



HONORABLE PLENO DE LA XV LEGISLATURA DEL ESTADO.
PRESENTE



El suscrito **DIPUTADO CARLOS MARIO VILLANUEVA TENORIO**, en mi carácter de Presidente de la Comisión de Justicia de esta Honorable XV Legislatura del Estado de Quintana Roo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 68 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, me permito presentar para su **URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN** a esta Soberanía Popular, la siguiente **INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad al Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, denominado “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México 2003”, se manifestó la necesidad de que el Estado Mexicano adecue el sistema procesal a un modelo acusatorio en que el imputado, el Ministerio Público y la víctima u ofendido del delito, gocen de plena equidad procesal, y que sea el juez, quien resuelva el asunto sobre la base de los elementos probatorios aportados por las partes, en el marco de los principios de oralidad, publicidad, concentración y contradicción.

En ese sentido, la instauración de órganos autónomos constitucionales, permite mantener el ejercicio de funciones prioritarias del Estado ajenos a coyunturas políticas, logrando



una mejor eficiencia, eficacia y objetividad para el ejercicio de dichas funciones, así como para establecer la independencia de esos órganos a consignas o mandatos superiores.

Así los órganos constitucionales autónomos se establecen en las leyes constitucionales concibiéndolos ajenos a toda dependencia o sujeción de los tres poderes que conforman el Estado, pero que no son extraños a las funciones públicas, sino por el contrario, su naturaleza se desprende de una premisa fundamental, que consiste en coadyuvar de manera importante en el quehacer gubernamental.

En ese orden, los órganos constitucionales han ido ocupando un lugar preponderante en la estructura del Estado y en el ejercicio de funciones administrativas relevantes para la actuación objetiva, eficaz y eficiente de materias determinadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido algunos requisitos que deben cumplir los órganos constitucionales autónomos tales como: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Los requisitos antes aludidos se desprenden de la siguiente tesis jurisprudencial:

Época: Novena Época

Registro: 170238

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXVII, febrero de 2008



Materia(s): Constitucional

Tesis: P./J. 12/2008

Página: 1871

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia 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, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.



EL CONGRESO DE TODOS

XV PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE
QUINTANA ROO
LEGISLATURA

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Al respecto, el Alto Tribunal de nuestro país ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. De ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los órganos constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia de sus funciones. Importante resulta que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado Mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco precisamente para evitar el abuso en el ejercicio del poder público. Los órganos constitucionales autónomos cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía, salvaguardando sus características orgánicas y funcionales esenciales, de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo, pues se



violentaría el principio de división de poderes enmarcado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Al efecto, en nuestra entidad en fecha 25 de junio de 2016, mediante decreto 411 de la Honorable XIV Legislatura del Estado, se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, creando la Fiscalía General del Estado, previendo que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General como un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, independencia funcional y financiera, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

En ese orden, mediante decreto 413 de la Honorable XIV Legislatura del Estado, se expidió la Ley de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, concibiendo en congruencia con el texto constitucional estatal, a la Fiscalía General del Estado como un organismo constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotada de autonomía administrativa, presupuestal y operativa, encargada de la procuración de justicia en el Estado, determinando sus prioridades de acuerdo con sus requerimientos y necesidades así como ejerciendo sus facultades conforme al interés público.

En el mencionado ordenamiento se estableció como objeto, el organizar a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, para la distribución de competencias de los órganos que la integran y el despacho de los asuntos que le atribuyen al Ministerio Público, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y demás normas aplicables. Al tenor de ello, los órganos constitucionalmente autónomos debido a su diseño institucional les está reconocida la posibilidad de contar con un balance de distribución en relación al poder público, razón por la que si así lo determina la ley que rige su organización y funciones de acuerdo a la naturaleza, puede emitir la normatividad que fortalezca a un órgano



regulador autónomo con el poder suficiente de reglamentación que incluso, innove el ordenamiento jurídico que le dio origen. Para soportar este argumento, sirva la siguiente tesis jurisprudencial:

Época: Décima Época

Registro: 2010881 **Instancia:** Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 22 de enero de 2016 11:30 h

Materia(s): [Constitucional]

Tesis: P./J. 46/2015 (10a.)

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial [suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos], mediante la creación de ciertas agencias independientes -de los órganos políticos y de los entes regulados para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador,



busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Moral. Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis



María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

El tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 46/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

A propósito de lo anterior, la Ley que rige la organización de la Fiscalía General del Estado, en cuanto a la organización y la distribución de la competencia de sus órganos, en diversas disposiciones establece que será aplicable el Reglamento Interior y demás disposiciones aplicables, sin embargo, si bien la figura del Reglamento se encuentra contemplada dentro del ordenamiento orgánico que derivó en la creación de la Fiscalía General, de forma específica en la fracción XVIII del artículo 5º, este tipo de normatividad no ha sido emitida para regir al interior de la propia Fiscalía, lo que ha ocasionado que un sinnúmero de aspectos no se encuentren regulados en forma más específica, dificultando diversas tareas estructurales, de organización, funcionamiento y desempeño de la propia Fiscalía.

La falta de la normatividad que complemente las funciones organizacionales, estructurales y funcionales de la Fiscalía General del Estado, se debe a que en la propia ley que rige a la instancia carece de atribuciones del Titular de la Fiscalía General para poder emitirla. La ausencia de ordenamientos de esta naturaleza ha impedido a la instancia resolver diversas problemáticas de carácter administrativo ante la falta de supuestos regulados.

Dentro de los aspectos importantes a regular a través del Reglamento, se encuentra que la Fiscalía General cuenta con órganos, direcciones y personal necesario cuyas funciones deben encontrarse establecidas en el mencionado ordenamiento, en ese sentido se



entiende que dichas funciones no han podido ser reguladas de una manera amplia y cuyas funciones queden concretamente especificadas.

Para el caso de las Vice-Fiscalías, cada una de ellas, al encontrarse definidas sus funciones, establece que serán aquellas que contempla la ley, además de las que estipule el propio reglamento, sin embargo, al no existir éste, es imposible que esas funciones puedan ser también ampliadas dentro del marco competencial e incluso especificadas.

Por cuanto hace al Órgano Interno de Control, la situación es aún más grave, pues es evidente e ineludiblemente necesario contar con un reglamento administrativo que permita a este órgano, contar con las herramientas necesarias para desplegar sus funciones en materia de anticorrupción, consistentes en prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas de servidores públicos de la Fiscalía General del Estado, en sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Fiscal General; en revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia, aplicación de recursos públicos; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

En consecuencia, resulta fundamental que el Órgano Interno de Control tenga libre acceso a los expedientes, documentos e información que se encuentren bajo la autoridad o custodia de los servidores públicos de la Fiscalía General a quienes practique una investigación o auditoría, así como a las instalaciones correspondientes, el equipo y los elementos que ahí se encuentren, todo ello de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, su Reglamento y las disposiciones que al efecto emita el Fiscal General.



Por todas estas razones, someto a la consideración de esta Honorable XV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo para su **URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN**, la siguiente:

INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN XI DEL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 10. ...

I. a X. ...

XI. Expedir el Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado en el que se distribuirán las atribuciones de los órganos, direcciones y personal necesario para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones, así como las demás disposiciones normativas necesarias para el adecuado funcionamiento y desempeño de la Fiscalía General, debiendo ser publicada la normatividad en el Periódico Oficial del Estado.

XII. a XXX.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.



SEGUNDO. Dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Fiscal General del Estado deberá emitir el Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Dentro del plazo de ciento veinte días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Fiscal General del Estado deberá emitir las demás disposiciones normativas necesarias para el adecuado funcionamiento y desempeño de la Fiscalía General.

Hasta en tanto se expiden el Reglamento Interior de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo y las demás disposiciones normativas, se seguirán aplicando las anteriormente existentes en lo que no se opongan al presente Decreto.

DADO EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, A LOS QUINCE DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECISIETE.

DIP. CARLOS MARIO VILLANUEVA TENORIO.

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA H. XV LEGISLATURA.

