto a los derechos humanos y de las víctimas, destacando una verdadera autonomía funcional y presupuestal<sup>12</sup>. No obstante, los correctos funcionamientos de las Fiscalías dependen, en buena medida, del cuidado y la forma con que se capacite y se integre al personal en la comprensión del significado, alcance y responsabilidad que implican esas facultades.
- Creemos que el cambio alcanzado por las reformas constitucionales será visible en un promedio de cinco años, no sólo por los cambios normales en la naturaleza del organismo o a implementación de los nuevos diseños de trabajo o el tiempo que se requiera en las personas para la adaptación a sus actividades, sino porque evidentemente en todo proceso de transición, las tareas a efecto de consolidarse son arduas. Baste el ejemplo de la implementación del sistema acusatorio en la Ciudad de México, el cual inició el 24 de agosto de 2014, fecha en que se publicó el Decreto por el que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal declaró la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al Orden Jurídico de la Ciudad de México, estableciendo que la primera etapa de vigencia iniciaría a las cero horas del 16 de enero de 2015, siendo el 16 de junio de 2016 cuando se completó la transición del sistema de justicia penal

---

<sup>12</sup> Sánchez Paulina, Animal Político, Cuatro retos para la futura Fiscalía General de la República, publicado el 1 de Octubre del 2014: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2014/10/01/cuatro-retos-para-la-futura-fiscalia-general-de-la-republica/>. Rescatado el 15 de abril del 2018

acusatorio, siendo que la Constitución Federal lo contempla desde la reforma del año 2008, pero fue de manera paulatina como se fue implementando dicho sistema penal en las Entidades de la República Mexicana.

- Las reformas Constitucionales de la última década nos llevan a considerar que se inicia una nueva época en la procuración de justicia mexicana, respecto de la cual queda mucho por estudiar, pero que sentará las bases para delinear la conformación del Estado mexicano, en sus nuevas relaciones intergubernamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Fabiola Martínez Ramírez, Giovanni A. Figueroa Mejía, Coordinadores, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2014
- Carpizo Macgregor, Jorge. La Procuración de Justicia como Parte Esencial del Estado Democrático de Derecho. Coordinadores: Valadés, Diego y Carbonell, Miguel. El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Tomo I. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006.
- FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

## CIBERGRAFÍA

- Exposición de Motivos del proyecto de la Constitución de la Ciudad de México.  
<http://proyecto.constitucion.cdmx.gob.mx/motivos>
- Historia de la PGR  
<https://www.gob.mx/pgr/acciones-y-programas/historia-de-la-procuraduria-general-de-la-República>

- Reforma constitucional respecto del diseño de la Fiscalía General de la República, Propuesta de dictamen ciudadano de las organizaciones que integran #VamosPorUnaFiscaliaQueSirva, 2017  
<https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/Resumen-reforma-a-FGR-VXUFQS-28agosto2017-1.pdf>
- Sánchez Paulina, Animal Político, Cuatro retos para la futura Fiscalía General de la República, publicado el 1 de Octubre del 2014:  
<https://www.animalpolitico.com/blogueros-tanque-pensante/2014/10/01/cuatro-retos-para-la-futura-fiscalia-general-de-la-republica/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, desde la Perspectiva Constitucional, .2011.  
<http://148.202.89.14/laboratoriojuiciosorales/sites/default/files/nuevo%20sistema%20de%20Justicia%20Penal%20Acusatorio.pdf>

## LEGISGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Constitución de la Ciudad de México

- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Código Penal del Distrito Federal.
- Estatuto de Gobierno de la Ciudad de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal