

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO OMAR FAYAD MENESES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Omar Fayad Meneses, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62 numeral 2, 68, 69 numeral 1, 76 numeral 1 fracción II, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Someto a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74, 78, 102, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) como un organismo público autónomo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Corresponde al Estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del Estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se sitúa al Ministerio Público, cuya función lleva a cabo actualmente la Procuraduría General de la República, cuya naturaleza jurídica es indefinida, como lo veremos más adelante, y dentro de la cual se inscribe con nivel de “subprocuraduría” la vigente Fepade, de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los procesos de reformas de la procuración de justicia penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el Poder Ejecutivo o en el Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

La Fepade tiene funciones de Ministerio Público, pero circunscritas a las conductas tipificadas en la legislación penal como delitos electorales.

Pese a que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en el país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional ni al Ministerio Público ni mucho menos a la Fepade. Aun cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerárquica entre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el procurador general de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y, por ende, quien designa libremente al titular de la Fepade, actualmente se le sitúa en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

La situación jurídica que guarda la figura del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que la Fepade realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país debe dirigirse a transformar la Institución de la Fiscalía Especial, de una subprocuraduría dentro de la Procuraduría General de la República y, por ende, dentro del ámbito del Ejecutivo federal, a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

Previamente a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. El procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que determine la ley.

Conforme a estos preceptos, era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la administración pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1o., segundo párrafo, y se deroga el artículo 4o., que a la letra disponían lo siguiente:

Artículo 1o. ...

La Presidencia de la República, las secretarías de Estado y los departamentos integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República no forma parte de la administración pública federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el procurador general de la República será designado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Por la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, igual que en el resto de América Latina, a transformar la institución de las fiscalías de dependencias del Ejecutivo federal a órganos que gocen de plena autonomía, de absoluta independencia, para que puedan cumplir libremente sus funciones, ajenos a injerencias de cualquier índole.

Los antecedentes directos e inmediatos de la Fepade son el acuerdo del Consejo General del IFE del 23 de marzo de 1994 por el que se encomendó al titular de dicho consejo, la posibilidad de gestionar ante la PGR la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, con rango de subprocuraduría. Consecuencia de lo anterior, el titular del Ejecutivo federal retomó la propuesta y por decreto publicado el 19 de julio del mismo año,

que reformó los artículos 1o. y 43, así como adicionó los artículos 6o. y 6o. Bis del reglamento de la entonces vigente Ley Orgánica de la PGR, surge la Fepade actual.

De acuerdo con los razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, sobre todo en un tema tan importante y sensible como lo es la materia electoral, de cuyos procesos libres, periódicos, legales, se conforman al menos dos de los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo y Legislativo–, en los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, reclama se fortalezca la figura del Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos electorales, se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

El establecimiento de la Fepade como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del tribunal, lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los consejeros electorales que forman parte del consejo general del instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, según lo establecido por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 118, numeral 1, inciso v), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al consejo general del instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la junta de gobierno, ya que en términos del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102, apartado S, constitucional, que establece que la comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior, a fin de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del apartado B del artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el enfoque desarrollado por Manuel García Pelayo,¹ las cuatro características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Rango constitucional;
- b) Participación en la dirección política del Estado;
- c) Presencia constitutiva; y
- d) Relaciones de coordinación con otros poderes.

El ilustre académico y jurista Jaime Cárdenas Gracia, que enriquece con su presencia y participación la presente legislatura, define los organismos autónomos como los “inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.²

En México, el proceso ya añejo de reforma del Estado se ha plasmado, básicamente, a través de la creación de organismos constitucionales autónomos o, cuando menos, “semiautónomos”: IFE, Banco de México, CNDH, Inegi, IFAI, Consejo de la Judicatura Federal, Auditoría Superior de la Federación, etcétera.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los organismos constitucionales autónomos: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, debe considerarse con una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado; 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcances los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requeriría 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, pues su misión principal 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.

Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son éstas: a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relación de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.³

Este criterio se reforzó con la jurisprudencia dictada al año siguiente, en la cual añadió la característica de que el fin de los órganos constitucionales autónomos es “obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”.⁴

Resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones, que garantizarían la autonomía de la Fepade:

- Autonomía operativa y financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el titular del Ejecutivo federal pueda realizar cambio alguno.
- Nombramiento del titular, para un periodo de siete años, hecho por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente. Al igual que el proceso de elección de los consejeros del IFE, pero a diferencia de estos últimos, no sería cada nueve años sino cada siete.
- Incluir al titular de la fiscalía como sujeto de juicio político en términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente iniciativa propone adicionar los artículos constitucionales 74, fracción VII, para incluir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar al titular de la Fepade; 102, apartado A, adicionando un séptimo párrafo, para establecer expresamente a la Fepade como un órgano constitucional autónomo, dotado de autonomía e independencia funcional y financiera; y 110 y 111, para incluir al fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales como sujeto de juicio político y para proceder penalmente en términos del título IV de la misma Carta Magna.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforman los artículos 74, fracción VII; 78, fracción IX; 102, apartado A; 110; y 111 para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a VI. ...

VII. Designar para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, con la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Artículo 78.

I. a VIII. ...

IX. Designar, en su caso, para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

...

La ley organizará la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales como organismo con autonomía operativa y financiera y con la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, que será incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para un periodo de siete años. La misma Cámara podrá remover libremente al titular de la fiscalía mediante mayoría calificada.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del

Distrito Federal, el procurador general de la República, el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Tercero. Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Cuarto. El actual fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales continuará en el desempeño del encargo hasta que sea designado por la Cámara de Diputados quien deba ocupar la titularidad, una vez expedida la ley orgánica respectiva.

Notas

1 García-Pelayo, Manuel. “El estatus del tribunal constitucional”, en Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, volumen I, número 1, 1981, páginas 11-34.

2 Cárdenas Gracia, Jaime F. Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, página 244.

3 Tesis P/J 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, novena época, mayo de 2007, página 1647, número de registro IUS: 172456.

4 Tesis P/J 12/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, novena época, febrero de 2008, página 1871, número de registro IUS: 170238.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2011.

Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica)