

La facultad de atracción de la FGR. la inconstitucionalidad de ciertas porciones de la LFGR

*Pablo Hernández-Romo Valencia**

Sumario: I. Introducción II. El artículo 73 fracción XXI de la CPEUM: fundamento de la facultad de atracción de la FGR 2.1. 1ª reforma: 1996 2.2. 2ª reforma: 2012 2.3. Comentario sobre la fracción como se encuentra actualmente III. La facultad de atracción por conexidad 3.1. La facultad de atracción por conexidad en el CNPP 3.2. La facultad de atracción por conexidad en la LFGR IV. La conexidad V. La facultad de atracción según la LFGR.

Resumen: La FGR tiene facultades **limitadas** para atraer casos del fuero común, de conformidad con lo que establece la Constitución Política de nuestro país. Sin embargo, la legislación secundaria, en este caso, la Ley de la Fiscalía General de la República contiene preceptos en los que se faculta a la FGR para que pueda atraer cualquier caso del fuero común, no respetándose lo que se establece en nuestro máximo ordenamiento. En este artículo únicamente se analizará lo relativo a la facultad de atracción por conexidad; no se estudiará lo relativo a la facultad de atracción por lo que hace a los periodistas, supuesto en el que no se exige conexidad y que también se menciona en nuestra constitución.

Palabras clave: Competencia, facultad de atracción, conexidad, fuero común, fuero federal.

Abstract: The FGR (Attorney General's Office) has limited powers to take on cases under common jurisdiction, in accordance with what is established by the Political Constitution of our country. However, secondary legislation, in this case, the Law of the Attorney General's Office, contains provisions that empower the FGR to take on any case under common jurisdiction, thus not respecting what is established in our highest legal framework. This article will only analyze the power of attraction by connection; it will not address the power of attraction regarding journalists, a situation in which connection is not required and which is also mentioned in our constitution.

Keywords: Jurisdiction, power of attraction, connection, common jurisdiction, federal jurisdiction.

* Master of Laws por la Universidad de Northwestern (Chicago, EE. UU.), Maestro en Derecho por la Universidad de Deusto (Bilbao, España) y Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante (España) con estancias de investigación en las Universidades de Yale y Harvard.

I. INTRODUCCIÓN

Recientemente se ha escuchado en los medios de comunicación, que la Presidenta de la República Mexicana ha dicho qué, respecto de ciertos homicidios mediáticos, esto es, de delitos del fuero común, vería si la Fiscalía General de la República (FGR) los atraía para investigarlos.

Para la mayoría de las personas, aun para muchos abogados, no se entiende por qué razón la FGR puede investigar delitos que son del orden común, toda vez que dicha Fiscalía investiga delitos del orden federal. Tal parecería que la FGR está actuando en contra del principio de competencia.

Con base en lo anterior que surjan las dudas: ¿de qué depende que se atraiga un caso o no? ¿Cuál es el fundamento para poder atraer un caso? ¿Existe algún límite para la atracción?

Para poder responder a las interrogantes de forma adecuada, es necesario conocer lo que establece la CPEUM al respecto. La respuesta se encuentra en el artículo 73, fracción XXI, en la parte que trata lo relativo a la *facultad de atracción*. Esta facultad permite a la FGR investigar **determinados** delitos del fuero común.

Lo lógico es que dicha facultad esté desarrollada y regulada en la legislación secundaria: en el Código Nacional de Procedimientos Penales (en adelante CNPP). Únicamente podrá estar regulada en este ordenamiento, toda vez que este es el único que puede regular todo lo relativo al procedimiento penal, y no cabe duda de que la facultad de atracción es una cuestión procedimental.

No obstante lo anterior, en México, en no pocas ocasiones, las leyes secundarias no cumplen con lo que se establece en la CPEUM; esto es, van más allá de lo permitido por ésta; de ahí las múltiples inconstitucionalidades que existen.

Pues bien, en esta ocasión, esa desgracia le toca a la conocida *facultad de atracción* de la FGR, que si bien, como ya lo mencioné, está permitida por la CPEUM, su reflejo en las leyes secundarias va más allá de lo permitido por nuestro máximo ordenamiento.

Para poder conocer si el legislador secundario cumplió con lo que se establece en el texto constitucional, lo primero es conocer éste. Siempre es necesario conocer cuál fue la voluntad del constituyente permanente. Solo de esta forma se sabrá el alcance de la norma constitucional.

La única forma de conocer la voluntad del constituyente permanente es cuando esta queda transcrita de forma clara. No es válido, como lo han hecho algunos autores durante muchas décadas, decir que tal o cual ha sido la voluntad del constituyente permanente, solo por el texto de la ley, sin que exista documento alguno que confirme esta.

Cuando se tiene certeza de cuál fue la voluntad del constituyente permanente, no se puede dudar de lo dicho por este. En estos casos se tiene que acatar lo dicho por este porque eso es la ley suprema.

En este artículo busco que el estudioso del proceso penal se dé cuenta de la deficiencia que existe en la legislación secundaria en torno a la facultad de atracción.

II. EL ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXI DE LA CPEUM: *FUNDAMENTO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DE LA FGR*

El artículo 73 fracción XXI de la CPEUM establece, entre otras cosas, lo que se ha conocido por la doctrina como la *facultad de atracción*¹. Esto es, cuando no obstante tratarse de un delito del orden local, la FGR puede investigar el asunto como si se tratara de uno del orden federal.

En pocas palabras, se está ante una invasión de competencia que ha sido constitucionalizada. En efecto, si se tratara de un delito local, las Fiscalías o Procuradurías locales son las competentes para la investigación de dichos delitos; y no lo puede ser, por competencia, la FGR. Sin embargo, al permitirse esto por el constituyente permanente, se está dando una facultad extraordinaria a la FGR.

2.1. 1ª reforma: 1996

El artículo constitucional antes mencionado fue reformado el día 03 de julio de 1996 según se aprecia en el Diario Oficial de la Federación (DOF), en esta reforma se estableció lo relativo a la facultad de atracción. Dicho artículo establecía lo siguiente:

"El Congreso tiene facultad:

...

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales."

¹ HERNÁNDEZ, María del Pilar. "Artículo 73". En: CARBONELL, Miguel (Coordinador): Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada, Tomo III, 20ª ed., México; Porrúa/UNAM, 2009, p. 318., para quien: "... , que atribuye a las autoridades federales, competencia en asunto de naturaleza local, "federalizando" así los delitos. Así, se adiciona a la fracción un segundo párrafo para asentar a nivel constitucional la llamada facultad de atracción". ARILLA Bas, Fernando. "El procedimiento penal en México". 9ª ed. México, Porrúa, 2007. p. 48. Respecto del nuevo sistema de justicia penal, vid., PÉREZ Daza, Alfonso. "Código Nacional de Procedimientos Penales. Teoría y práctica del proceso penal acusatorio". México, Tirant lo Blanch, 2016, p. 134.

En opinión de Hernández, con esta reforma constitucional se buscó “subsanan un <<pequeño>> error consignado en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales”, en el que se atribuía a las autoridades federales competencia en asuntos de naturaleza local, federalizando los delitos”². Contrario a lo dicho por la doctrinaria, no se trataba de un “error”; se estaba en presencia de una invasión ilegal de competencia por parte de la autoridad ministerial federal, respecto de facultades que correspondían al Ministerio Público del orden local.

En opinión de la misma doctrinaria, fue en ese momento cuando constitucionalmente se le concedió la facultad de atracción a la Procuraduría General de la República³, hoy FGR. Contrario a lo dicho por la doctrinaria y como se verá *infra*, la facultad de atracción que se le concedió a la Procuraduría General de la República no era la que se había regulado previamente en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; sino que esta se limitó, por lo que se aprecia en la voluntad del constituyente permanente, para un único supuesto: *el de ciertos delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada*; aunque en el texto constitucional quedará plasmada otra cosa.

Es importante que se aprecie, que el constituyente permanente dejó en claro, que la **única** forma a través de la cual las autoridades federales podrían conocer de los delitos del fuero común era cuando éstos tuvieran **conexidad** con delitos federales.

Lo principal entonces es conocer qué se entiende por *conexidad*. Cosa que el constituyente permanente no dijo, y que me parece loable, ya que eso corresponde a la legislación secundaria.

No obstante lo anterior, *conexidad* significa conexión, y este término se refiere a enlace, atadura, trabazón, concatenación de una cosa con otra.

El artículo 10 del otrora Código Federal de Procedimientos Penales establecía en la parte conducente:

“En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos”.

Lo importante de esta reforma es que la facultad de atracción, por lo menos por lo que hace a toda la discusión que se tuvo durante la creación de esta reforma, se pensó y así se dijo, era para los casos de delincuencia organizada en donde existieran delitos del fuero común pero cometidos por miembros de la delincuencia organizada. Así se aprecia de la Exposición de Motivos, que se dio en la Cámara de Origen, que en este caso fue la de Senadores, de fecha 19 de marzo de 1996.

² Hernández, María del Pilar. *op. cit.* p. 318.

³ *Idem.*

En esta se dijo:

“La conveniencia de generar una legislación específica en tomo (sic) a la delincuencia organizada, así como la necesidad de que ciertos delitos, que siendo en principio de la competencia del fuero común, pasen al conocimiento de la autoridad federal, plantea sin duda algunos problemas de competencia; pero pueden también originar, como seguramente ya se han dejado manifestar cuestionamientos sobre si esa situación no implicaría cierta vulneración a la soberanía estatal o distrital. Con la finalidad de evitar este tipo de conflictos, que de alguna manera se han suscitado (sic) con la aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, que prevé la atracción a la jurisdicción federal de delitos de a (sic) competencia de las autoridades locales, se plantea la conveniencia de prever con toda caridad (sic) la base constitucional para ellos.

...

Pero, toda vez que el ámbito de aplicación de la ley relativa a la delincuencia organizada alcanzaría no sólo a delitos federales sino también a delitos del orden común o cometidos por una organización criminal que actúa en dos o más entidades federativas, entonces podría presentarse el cuestionamiento a que se ha hecho referencia, sobre si ello no vulnera la soberanía de los Estados en esta materia, pues se estaría facultando a la jurisdicción federal para atraer delitos de competencia de las autoridades locales, con la finalidad de darle la misma atención, sujetándolas a idénticas estrategias procedimentales diseñadas para el combate a la delincuencia organizada. Si bien este cuestionamiento fue resuelto de alguna manera por la (sic) legislación procesal federal, a través de lo dispuesto por el artículo 10 de dicho ordenamiento legal, por lo que podría decirse que cualquier interpretación o conflicto que llegara a generarse en relación a este punto, resultaría ocioso y ya superado por la razón antes acotada, subsisten todavía opiniones en sentido diferente”⁴.

Lo anterior quedó de forma más clara en la Discusión en la Cámara de Origen, de fecha 01 de abril de 1996, cuando el Senador Juan de Dios Castro Lozano, haciendo uso de la palabra dijo, en la parte que me interesa para este trabajo, lo siguiente:

“Y cuando en delitos, como secuestro, como robo de automóviles, como muchos otros de delincuencia organizada se habla señoras y señores legisladores del auxilio de la Federación, que tiene recursos para poder combatir más eficazmente que las entidades federativas empobrecidas, que no pueden destinar recursos a programas amplios de seguridad y que el problema es de fondo, no es la solución radical federalizar todo; porque señoras y señores legisladores el tema de régimen federal, en su origen, son facultades a la Federación, como excepción.”

Lo anterior fue confirmado en el Dictamen de la revisora, en este caso en la Cámara de Diputados, de fecha 25 de abril de 1996, en donde en el apartado IV que lleva por rubro “De las modificaciones realizadas por el Senado de la República al

⁴ Esto se ve confirmado en el punto nominado “Competencia para la investigación y persecución de los delitos” del Dictamen en la Cámara de Senadores de fecha 28 de marzo de 1996.

dispositivo legal de las iniciativas”, en el punto 5 nominado “Artículo 73 fracción XXI constitucional” se lee

“Es favorable crear todo un orden jurídico que permita combatir a la delincuencia organizada. Es ineludible que ciertos delitos de competencia del fuero común sean del conocimiento de la autoridad federal. Este planteamiento trae consigo reflexiones sobre la posible vulneración de la (sic) soberanías de las entidades federativas. Con el propósito de evitar la invasión de esferas de competencia que se ha motivado con la aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, que establece la facultad de atracción de la jurisdicción federal sobre los delitos del fuero común, es conveniente el establecimiento de la base constitucional para su aplicación”.

De todo lo dicho en el desarrollo legislativo para esta reforma, se desprende claramente que la facultad de atracción **únicamente** operaría para los delitos del fuero común cometidos por alguno de los miembros de la delincuencia organizada; nada más.

Es importante que se vea, que aquí lo único que se permitió es que se ejerciera la facultad de atracción por conexidad para que el Ministerio Público de la Federación investigara los delitos del orden común; pero no se hizo mención alguna a que los Tribunales de la Federación tuvieran competencia para juzgarlos.

Si bien durante la discusión del Constituyente Permanente se dijo claramente que para conocer de los delitos del fuero común que tuvieran conexidad con delitos del orden federal únicamente sería para los casos de delincuencia organizada, la realidad es que eso no quedó plasmado de forma precisa; sino que se utilizó una cláusula genérica que dio a las autoridades federales la facultad de conocer de los delitos del orden común, siempre que estos tuvieran conexidad con delitos del orden federal; sin que fuera relevante si los había cometido un miembro de la delincuencia organizada o no.

De lo anterior se aprecia que la voluntad del Constituyente Permanente siempre fue la de que lo relativo a la facultad de atracción fuera una excepción, ya que de lo contrario se vulneraría la soberanía, así como la competencia. Sin embargo, dicha voluntad no quedó claramente plasmada, razón por la que hoy se aprecia una invasión de soberanía y de competencia sin igual. Esto es, ya no existe excepción alguna; prácticamente con la facultad de atracción se puede atraer lo que sea.

Conocido el fundamento de la facultad de atracción por *conexidad*, es importante comprender la razón de ser de esta.

Como ya se vio, la conexidad presupone la existencia de dos o más delitos, debiendo uno de ellos ser del orden federal y otro del orden local.

A través de la conexidad, lo que se busca es el enjuiciamiento conjunto de todas las conductas punibles en un solo proceso, como consecuencia de la existencia de ciertos nexos o elementos comunes, ya sea respecto de los imputados, ya sea de los hechos delictivos.

La necesidad de acumular el tratamiento procedimental de los delitos conexos en un solo proceso obedece a distintas razones, siendo la primordial la de evitar vulneraciones posteriores de cosa juzgada o del *non bis in idem*. También es conveniente la acumulación a fin de que un único órgano decisor pueda aplicar las reglas del delito continuado, las del concurso de delitos o de leyes, con la finalidad de obtener una individualización de la pena que sea proporcionada. Así mismo, razones de economía procesal y de intermediación también aconsejan que no se rompa la continencia de la causa a través de un tratamiento procedimental por separado.

2.2. 2ª reforma: 2012

Este mismo artículo sufrió una segunda reforma relativa a la facultad de atracción. Esta reforma salió publicada en el DOF el 25 de junio del 2012. En esta se reformó –aunque diga que se adicionó– el primer párrafo y quedó de la siguiente manera:

“XXI.- Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.”

De ambas exposiciones de motivos –la del Ejecutivo de la Unión y la del Grupo Parlamentario del Pan– se desprende claramente que de conformidad con el artículo 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se establece que el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, violan los derechos fundamentales de las personas y limita severamente la libertad de expresión, por lo que es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación del daño adecuada.

“Se pretende un mecanismo de excepción, por el cual se faculte a las autoridades federales conocer de los delitos del fuero común relacionados con la protección de los derechos humanos y la libertad de expresión, con objeto de evitar la impunidad en este tipo de ilícitos y dar pleno cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano en el reconocimiento y protección de tales derechos”.

En el dictamen en la Cámara de origen de fecha 11 de noviembre de 2011 se dijo:

“La iniciativa busca mediante reforma al artículo 73 constitucional, facultar a las Autoridades Federales, para que puedan atraer e investigar los delitos en los que se vean involucrados como víctimas reporteros, periodistas, o cualquier persona, en el que se adviertan atentados contra la libertad de expresión.

...

Para efectos del presente dictamen, los miembros de estas Comisiones Unidas, coinciden en la necesidad de generar un mecanismo de excepción por el cual, se faculte a las autoridades federales para conocer de ciertos delitos, que ya sea por sus características de ejecución, su relevancia social o su impacto en el ejercicio de la libertad de expresión, trasciendan el ámbito de las entidades federativas, asegurando que de ninguna forma se debilite el pacto federal, pues se insiste, se trata de una facultad excepcional.”

Parecería que se federalizaron los “delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta”; sin embargo, al haberse utilizado el verbo “podrán”, se está en presencia de una facultad potestativa.

Es de suma importancia mencionar que el 03 de mayo del 2013 se publicó en el DOF la adición de varios párrafos al artículo 10 del otrora Código Federal de Procedimientos Penales⁵.

⁵ “En los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos. Esta facultad se ejercerá en los casos de delitos en los que se presuma su intención dolosa y cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

I. Cuando existan indicios de que en el hecho constitutivo de delito hubiere participado algún servidor público de los órdenes estatal o municipal;

II. Cuando en la denuncia o querrela la víctima o el ofendido hubiere señalado como presunto responsable a algún servidor público de los órdenes estatal o municipal;

III. Cuando se trate de delitos graves así calificados por la ley;

IV. Cuando la vida o integridad física de la víctima u ofendido se encuentre en riesgo real;

V. Cuando lo solicite la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate;

VI. Cuando los hechos constitutivos de delito impacten de manera trascendente al ejercicio al derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta;

VII. Cuando en la entidad federativa en la que se hubiere realizado el hecho constitutivo de delito o se hubieren manifestado sus resultados, existan circunstancias objetivas y generalizadas de riesgo para el ejercicio del derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta;

VIII. Cuando el hecho constitutivo de delito trascienda el ámbito de una o más entidades federativas; o
IX. Cuando por sentencia o resolución de un órgano previsto en cualquier tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, se hubiere determinado la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por defecto u omisión en la investigación, persecución o enjuiciamiento de delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

Esta fue la primera vez que se hizo referencia a la facultad de atracción respecto de los delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalaciones, que afectaran, limitaran o menoscabaran el derecho a la información o a las libertades de expresión o imprenta.

Es importante que el lector aprecie varias cosas: una, se aumentó la facultad de atracción, en este caso cuando se realice algún delito contra las personas u objetos antes mencionados; dos, en lo relativo a esta facultad de atracción **no se hace referencia a la conexidad**, lo que indica que es distinta a la previamente mencionada por el constituyente permanente; tres, la facultad de atracción por conexidad, prevista como primer hipótesis no fue modificada y ha permanecido intocada hasta esta fecha.

2.3. Comentario sobre la fracción como se encuentra actualmente

El artículo 73 fracción XXI de la CPEUM establece:

“El Congreso tiene facultad:

...

XXI.- Para expedir:

a) *Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.*

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios;

b) *La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;*

En cualquiera de los supuestos anteriores, la víctima u ofendido podrá solicitar al Ministerio Público de la Federación el ejercicio de la facultad de atracción.

En los supuestos previstos en las fracciones IV y V o cuando la víctima u ofendido lo solicite, el Ministerio Público de la Federación inmediatamente requerirá a la autoridad local una copia de la investigación respectiva, y una vez recibida deberá determinar si procede o no el ejercicio de la facultad de atracción dentro de las 48 horas siguientes.

Contra la resolución que niegue el ejercicio de la facultad de atracción, la víctima o el ofendido podrá interponer, ante el Procurador General de la República, recurso de reconsideración, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se le hubiere notificado. El Procurador General de la República, o el servidor público en quien delegue la facultad, deberá resolver el recurso en un término que no excederá de 48 horas hábiles. El recurso de reconsideración tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución relativa al ejercicio de la facultad de atracción. Se tramitará de manera expedita. El silencio del Procurador General de la República, o del servidor público al que se le hubiere delegado esa facultad, constituirá el efecto de confirmar la resolución del Ministerio Público de la Federación.”

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.”

Es necesario realizar algún comentario sobre esta fracción, toda vez que, a mi juicio, no se entiende todo lo que aquí se dice. A mi parecer, se está en presencia de un batiburrillo. Me explico.

El artículo 73 CPEUM comienza con la frase: “*El Congreso tiene facultad:*”. Dicha frase se explica por sí sola. La fracción XXI, comienza de forma acertada cuando establece: “*Para expedir:*”. Hasta aquí no hay problema alguno; todo es perfectamente comprensible.

De hecho, se establece que tiene facultad para expedir lo mencionado en los incisos a), b) y c).

Lo que no se entiende es el siguiente párrafo, después del inciso c). Digo que no se entiende, toda vez que en la fracción XXI, del artículo 73 CPEUM, se hace referencia a las facultades del Congreso para expedir determinadas leyes, pero no tiene nada que ver con la facultad de atracción del Ministerio Público de la Federación, respecto de delitos del orden común, sea por conexidad o por tratarse de los casos de periodistas.

Esto es, a mi parecer, lo relativo a la conexidad no debe estar reflejado en el artículo 73 CPEUM; lo lógico es que estuviera regulado en el artículo 102 apartado A, de la CPEUM, en el que se trata, entre otras cosas, lo relativo a las facultades del Ministerio Público de la Federación. Si estuviera en este artículo existiría sistematicidad en la CPEUM.

Aún más cosas relativas a este párrafo. Cuando se trata lo relativo a la facultad de atracción, únicamente se refiere a la posible investigación de estos hechos; pero no se hace referencia alguna a que la autoridad judicial federal podrá conocer de estos.

A esta conclusión llego, de realizar una interpretación sistemática de la fracción en comento. En efecto, como se puede apreciar en el segundo párrafo del inciso a), en este se establece que las leyes generales contemplarán también *la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios*. A mi juicio, de esto se puede desprender que al hablarse de

la distribución de competencias se puede entender que la autoridad judicial podrá conocer de esos delitos.

Lo mismo por lo que hace al último párrafo, en el que se hace referencia a las materias concurrentes previstas en la CPEUM, en el que se ordena que en las leyes federales se establecerán los supuestos en los que las autoridades del fuero común podrán *conocer y resolver* sobre delitos federales.

Nótese cómo respecto del último párrafo se hace referencia no solo a conocer, sino que se hace mención a *resolver*; término del cual se puede desprender que se refiere a la función judicial.

De conformidad con lo anterior, que, a mi juicio, en el párrafo que trata lo relativo a la facultad de atracción no puede establecerse que también se hace referencia a que las autoridades judiciales puedan conocer de esta clase de casos.

Lo mismo, o prácticamente lo mismo, se podría decir del último párrafo, en el sentido de que no es la ubicación adecuada.

III. LA FACULTAD DE ATRACCIÓN POR CONEXIDAD

La facultad de atracción por conexidad se encuentra regulada en dos ordenamientos distintos: en el CNPP y en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (en adelante LFCD). Ambos Ordenamientos buscan ser un reflejo de lo que se encuentra regulado en la fracción XXI del artículo 73 CPEUM. Es necesario analizar ambos para conocer el alcance de estos.

3.1. La facultad de atracción por conexidad en el CNPP

Con una muy deficiente técnica legislativa, el legislador secundario reguló la facultad de atracción por conexidad en el artículo 20, fracción IV del CNPP.

Digo qué, con muy deficiente técnica legislativa, toda vez que el artículo antes mencionado comienza estableciendo que ese artículo regula lo relativo a *la competencia territorial de los Órganos jurisdiccionales federales o locales, según corresponda*.

De lo anterior, que no se entienda qué tiene que ver aquí la facultad de atracción por conexidad.

No obstante, dicha fracción reza:

“Para determinar la competencia territorial de los Organos (sic) jurisdiccionales federales o locales, según corresponda, se observarán las siguientes reglas:

...

IV. En caso de concurso de delitos, el Ministerio Público de la Federación podrá conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales cuando lo considere conveniente, asimismo los Organos (sic) jurisdiccionales federales, en su caso tendrán competencia para juzgarlos. Para la aplicación de sanciones y medidas de seguridad en delitos del fuero común, se atenderá a la legislación de su fuero de origen. En tanto la Federación no ejerza dicha facultad, las autoridades estatales estarán obligadas a asumir su competencia en términos de la fracción primera de este artículo;"

Lo primero a lo que se hace referencia es que tiene que existir *concurso de delitos*.

Con una extraña técnica legislativa se hace referencia a los concursos de delitos existentes en el CNPP. Digo que extraña técnica legislativa, toda vez que lo relativo a los concursos no es una cuestión procedimental; es una cuestión sustantiva, y lo lógico sería entonces que su regulación estuviera en los códigos penales de cada entidad federativa o el de la federación⁶ como de hecho sucede.

En el CNPP se establece: "*Existe concurso real cuando con pluralidad de conductas se cometen varios delitos. Existe concurso ideal cuando con una sola conducta se cometen varios delitos. ...*"⁷ Como se puede apreciar, la repetición de las diversas clases de concursos de delitos que existen fue innecesaria.

El único que podrá conocer de los delitos conexos es el Ministerio Público de la Federación. Esto es, el Ministerio Público que labora en la FGR. Más adelante se verá cuáles son los Ministerios Públicos de la Federación que pueden conocer de la conexidad, de conformidad con la LFGR.

Es muy importante que se aprecie que, al igual que en el texto constitucional, se establece como facultad potestativa –podrá– el que el Ministerio Público de la Federación pueda ejercitar la facultad de atracción. Esto es, que puede que ejercite la facultad o puede que no; pero todo dependerá del Ministerio Público de la Federación, siempre y cuando emita una resolución fundada y motivada de por qué razón no ejercita dicha facultad.

Esto es, no es una facultad caprichosa. Siempre deberá emitir una determinación fundada y motivada de por qué resuelve de una u otra manera; tal como lo exige la propia CPEUM en su artículo 16, primer párrafo.

Aquello de lo que podrá conocer el Ministerio Público de la Federación es de los *delitos del fuero común*. Son delitos del fuero común, aquellos que no son del orden federal. Esto es, todos aquellos tipificados en los Códigos Penales de las diversas entidades federativas, o en las diversas leyes penales especiales que emita el poder legislativo local.

⁶ Cfr. Artículo 18 CPF.

⁷ Cfr. Artículo 30 último párrafo.

Para poder ejercitar la facultad de atracción los delitos del fuero común deberán tener conexidad con delitos federales. Lo relativo a la conexidad se verá *infra*, debido a la extensión del comentario y a que es el mismo término que se utiliza en la LFCD.

La fracción en comento finaliza con una cláusula desafortunada en la que se establece: *cuando lo considere conveniente*. Digo que es desafortunada, toda vez que esto no fue dicho por el constituyente permanente. Esto es, no se exige esto en el texto constitucional.

No obstante lo anterior, la cláusula antes mencionada puede parecer caprichosa, ya que el término conveniente se refiere a que algo sea útil, oportuno, provechoso. Esto es, el Ministerio Público decidirá cuándo algo será útil, oportuno o provechoso. Pero este puede prestarse a cuestiones subjetivas. Lo que podrá provocar inseguridad jurídica, toda vez que no se sabrá con seguridad *ex ante*, en cuáles casos se podrá ejercitar dicha facultad y en cuáles casos no.

En la fracción en comento se establece también que los Órganos jurisdiccionales federales serán aquellos que tendrán competencia para juzgarlos. A mi parecer, esto va más allá de lo que se establece en la CPEUM. Recuértese que respecto de la facultad de atracción por conexidad no se dijo absolutamente nada de que las leyes establecerían los supuestos en que las autoridades pudieran *resolver* sobre esta clase de delitos; como sí se dijo respecto de las leyes generales cuando se habló de *contemplarán también la distribución de competencia*, o respecto de las materias concurrentes cuando se habló de *podrán conocer y resolver*...

Si bien en el artículo 104 fracción I de la CPEUM se establece en qué casos serán competentes los Tribunales de la federación, y es claro que será en los procedimientos relacionados con delitos del orden federal; en casos de conexidad, al tratarse de delitos tanto del orden federal como del local es claro que los Tribunales de la federación podrán resolver estos.

En la fracción también se establece una regla que es de suma importancia y que consiste en conocer cuál será la ley aplicable cuando se ejerza la facultad de atracción por conexidad.

Aquí se dice, que la ley local será la aplicable. Esto es, aun cuando se ejercite la facultad de atracción por conexidad por parte del Ministerio Público de la Federación y el proceso lo lleven los tribunales de la Federación, se aplicará la ley local. No así por lo que hace a las conductas sancionadas en los ordenamientos del orden federal. Respecto de estos, se aplicará la ley federal.

Es necesario poner un ejemplo para que esto se entienda con más claridad. Imagínese el lector, que una persona estando en el Estado de México compra de forma ilegal un arma de fuego de uso exclusivo del ejército, armada y fuerza aérea, después la porta y con esta mata a cinco personas –el número es indiferente–. En este caso, se está en presencia de un concurso de delitos. Si se ejerce la facultad de atracción

por conexidad, deberán ser juzgados por un tribunal federal, porque así lo establece el CNPP, mismo que deberá aplicar la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, por lo que hace a la compra ilegal y la portación del arma, y deberá aplicar el Código Penal del Estado de México por lo que hace al homicidio de las cinco personas.

Finaliza la fracción estableciendo que en tanto no se ejercite la facultad de atracción por el Ministerio Público de la Federación, el Ministerio Público local tendrán que ejercer sus facultades únicamente por lo que hace al delito del fuero común. No así por lo que hace a los delitos federales. Respecto de estos, será el Ministerio Público de la Federación quien debe conocer.

Ahora bien, lo importante será conocer qué juez federal deberá de conocer cuando se ejercite la facultad de atracción por conexidad. Para esto servirán las reglas de competencia territorial de los órganos jurisdiccionales establecidas en el artículo 20 CNPP.

3.2. La facultad de atracción por conexidad en la LFCDO

La LFCDO establece en su artículo 3 lo siguiente:

“Las conductas que pudieran ser constitutivas de delitos del fuero común referidas en las fracciones V, VI y VII, así como las relativas a los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo competencia de las autoridades locales referidas en la fracción IV, todas del artículo 2o. de la presente Ley, atribuibles a personas que forman parte de la delincuencia organizada, serán investigadas, perseguidas y, en su caso, procesadas conforme a las disposiciones de esta Ley siempre que el agente del Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción o la competencia originaria, respectivamente. En estos casos, las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer tales delitos los cuales serán tipificados y sancionados conforme al ordenamiento penal de la entidad federativa aplicable en los casos de las fracciones V, VI y VII del artículo 2o. de esta Ley o bien, conforme a la legislación aplicable en los casos de los delitos contra la salud en su modalidad narcomenudeo referidos en la fracción IV del artículo 2o. de esta Ley.

El delito de delincuencia organizada, así como los señalados en los artículos 2o., 2o. Bis y 2o. Ter de esta Ley, ameritarán prisión preventiva oficiosa”.

En el artículo que ahora analizaré, se trata lo relativo a la facultad de atracción por conexidad, pero ahora regulado en la LFCDO. Esta ley, a mi juicio, es inconstitucional en todo lo relativo a la facultad de atracción, toda vez que esto es de carácter procesal y el único ordenamiento que puede regular todo en materia procesal es el CNPP, de conformidad con lo que se establece en la CPEUM⁸. Por lo que hace a los supuestos que se aprecian, al ir más allá de lo que permite la CPEUM también es inconstitucional. Es necesario analizarla.

⁸ Cfr. Artículo 73, fracción XXI, inciso c).

Lo primero que se trata en este artículo es de las conductas del fuero común referidas en las fracciones V, VI y VII. En estas fracciones se establece lo siguiente:

V. *Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previstos en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;*

VI. *Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Libro Primero, Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34;*

VII. *Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Por lo que hace a lo que se aprecia en la fracción V, prácticamente todos estos delitos están tipificados, además de en el Código Penal Federal, en las legislaciones penales de las diversas entidades federativas; por lo que, cuando alguno de estos delitos se cometa en una entidad federativa, por miembros de la delincuencia organizada, es claro que podrá ejercitarse la facultad de atracción por conexidad, al tratarse de delitos del orden común, con un delito del orden federal –delincuencia organizada–.

Por lo que hace a la fracción VI, a mi parecer, no se puede ejercitar la facultad de atracción, toda vez que se está en presencia de un delito del fuero federal de materia concurrente. Se está en presencia de una Ley general, hecha por el Congreso de la Unión.

Por lo que hace a la fracción VII, sigue la misma suerte que la mencionada previamente, por tratarse de una Ley general.

Entonces, sabido lo anterior, en realidad la facultad de atracción únicamente podría operar respecto de los delitos mencionados en la fracción V LFCD; nada más.

Ahora bien, ejercitándose dicha facultad, el artículo de la LFCDO establece que, *en estos casos, las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer tales delitos los cuales serán tipificados y sancionados conforme al ordenamiento penal de la entidad federativa*; sin embargo, esta facultad no está expresamente concedida en la CPEUM; de esto, que dicho artículo pudiera ser declarado inconstitucional.

IV. LA CONEXIDAD

Para que se pueda ejercer la facultad de atracción mencionada en los dos puntos anteriores es indispensable primero demostrar la *conexidad*. Demostrada esta se podrá ejercer la facultad de atracción.

Las reglas de la jurisdicción penal están pensadas para ser aplicadas en un proceso penal tipo, entendiéndose por tal, aquel en que se enjuicia un único comportamiento delictivo, a la vista del cual, y en función de su ámbito, de su naturaleza o de la persona a quien se impute su comisión, podrá determinarse qué órgano judicial va a ser objetivamente competente para que se lleve a cabo el proceso; así como funcionalmente competente para conocer de todas y cada una de sus vicisitudes hasta la terminación del proceso; así como en atención al lugar en que el delito haya sido cometido, podrá también identificarse al órgano judicial que resulte territorialmente competente.

Ahora bien, en no pocas ocasiones, la comisión de los delitos no sucede aisladamente, de forma que cada comportamiento delictivo podría procesarse por separado; esto es, en tantos procesos penales como delitos pueden ser identificados. No es inusual en la práctica encontrarse ante la comisión de una pluralidad de delitos imputables a una sola o a diversas personas, entre los cuales existen determinadas relaciones objetivas o subjetivas que los ligan por lazos de conexidad, y que por dicha razón merecen ser tratados, material y procesalmente, como una unidad.

Esto es, podrá suceder que diversos actos ocasionen como resultado varios delitos, y que, por lo tanto, requieran, para un mejor enjuiciamiento un tratamiento procesal único, debido a la conexión existente entre ellos.

A esta necesidad de tratamiento unitario de ciertos fenómenos de pluralidad delictiva, el Derecho penal ha respondido mediante las instituciones del delito continuado, del concurso ideal o real de delitos, y el Derecho procesal penal, por su parte, a través del instituto de la conexidad.

Por *conexidad* en materia procesal penal se entiende el conjunto de reglas legales que, ante la existencia de pluralidad delictiva puede darse un tratamiento unitario por razones objetivas o subjetivas, determinando en qué supuestos puede ser reconducido el enjuiciamiento de todas las conductas en un único proceso penal; y cuál va a ser entonces la jurisdicción, y el órgano judicial objetivo y territorialmente competente para conocer del mismo.

Lo relativo a la conexidad se encuentra en el artículo 30 CNPP. Este artículo hace referencia en una primera parte a las causas de acumulación y en el segundo párrafo a la conexidad; en un tercer párrafo se hace mención, a mi parecer, de forma innecesaria, al concurso de delitos.

Dicho artículo en la parte relativa a la conexidad establece:

“Se entenderá que existe conexidad de delitos cuando se hayan cometido simultáneamente por varias personas reunidas, o por varias personas en diversos tiempos y lugares en virtud de concierto entre ellas, o para procurarse los medios para cometer otro, para facilitar su ejecución, para consumarlo o para asegurar la impunidad”.

Es de suma importancia recordar, aunque no se diga en el artículo transcrito, que para que exista la conexidad mencionada en el artículo 73 fracción XXI de la CPEUM, uno de los delitos deberá ser del orden federal, como ya se vio *supra*.

Lo primero que he de decir es que la redacción del artículo es desafortunada. En efecto no es clara, lo que hace que surjan problemas interpretativos. Me explico.

A mi parecer, no obstante, la deficiente redacción del artículo debe entenderse de la siguiente manera.

Cuando se hayan cometido varios delitos, 1) simultáneamente por varias personas reunidas; 2) por varias personas en diversos tiempos y lugares en virtud de concierto entre ellas; 3) para procurarse los medios para cometer otro; 4) para facilitar su ejecución; 5) para consumarlo, o; 6) para asegurar la impunidad.

Esto es, que para los primeros dos supuestos se requiere de una pluralidad de personas, y para los restantes bastará una sola persona⁹.

Es indispensable analizar cada uno de los supuestos para conocer el alcance de la figura.

Las primeras dos hipótesis atienden a cuestiones objetivas; las hipótesis restantes atienden a cuestiones subjetivas.

A través de esas hipótesis se establecen las reglas para el proceso penal, conjunto de causas por una evidente razón de economía procesal, sin que por esto comporte una alteración del Juez ordinario predeterminado por la Ley, pues son reguladas *ex ante* y no *ex post facto* como excepciones a los principios de competencia territorial.

⁹ REYES Hernández, Jesús. “Arts. 20 a 35”. En: AYALA Casillas, Javier Raúl (Coordinador) [et al.]. Código Nacional de procedimientos penales. Comentado por impartidores de justicia de la Ciudad de México. México; Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México/ Wolters Kluwer, 2019, pp. 141, 142; ESTRADA Contreras, José Javier. “La organización judicial penal mexicana y la competencia penal”. En: GÓMEZ Colomer, Juan-Luis (Coordinador) [et al.]. Manual de Derecho Procesal Penal Mexicano. México; Tirant lo Blanch, 2021, p. 177.

A. Cuando se hayan cometido simultáneamente por varias personas reunidas.

A mi parecer, por lo que hace a esta hipótesis, bien podría pensarse que se trata del caso de pandilla, sin embargo, la redacción no es muy clara. No se especifica cuántos delitos se deben cometer; nótese como se dice *cuando se hayan cometido*; por lo que, al no decirse se entenderá que podrán ser dos o más.

El vocablo *simultáneamente* significa que se hace u ocurre al mismo tiempo que otra. Lo mismo se puede decir respecto de la frase *varias personas reunidas*. A mi juicio, a primera vista podría pensarse que bastará que sean dos personas, para que ya se entienda que son varias. El término *varias* se refiere a unas cuantas personas. Sin embargo, considero que dicha expresión conviene que se refiere a por lo menos tres personas o más; para que esté en sintonía con lo que se señala en la legislación sustantiva.

Ahora bien, el término *reunidas* se entiende como juntas.

Con base en lo anterior, es que considero se trata de pandilla. Por *pandilla* se entiende, la reunión habitual, ocasional o transitoria, de tres o más personas que sin estar organizadas con fines delictuosos, cometen en común algún delito¹⁰.

Entonces, se requiere que se cometan por lo menos dos delitos al mismo momento –uno federal y uno local– y por al menos tres personas que están juntas.

B. Cuando se hayan cometido por varias personas en diversos tiempos y lugares en virtud de concierto entre ellas.

Por lo que hace a la frase *por varias personas*, al ser la misma que en la hipótesis previa, es válido lo antes dicho.

La diferencia estriba en que en esta hipótesis se exige que los dos o más delitos se realicen en diversos tiempos y lugares; esto es, puede que uno ocurra en la mañana y otro en la tarde o noche, o uno el lunes y otro el miércoles, o en cualquier otra forma de tiempo; pero, además, deberá ser en distintos lugares, esto es, puede ser en diversas colonias, en diversas Alcaldías, en diversas entidades federativas, en diversos municipios, etc. Nótese que lo único que se dijo es que deberían ser diversos lugares.

Desgraciadamente se dijo *en diversos tiempos y lugares* y no *en diversos tiempos o lugares*, lo que implica una diferencia de gran calado.

Todo ello deberá ser consecuencia de *concierto previo entre ellas*, dicha expresión significa ajuste anticipado entre dos o más personas sobre algo. Ese *sobre algo* se refiere en este caso a los delitos que van a cometer.

¹⁰ Cfr. Artículo 164 Bis del CPF.

A mi parecer, esta es una figura que está a caballo entre la conspiración y la asociación delictuosa –tres o más personas–; bien podría tratarse también de un caso de delincuencia organizada, si se tratara de tres o más personas y se estuviera en presencia de alguno de los delitos mencionados en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. Pero al existir ley especial al respecto, esta no podrá operar.

Como puede apreciarse, la diferencia entre el 1 y el 2 radica esencialmente en la simultaneidad o no de los delitos, de forma que, siendo simultáneos, la fórmula de conexidad no exige el previo concierto criminal entre los responsables, y sí en el otro caso. Con esta diferencia, se aprecia entonces que el supuesto regulado en el número 2 se convierte en el arquetípico de los delitos cometidos por grupos organizados.

C. Cuando se hayan cometido para procurarse los medios para cometer otro.

En este supuesto, a mi parecer, se está en presencia de un concurso real de delitos. Pero los primeros deberán ser el medio comisivo para cometer otro.

A mi juicio, este supuesto se podrá prestar a confusiones, toda vez que, puede que los delitos primarios sean parte del *iter criminis* para el delito fin; como puede ser el caso de la falsificación de documentos y uso de documento falso para cometer un fraude; o también el caso de quien compra un arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no siendo miembro de estas, y la porta para perpetrar un homicidio.

En estos supuestos que menciono, a mi parecer no habrá concurso de delito alguno.

D. Cuando se hayan cometido para facilitar su ejecución.

Considero, al igual que en el supuesto previo, que se exige que el o los primeros delitos que se cometan deberán ser para que se ejecute un acto posterior; esto es, que serán el delito medio respecto del delito fin. Por *ejecutar* –ejecución– se entiende poner por obra algo.

E. Cuando se hayan cometido para consumarlo.

De nueva cuenta, se exige que el delito primario sea necesario para poder cometer el delito fin. Cuando se hace referencia a la consumación del delito, se refiere a que se cumplan todos los elementos del tipo, esto es, tanto los objetivos como los subjetivos. La consumación no debe confundirse con el agotamiento del tipo.

F. Cuando se hayan cometido para asegurar la impunidad.

Considero que, en este caso, se hace referencia a determinados supuestos, en donde se cometen delitos principales, y posteriormente se cometen otros, para tratar de no ser descubiertos y buscar asegurar la impunidad.

A mi parecer, en los supuestos regulados en los numerales 3, 4 y 6, se trata de exponentes de reiteración delictiva en los que ha de determinarse uno o varios delitos principales, por llamarlos así, y uno o varios delitos instrumentales de los anteriores, esto es, preordenados, bien a la facilitación o a servir de medio para la comisión de los primeros, bien a lograr que dicha comisión quede impune.

V. LA FACULTAD DE ATRACCIÓN SEGÚN LA LFGR

La Ley de la Fiscalía General de la República (en adelante LFGR) salió publicada el día 20 de mayo de 2021. En su artículo Primero Transitorio se dijo que entraba en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, y en el Segundo Transitorio se estableció que se abrogaba la LOFGR.

En LFGR se hace referencia en varios artículos a la facultad de atracción; algunos de estos son inconstitucionales por ir más allá de lo que la CPEUM permite. Transcribiré todos estos para analizarlos y conocer el alcance de estos.

“Artículo 5. ...

La Fiscalía General de la República podrá ejercer la facultad de atracción de casos del fuero común en los supuestos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales y las leyes aplicables.

La víctima podrá solicitar a la Fiscalía General que ejerza su facultad de atracción.”

En este primer artículo que hace mención a la *facultad de atracción* se establece en dónde puede estar regulada esa facultad. De hecho, se menciona que la FGR podrá ejercer dicha facultad de los casos del fuero común, repetición que fue innecesaria, toda vez que dicha facultad únicamente es respecto de delitos del fuero común, tal como lo establece la CPEUM.

Ahora bien, se establece que dicha facultad puede estar prevista en la CPEUM, en los tratados internacionales y en las leyes aplicables. Primera duda que surge: ¿cuáles son las leyes aplicables?

Independientemente de la duda antes señalada, es importante recordar que toda vez que la CPEUM en su artículo 73 fracción XXI, estableció cuáles son los supuestos en los que las autoridades federales –FGR– pueden ejercer la facultad de atracción, ningún tratado internacional, ni ninguna ley “aplicable” puede ir más allá de lo que se señaló en el artículo constitucional antes mencionado, por la simple y sencilla razón de que de ir más allá estos serían inconstitucionales.

Lo regulado en el segundo párrafo de este artículo, a mi parecer, tal como lo señalé *supra*, significa todo y nada. En efecto, si bien la víctima puede pedirle al Ministerio Público de la Federación que ejerza su facultad de atracción, este solo podrá ejercerla en los casos señalados en la CPEUM, lo pida o no la víctima.

“Artículo 13. *Las Fiscalías Especializadas adscritas a la Fiscalía General, gozarán de autonomía técnica y de gestión, en el ámbito de su competencia y tendrán, sin perjuicios de las facultades que se le concedan, deleguen o, en su caso, se desarrollen en el Estatuto orgánico, las siguientes:*

VI. *A la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, la investigación y persecución de los delitos del orden federal previstos en: la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o degradantes; en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; y de conocer de los delitos cometidos contra algún periodista, persona o instalación que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o a la libertad de expresión; de delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; de los delitos del orden federal en los que el sujeto pasivo o activo del mismo sea una persona migrante y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social, la cual deberá ejercerse obligatoriamente cuando exista una declaración de violaciones graves a derechos humanos; de los delitos del orden federal en los que se encuentren involucradas persona de algún pueblo o comunidad indígena y, en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social; así como de intervenir con las unidades administrativas de la Institución en el trámite y seguimiento de la Quejas, Conciliaciones y Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, brindar atención a las víctimas u ofendidos del delito y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Fiscalía General, promoviendo acciones de coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales;”*

Este es el segundo artículo de la LFGR en el que se hace referencia a la facultad de atracción.

Con una muy deficiente técnica legislativa, como se verá más adelante, se establece que *la Fiscalía especializada en materia de Derechos Humanos* será la encargada de investigar y perseguir los delitos del orden federal regulados en:

- 1) *la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o degradantes;*
- 2) *en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas;*
- 3) *y de conocer de los delitos cometidos contra algún periodista, persona o instalación que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o a la libertad de expresión;*
- 4) *de delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.*

Una vez mencionadas las dos primeras leyes, después, en el tercer supuesto, ya no se hace mención de ninguna ley. Con un cambio de redacción que deja mucho que desear, ahora se habla de que dicha Fiscalía *conocerá* de los delitos que se cometan en contra de determinadas personas o instalaciones. Surge la duda: ¿al haber hecho referencia en este supuesto a que dicha Fiscalía “conocerá” de dichos delitos, esto incluye además investigar y perseguir, o solo conocerá? ¿Qué aporta el que se haya utilizado ese vocablo respecto de este supuesto y no en los supuestos en los que se hizo mención de las diversas leyes en particular?

El siguiente supuesto, es que dicha Fiscalía conocerá de los delitos derivados de asuntos de violaciones o violaciones graves a derechos humanos denunciados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Surge la duda de este supuesto: Si se trata de violaciones o de violaciones graves de derechos humanos denunciados por dicha Comisión, pero se trata de delitos del fuero común, ¿cómo es que ahora la FGR puede investigar y perseguir los mismos?

No obstante lo anterior, y ahora viene lo problemático, en este mismo artículo se establecen otros supuestos, y en estos se hace mención a la *facultad de atracción*. Veamos.

Se hace referencia a los *delitos del orden federal*, esto es, se trata de delitos federales, en los que el sujeto pasivo o activo de dichos delitos sea una persona migrante. Y después se lee “en ejercicio de la facultad de atracción, cuando se trate de un asunto de trascendencia social”. Primer punto, al tratarse de un delito del orden federal no procede la facultad de atracción, por la simple y sencilla razón de que se trata de un delito federal. No debe olvidarse, tal como se lee en la CPEUM, que dicha facultad únicamente es respecto de delitos del fuero común que tiene conexidad con delitos del fuero federal. Entonces, al tratarse de un delito del orden federal, es imposible ejercer dicha facultad. En pocas palabras lo dicho en este punto es un dislate.

Por si lo previamente dicho no fuera suficiente, cuando se hace referencia a dicha “facultad” para este supuesto, se dice que esta tendrá que *ejercerse obligatoriamente* cuando exista una declaración de violaciones graves a derechos humanos.

De lo previamente dicho se aprecia claramente que el legislador no está entendiendo en qué consiste la facultad de atracción de la FGR.

Existe otro supuesto más mencionado en esta misma fracción, que contiene el mismo error señalado previamente. Me refiero a que de nueva cuenta se trata de delitos del orden federal; por lo que no cabe la facultad de atracción.

En este caso se hizo referencia a que se debe tratar de delitos del orden federal en los que se encuentren involucradas personas de algún pueblo o comunidad indígena. Solo que en este supuesto se dijo que se ejercitaría la facultad de atracción cuando se trata de un *asunto de trascendencia social*; lo que sea que esto quiera decir.

Es importante se aprecie que se trata de delitos del orden federal por lo que, de conformidad con lo previamente dicho no procede ejercitar dicha facultad.

“Artículo 19. *Son facultades de la persona titular de la Fiscalía General:*

XIX. Ejercer la facultad de atracción en los términos que la Constitución y las leyes Prevean;”

Este es el tercer artículo de dicho ordenamiento en el que se hace referencia a la facultad de atracción. En este se establece que es facultad de la persona titular de la Fiscalía General, léase del Fiscal General de la República, ejercer dicha facultad.

Sin embargo, se dice que dicha facultad se ejercerá en los términos que señala la CPEUM y que las leyes prevean. Lo primero que he de decir es que la CPEUM no señala cómo es que se ejercerá dicha facultad. Por lo tanto, al no haber limitante alguna, será el CNPP el que determinará eso.

“Artículo 40. *Son facultades de las personas agentes del Ministerio Público de la Federación las siguientes:*

V. Investigar y perseguir los delitos del fuero común respecto de los cuales se haya ejercitado la facultad de atracción, en los términos de las disposiciones aplicables;”

Este es el último artículo en el que se hace referencia a la facultad de atracción.

En este se establece que el Ministerio Público de la Federación tiene la facultad para investigar y perseguir los delitos del fuero común respecto de los cuales se haya ejercitado la facultad de atracción. Hasta aquí todo es perfecto. Sin embargo, después de la coma se dice *en los términos de las disposiciones aplicables*.

Dicha mención puede implicar que las disposiciones aplicables sean aquellas que hacen mención a supuestos que van más allá de lo que permite la CPEUM. De ahí que estas puede que sean inconstitucionales; como ya se vio *supra*.

