

**“INICIATIVA PARA CREAR LA FISCALÍA
ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN
DEL ESTADO DE PUEBLA, DOTADA CON
AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.”**

INICIATIVA PARA CREAR LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA, DOTADA CON AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.

Justificación de la autonomía constitucional.

“Ante todo debe asentarse que los órganos constitucionales autónomos se concibieron y desarrollaron en Europa y su establecimiento se expandió por Asia y América.

De acuerdo con la doctrina, los órganos constitucionales autónomos surgen con motivo de una nueva concepción del Poder, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de Poder, evolucionando con ello la teoría tradicional de la división de poderes, por lo que se dejó de concebir la organización del Estado derivada de los tres poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que sin perder su esencia, ahora se habla de que dicho principio debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, para hacer más eficaz, el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales y de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, por virtud de la excesiva influencia que éstos recibían de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, que habían perjudicado los derechos alcanzados hasta ese momento en beneficio de la clase gobernada, lo que motivó su establecimiento en los textos constitucionales dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcanzaran los fines para los cuales se habían creado, esto es, para que ejerzan una función propia del Estado, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

El sistema jurídico mexicano no ha sido la excepción a esta nueva concepción de distribución del poder público, pues como se señaló, a través de diversas reformas constitucionales se han establecido órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público, a los que se les ha encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia de esas funciones, para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal, se reitera, radica en atender necesidades torales tanto del Estado como

de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Aun cuando, no existe precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos como se ha señalado, las características esenciales que se desprenden tienen dichos órganos son:

- a) Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.*
- b) Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.*
- c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera.*
- d) Deben atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.”¹*

Autonomía constitucional de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Puebla.

De contar con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, dotada de autonomía constitucional, el Estado de Puebla se colocaría como el segundo Estado en avanzar hacia ese paradigma, después del Estado de Campeche.

La iniciativa que se propone es indispensable para contar con un órgano que investigue de forma objetiva, independiente y eficaz, los hechos delictivos en materia de corrupción.

En la actualidad, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción no es un órgano constitucional autónomo sino que forma parte de la estructura orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

Por otra parte, el nombramiento y remoción del Fiscal Especializado corresponde al propio Fiscal General del Estado, el cual podrá ser objetado por el Congreso, mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Además, de acuerdo al marco legal de la Fiscalía Especializada, no se le reconoce autonomía técnica ni operativa.

Por tanto, la actuación de la Fiscalía Especializada no es independiente, puesto que debe atender a los criterios de comportamiento del Fiscal General.

Como ejemplo de lo anterior, se tiene una serie de facultades exclusivas que le corresponden al Fiscal General para:

¹ **Cfr.** Sentencia que resolvió la Controversia Constitucional 35/2005, a cargo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México.

- Autorizar el no ejercicio de la acción penal, así como acordar la reapertura de averiguaciones previas en las que ésta se haya determinado, o bien, la continuación de la indagatoria para solicitar vinculación a proceso, cuando aún no haya prescrito.²
- Autorizar el desistimiento de la acción penal y la solicitud de no imponer la prisión preventiva oficiosa.³
- Autorizar la solicitud de la cancelación de órdenes de aprehensión.⁴
- Autorizar la solicitud dirigida al órgano jurisdiccional sobre la sustitución de la prisión preventiva oficiosa por otra medida cautelar.⁵
- Solicitar la intervención de comunicaciones privadas.⁶
- Autorizar la aplicación de recursos para investigaciones confidenciales.⁷
- Autorizar la infiltración de agentes investigadores, así como los actos de entrega vigilada y las operaciones encubiertas previstos en la ley.⁸
- Solicitar información a las entidades que integran el sistema financiero.⁹
- Expedir los lineamientos institucionales para el ejercicio de recursos destinados a investigaciones que impliquen riesgo, urgencia o confidencialidad extrema de conformidad a los que emitan las autoridades correspondientes.¹⁰
- Autorizar la estructura orgánica y crear, modificar o suprimir las unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Fiscalía General, de acuerdo al presupuesto establecido, determinando su adscripción y la del personal.¹¹
- Elaborar y presentar el Proyecto de Egresos de la Fiscalía General.¹²
- Establecer mediante Acuerdo, los lineamientos para otorgar la libertad provisional bajo caución, resolver el no ejercicio de la acción penal, solicitar la cancelación de órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia; el desistimiento, el sobreseimiento parcial o total, la suspensión del proceso, así como cualquier otro acto de autoridad que determine.¹³

² Artículo 20, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

³ Artículo 20, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

⁴ Artículo 20, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

⁵ Artículo 6, fracción XXVI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

⁶ Artículo 21, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

⁷ Artículo 21, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

⁸ Artículo 20, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

⁹ Artículo 20, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

¹⁰ Artículo 21, fracción XIV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

¹¹ Artículo 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

¹² Artículo 21, fracción III, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

¹³ Artículo 20, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

- Poner en conocimiento de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado, las irregularidades que se adviertan en los juzgados, para que se tomen las medidas conducentes.¹⁴

De este modo, la Fiscalía Especializada no está facultada para desplegar las atribuciones antes mencionadas, a menos que se cuente con la autorización del Fiscal General o, bien, que éste las ejerza directamente debido a que son funciones exclusivas que solo le competen a dicho funcionario.

Otro aspecto que visibiliza la dependencia de la Fiscalía Especializada a los criterios de comportamiento de la Fiscalía General, se puede identificar en las facultades siguientes:

- Para implementar planes y programas destinados a detectar la comisión de los hechos con apariencia de delitos del ámbito de su competencia, requiere la autorización del Fiscal General.¹⁵
- Al emitir los acuerdos, circulares, instructivos, bases y demás normas administrativas necesarias que rijan la actuación de la Fiscalía Especializada en el ámbito de su competencia, no pueden contradecir, en ningún caso, las normas administrativas emitidas por el Fiscal General.¹⁶

Ante el escenario que limita la función de la Fiscalía Especializada, es indispensable que ésta cuente con autonomía constitucional para investigar los hechos que constituyen delitos en materia de corrupción; también, para generar todos los actos tendientes a integrar las carpetas de investigación y continuar con la tramitación de las carpetas ante los Tribunales penales, sin que se dependa del comportamiento de otro ente público.

A la vez, es indispensable que se le dote de personalidad jurídica, patrimonio propio y, como consecuencia de ello, que se le reconozca la facultad para elaborar un presupuesto de egresos que sea enviado directamente al Congreso del Estado para su aprobación.

Rasgos de la autonomía constitucional de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Puebla.

¹⁴ Artículo 21, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.

¹⁵ Punto Segundo, fracción VIII, del Acuerdo por el que se Establece la Estructura de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

¹⁶ Punto Segundo, fracción X, del Acuerdo por el que se Establece la Estructura de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.

La autonomía constitucional propuesta le permitirá a la Fiscalía Especializada contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como independencia presupuestaria. A su vez, le permitirá desplegar una serie de acciones independientes con relación a la investigación de los delitos, sin atender a criterios de comportamiento de otros entes públicos en el ejercicio de sus funciones, las cuales se materializan por medio de las siguientes facultades:

- Plena autonomía para velar por los intereses en materia de combate a la corrupción, incluso en temas relativos al aumento o decremento del presupuesto que se le asigna.
- Plena autonomía para decidir sobre su estructura orgánica, creación o modificación de unidades administrativas y sobre sus facultades, cuya regulación corresponde a los acuerdos y lineamientos que podrá emitir de forma autónoma.
- Plena autonomía para investigar hechos relacionados con delitos en materia de corrupción, sin que dependa de otro órgano o ente público del Estado de Puebla.
- Ejercicio de las atribuciones, con total independencia, contenidas en una Ley Orgánica que regule su organización y funcionamiento.
- Decidir sobre la integración de las carpetas de investigación, el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal, su desistimiento, así como la aplicación de medios alternativos de solución de controversias y criterios de oportunidad.
- Solicitar informes a las autoridades financieras con la finalidad de aportar elementos a las carpetas de investigación.
- Realizar intervención de comunicaciones privadas.
- Decidir sobre la solicitud de prisión preventiva en los casos sometidos a investigación.
- Dirigir a la policía especializada en combate a la corrupción.
- El carácter autónomo de la Fiscalía implica que exista una plena libertad para determinar cómo será su funcionamiento, mismo que deberá determinarse individualmente y de modo que facilite una mejor realización de sus facultades; al no encontrarse subordinado jerárquicamente a otros órganos, lo lleva a fijar por sí mismo las reglas que regirán su actuar.

Nombramiento del Fiscal Especializado en Combate e la Corrupción del Estado de Puebla.

Se propone que el Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Puebla, como funcionario autónomo, sea designado mediante un proceso que cuente con la participación de la sociedad civil. Para ello se propone que el

Fiscal sea nombrado en un plazo máximo de sesenta días, a partir de la vacante para ocupar el cargo, mediante el siguiente procedimiento:

- El **Congreso del Estado de Puebla publicará una convocatoria pública para conformar una Comisión de Selección, que se integrará por once ciudadanos distinguidos**, de organizaciones de la sociedad civil - instituciones académicas y civiles-, de los cuales uno será el Presidente. Todos ellos deberán contar con conocimientos y experiencia probada en temas relacionados con el combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas u otras actividades socialmente relevantes.
- Todos los integrantes de la Comisión de Selección tendrán voz y voto. El Presidente tendrá voto de calidad.
- Una vez integrada la **Comisión de Selección, ésta emitirá una convocatoria pública para conformar una lista de, al menos, diez personas interesadas en ocupar el cargo de Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.**
- Cualquier ciudadano podrá manifestar su interés para ocupar el cargo de Fiscal Especializado, quien deberá cumplir con los mismos requisitos previstos para el nombramiento del Fiscal General del Estado
- Los ciudadanos interesados en ocupar el cargo deberán contar con el conocimiento y la experiencia probada en materia de combate a la corrupción y en investigación de delitos.
- La **Comisión de Selección, una vez recibidas las propuestas a ocupar el cargo de Fiscal Especializado, sesionarán a efecto de conformar una terna con los perfiles que tengan mayor experiencia probada en el ámbito del combate a la corrupción y conocimientos en la investigación de delitos.**
- Una vez confirmada la terna, el Presidente de la Comisión de Selección comparecerá ante el Congreso del Estado para exponer el proceso de selección de la terna y los motivos objetivos por los cuales se conformó la misma.
- Verificada la comparecencia mencionada, la **Comisión de Selección procederá a designar al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Puebla, mediante el voto de las dos terceras de sus miembros, quien ocupará el cargo por 8 años.**
- Posterior a la designación, la comisión del Congreso del Estado encargada de temas relacionados con el combate a la corrupción, dará seguimiento al cumplimiento de las funciones del Fiscal Especializada, para lo cual convocará a las instituciones académicas y civiles a efecto de elaborar un informe anual de seguimiento.
- Los **Fiscales Regionales o Vicefiscales, se ceñirán al mismo procedimiento de elección.**
- Los **Agentes del Ministerio Público será designados conforme a exámenes de conocimiento teórico y practico.**

- Todos los **funcionarios de la Fiscalía Especializada serán sometidos a exámenes de control de confianza.**

Determinación de adecuaciones normativas necesarias para crear una Fiscalía con autonomía constitucional.

Para hacer posible la transición hacia una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción con autonomía constitucional se requiere de diversas adecuaciones normativas que comienzan en el ámbito de la Constitución Política del Estado de Puebla y se van concretando en las Leyes secundarias.

De tal manera que es indispensable realizar las siguientes adecuaciones:

- Reconocerle constitucionalmente la naturaleza jurídica de órgano público autónomo. Para ello es preciso **reformar el “Título Sexto”, denominado “Del Ministerio Público”, conformado por los artículos 95 a 101, de la Constitución Política del Estado de Puebla.**
- Prever que el nombramiento del Fiscal Autónomo deberá ceñirse al procedimiento previsto en la propia Constitución y que no podrá ser nombrado para ocupar el cargo de primer Fiscal, quien fuera Fiscal General del Estado o, bien, Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.
- Exigir los mismos requisitos que al Fiscal General del Estado, para que el Fiscal Especializado sea designado al frente del organismo autónomo.
- Reconocerle constitucionalmente la facultad para presentar iniciativas de ley ante el Congreso del Estado, en materia de combate a la corrupción. Para ello es preciso **reformar el “Capítulo V”, denominado “De la iniciativa y formación de las leyes”, previsto en el artículo 63, de la Constitución Política del Estado de Puebla.**
- **Expedir una Ley Orgánica** para regular la estructura y facultades de la Fiscalía Autónoma; **así como todos los instrumentos legales necesarios para llevar a cabo sus funciones, como reglamentos, acuerdos, lineamientos, etc.**
- **Derogar las disposiciones relativas a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción**, previstas en los artículos 9, fracción I, inciso e), así como 58 a 60, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.
- **Abrogar el Acuerdo por el que se Establece la Estructura de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción.**
- **Contemplar una regulación para el Órgano Interno de Control.**

Tomando en consideración lo expuesto, se propone la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 63 Y 95, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 101 BIS.

ARTÍCULO PRIMERO. - Se reforman los artículos 63, creándose la fracción VI; y 95, en su primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; y se adiciona el artículo 101 BIS, para quedar como sigue:

Artículo 63. La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

- I.;
- II.;
- III.;
- IV.;
- V.;

VI. Al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción en materia de combate a la corrupción.

Artículo 95. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como órgano público autónomo **y en una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, como órgano público autónomo, dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propios, los cuales se regirán por los principios de eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.**

Artículo 101 BIS. La designación del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción se seguirá conforme a lo siguiente:

I. El Congreso del Estado de Puebla publicará una convocatoria pública para conformar una Comisión de Selección, que se integrará por once ciudadanos distinguidos, de organizaciones de la sociedad civil -instituciones académicas y civiles-, de los cuales uno será el Presidente.

Todos ellos deberán contar con conocimientos y experiencia probada en temas relacionados con el combate a la corrupción, transparencia, rendición de cuentas u otras actividades socialmente relevantes.

Todos los integrantes de la Comisión de Selección tendrán voz y voto. El Presidente tendrá voto de calidad.

II. Una vez integrada la Comisión de Selección, ésta emitirá una convocatoria pública para conformar una lista de, al menos, diez personas interesadas en ocupar el cargo de Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción.

Cualquier ciudadano podrá manifestar su interés para ocupar el cargo de Fiscal Especializado, quien deberá cumplir con los mismos requisitos previstos para el nombramiento del Fiscal General del Estado.

Los ciudadanos interesados en ocupar el cargo deberán contar con el conocimiento y la experiencia probada en materia de combate a la corrupción y en investigación de delitos.

III. La Comisión de Selección, una vez recibidas las propuestas a ocupar el cargo de Fiscal Especializado, sesionarán a efecto de conformar una terna con los perfiles que tengan mayor experiencia probada en el ámbito del combate a la corrupción y conocimientos en la investigación de delitos.

IV. Una vez confirmada la terna, el Presidente de la Comisión de Selección comparecerá ante el Congreso del Estado para exponer el proceso de selección de la terna y los motivos objetivos por los cuales se conformó la misma.

V. Verificada la comparecencia mencionada, la Comisión de Selección procederá a designar al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción del Estado de Puebla, mediante el voto de las dos terceras de sus miembros, quien ocupará el cargo por 8 años.

VI. Posterior a la designación, la comisión del Congreso del Estado encargada de temas relacionados con el combate a la corrupción, dará seguimiento al cumplimiento de las funciones del Fiscal Especializada, para lo cual convocará a las instituciones académicas y civiles a efecto de elaborar un informe anual de seguimiento.

Los Fiscales Regionales o Vicefiscales, se ceñirán al mismo procedimiento de elección.

Los Agentes del Ministerio Público será designados conforme a exámenes de conocimiento teórico y práctico.

Todos los funcionarios de la Fiscalía Especializada serán sometidos a exámenes de control de confianza.

Determinación de adecuaciones normativas necesarias para crear una Fiscalía con autonomía constitucional.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

Primero. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Segundo. - El Congreso del Estado expedirá la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero. - La designación del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción se verificará dentro de los sesenta días posteriores a la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.