

483
res.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ASPECTOS JURIDICO - SOCIALES DEL
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
EN MEXICO**

**TESIS PROFESIONAL
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
AMBROCIO LEDESMA RODRIGUEZ**



ASESOR: LIC. JOSE DIAZ OLVERA

MEXICO, D. F.

ABRIL DE 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ASPECTOS SOCIO-JURIDICOS DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN MEXICO

I. ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DEL MINISTERIO PUBLICO.

- A.- Principios de la Impartición de Justicia en las Sociedades.
- B.- La Acusación Privada y Popular en Grecia.
- C.- Roma.
- D.- Derecho Germano.
- E.- La Edad Media.
- F.- Derecho Canónico.
- G.- Revolución Francesa.
- H.- La Promotoría Fiscal en el Derecho Español.

II. EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

- A.- Consideraciones conceptuales.
- B.- Formación Histórica.
- a.- Derecho Prehispánico.
- b.- Época Colonial.
- c.- México Independiente.
- d.- Constitución de 1857 y el Ministerio Público.
- e.- Código de Procedimientos penales de 1880.
- f.- Instauración del Ministerio Público de la Federación.
- g.- Primera Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.
- h.- El Ministerio Público en la Constitución de 1917.

III. EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN LOS GOBIERNOS DE LA REPUBLICA: DE LOS PRESIDENTES DE VENUSTIANO CARRANZA A MIGUEL DE LA MADRID.

- A) Del del Presidente Venustiano Carranza al de Alvaro Obregón.
- B) Del Presidente Plutarco Elias Calles al de Abelardo L. Rodríguez.
- C) Del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas al de Miguel Alemán.
- D) Del Gobierno del Presidente Adolfo Ruíz Cortines al de Gustavo Díaz Ordaz.
- E) Del Gobierno del Presidente Luis Echeverría al de Miguel de la Madrid.

IV. FUNDAMENTACION Y ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

- A) Normatividad del Ministerio Publico Federal.
- B) Atribuciones básicas en la Procuraduría.
- C) Auxiliares del Ministerio Público Federal.
- D) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

**V. CONSIDERACIONES SOCIO-JURIDICAS DE LAS REFORMAS FINCADAS AL
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN EL REGIMEN DEL PRESIDENTE
CARLOS SALINAS DE GORTARI.**

- A) Creación de Organos, como ampliación de Unidades y Agencias del Ministerio Público Federal.
- B) Concientización y atribución de nuevas funciones hacia el Ministerio Público Federal.
- C) Reformas Procedimentales.
- D) Atribuciones, responsabilidades y obligaciones relacionadas con los servidores públicos.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

1) ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES DEL MINISTERIO PUBLICO.

A) Principios de Impartición de Justicia en las Sociedades.

Como la preocupación de la sociedad es la de imponer un castigo al que comete un hecho delictuoso, así en las Sociedades Primitivas, la función penal revestía el aspecto de una venganza privada, el ofendido causa a su ofensor todo aquel mal posible por su propia mano, posteriormente la Ley del Tali3n, con su famosa fórmula "Ojo por ojo, diente por diente", que le sirvi3 al ofendido del límite a la libre acción. Se trata de una nueva reacción elemental de la venganza privada, en cuanto esa afirmación del individuo contra el individuo, y expresión de la lucha personal, no podemos pensar que este se equipare al concepto moderno de la pena, aún cuando Cuello Cal3n nos diga: "Si pensamos que el protoplasma irritado reaccione, si pensamos que todo animal ofendido tiende instintivamente a reaccionar, nos vemos obligados a pensar que la primera forma y la primera justificación, que hoy llamamos justicia penal, debe haber sido por necesidad de las cosas, la venganza", (1) pues podía suceder que el ofensor fuera más fuerte que el vengador y las cosas serían contra-productentes.

Después los pueblos influenciados por el sentimiento religioso, consideraron que toda agresión a sus familiares o jefes era una ofensa a la divinidad y de aquí que se le denominase venganza divina.

Los pueblos en el devenir de las décadas y de los siglos, llegaron a la separación política y religiosa, en que dominaba la política acabó por imponer la represión pública y de ahí que en este periodo se principia la venganza pública.

Por último Becaria partiendo del "Contrato Social" de Juan Jacobo Rousseau en el siglo XVIII, asegura que la pena que reprime a la delincuencia debe basarse en el bien de la mayoría, en el beneficio y utilidad social, utilidad que se mide por la ley moral, de la cual no debe divorciarse de la Ley Penal y afirma que nunca será justo castigar un delito si

antes el legislador no ha hecho todo lo posible para prevenirlo.(2)

En casos de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable este a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el periodo de la acusación estatal que en uno o varios órganos son encargados de promoverla.

B) La Acusación Privada y Popular en Grecia.

Se afirma que existió la acusación privada y popular en Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el Tribunal de los Heliastas quienes eran encargados de castigar.(3)

En el derecho Atico, era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en la actuaciones de acusación y de defensa, regía el principio de la acusación privada.

Después se encomiendo el ejercicio de la acción penal a un ciudadano, como representante de la colectividad; era una distinción honrosa que enaltecia al elegido y el pueblo lo premiaba con coronas de laurel.

Sucedió a la acusación privada la acusación popular, al abandonarse la idea de que fuese el ofendido del delito el encargado de acusar, al ponerse en manos de un ciudadano independientemente el ejercicio de la acción, se introdujo una reforma substancial en el procedimiento, haciendo que un tercero despojado de ideas de venganza y pasión de que insensiblemente lleva el ofendido al proceso, persiguiese al responsable y procurarse el castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un noble tributo de justicia social.(4)

La acusación privada se fundo en la idea de la venganza, que fue originalmente, el primitivo medio de castigar. El ofendido por el delito cúmplase a su modo la noción de la justicia, haciéndola por su propia mano.

La acusación popular significo un positivo adelanto en los juicios criminales. Su antecedente histórico se pretende en-

contrarlo en los Tesmotesti que tenían en el derecho Griego la misión de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo para que se asignará a un representante que llevara la voz de la acusación.(5)

C) En Roma.

En Roma todo ciudadano estaba facultado para promover la acusación, Manduca hace notar que "cuando Roma se hizo de infames delatores, que, causando la ruina de integros ciudadanos, adquirirían honores y riquezas; cuando el romance a las acusaciones publicas, luego la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, y de aquí que nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen de lo Ministerio Público en la antigua Roma, representado la más alta conciencia del Derecho, se asignaron a Los hombres más asignes de Roma, como Catón y Ciceron, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos.(6)

Más tarde se asignaron magistrados, a quienes se encomiendan las tareas de perseguir a los criminales como los curiosi, stationari o irenarcas, que propiamente desempeñaban servicios policiacos y en particular, praefectus urbis en la ciudad; los praesides o procónsules, los advocati fisci y los procuradores caesaris de la época imperial, que si al principio fueron una especie de administradores de los bienes del príncipe (rationales), adquirieron después una importancia en los ordenes administrativos y judicial, al grado del que gozaban del Derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el fisco.

La Cuestura.

Creada en 421 a. de J.C. los cuestores intervenían en la justicia penal e imponían multas paulatinamente, comienzan a administrar parte de las finanzas publicas. La Pretura, creada en 367 a. de J.C. los pretores, gozaban de imperium, aunque de una forma de imperium (tipo de fuero) inferior a los cónsules se encargaban de la administración civil. Al lado del original praetor urbanus, para pleitos entre romanos.(7)

En Roma hubo funcionarios públicos que tenían la misión de perseguir los delitos, proporcionando a los tribunales los medios necesarios para comprobar los hechos delictuosos, estos funcionarios no juzgaban, tenían funciones parecidas a las que ahora tiene el Ministerio Público. En el Digesto, se

dice que hubo procuradores del César, con funciones muy distintas, tenían a su cuidado las propiedades o bienes del César; otro procurador intervenía en nombre del César en las causas fiscales: entre las facultades negativas que se le atribuían en el de que no podía imponer penas, pero sí podía impedir, que alguien como alborotador o injurioso contra los colonos del César, entrara a sus predios y lo mismo prohibía a aquellos que habían sido expulsados volviesen. (8)

Antecedentes de la Persecución de Oficio.

Antes que cualquier otro pueblo, los romanos ya habían establecido la distinción de delito público, cuando ofendían a la Civitas Romana y delito privado, éste se perseguía a petición de la parte ofendida o de sus representantes y se referían a la defensa personal, por lo que cualquier ciudadano romano, conforme a la ley, podía pedir ante los Tribunales, la acción nacida del delito cometido en su contra, aunque después desapareció dándose facultades hasta a los esclavos para que ejercieran acción civil contra sus dueños. Después los Magistrados eran los encargados de hacer y sostener la acusación ante los Tribunales, pero poco a poco fueron adquiriendo el derecho de perseguir los delitos aunque nadie se los solicitara; aquí se tiene un principio de lo que se conoce ahora, con el nombre de persecución de oficio, dice al respecto el Lic. Franco Sodi y el penalista Carrancá Trujillo afirma, " Puede apreciarse la sabiduría del derecho Penal Romano en las Instituciones de Justiniano. Los Digestos. Los Códigos y las Novelas".

En los orígenes el Ministerio Público y el Derecho Penal Romano, van de la mano, porque donde está la acción, ya sea penal o civil cometido un delito, entra en funciones el Ministerio Público, porque este y aquel son inseparables en pos del delito. Cuello Calón dice que en Roma, como en otros pueblos, aparecen huellas de la venganza, como la ley del talión, de la composición, de la pena sacra y religiosa, y con el fin de conservar la tranquilidad, se llega a la pena pública, por eso había entre los romanos la Crimina Pública y Delictiva Privata.

Los Irenarcas.

Y en las postrimerías del Imperio Romano, se instituyeron funcionarios con la misión exclusiva de perseguir los delitos y detener a los delincuentes, recoger las pruebas que servirían para condenar o los absolvían; estos funcionarios reci-

bieron el nombre de Irenarcas, quiénes bajo sus ordenes tenían a los Curiossi a los Estacionari; estos dependían del Pretor que era el que administraba la justicia.

D) Derecho Germano.

Con los Germanos existió la venganza privada, como medio de reparación del daño se hacían justicia por su propia mano como instrumento de persecución de los delincuentes, y con el tiempo surge la composición como un adelanto en el progreso, esta se basaba en la reparación del daño tomando en cuenta el interés pecunario evitando derramamientos de sangre. Con el Emperador Carlo Magno, según la historia, decreto que los jueces serían los comisionados de perseguir y castigar los delitos en las comunidades o en los lugares en que se localizaran y además, tenían que cobrar en nombre del Fisco, los gastos que erogaban en la administración de la justicia, es decir, lo pecuniario lo recibían como compensación de su trabajo, de lo anterior se vislumbra una de las sacras funciones del Ministerio Público, cual, es la persecución de los delitos.(9)

LOS GODOS.

Entre los Godos existieron los Saüons que eran funcionarios encargados de vigilar que la parte de la multa destinada al Fisco les fuera entregada: después se hizo costumbre que el que cobraba la multa era el funcionario que castigaba al delincuente y perseguía los delitos; de lo que se desprende, que, las funciones del Juez y las del Ministerio Público, como las entendemos hoy estaban confundidas. Según de lo mencionado Cuello Calón marca a rasgos la trayectoria y las características de la Institución del Ministerio Público.(10)

E) La Edad Media.

Se ha tratado de encontrar el origen del Ministerio Público en antiquísimos funcionarios que se señalan como antecedentes, de otros que existieron en la Italia Medieval y de quiénes finalmente pretenden arrancar el Ministerio Público Francés, a quien se le otorga la paternidad de esta moderna Institución.

En la época Feudal los señores eran dueños de vidas y haciendas atribuyéndose una doble personalidad, por su propio derecho, al ser al mismo tiempo acusador y juzgador; pero esta situación anómala, que chocó con la ética más elemental

del vivir, desapareció, cuando los reyes de entonces se hicieron representar por un funcionario que impartía la justicia en su nombre y por procurador encargado de investigar, de acusar y de cobrar multas a los delincuentes, pero solo en los casos que los familiares de un muerto u ofendido no hubieran denunciado el delito. El Procedimiento de oficio, implantado en Roma, se reconoce en el derecho Feudal, por los Condes y Justicias Señoriales.

En la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomiando el descubrimiento de los delitos o Juristas como Bartolo, Gaudino Aretino, los designan los nombres de sindici, consules Locurum villarum o simplemente ministras. No tienen propiamente el carácter de Promotores Fiscales sino más bien representan el papel de denunciante. En Venecia, existieron los procuradores de la comuna que ventilan las causas en la garanti criminal e y los conservatori di legge en la República de Florencia.(11)

La edad Moderna se inicia con el proceso penal moderno que hace renacer las magnificencias del proceso penal antiguo, después de haber depurado y adaptado las transformaciones del derecho, se inspira que las ideas democráticas que sustituyeron el viejo concepto del Derecho divino de los reyes por la soberanía del pueblo. Su antecedente es el edicto de 8 de mayo de 1777, que transformo las disposiciones codificadas en la ordenanza de 1670 donde se suprimió el tormento, y se ordena que los actos procesales se lleven en público, dando al Ministerio Público mayor intervención el proceso.

En el edicto se obligo la condición para que los jueces de motivar sus sentencias, expresando sus fundamentos juridicos que hubiesen admitido para desahogar las pruebas.

F) Derecho Canónico.

Este Derecho que trato de orientar a una humanización de las penas, se combatió la venganza privada; rebusteciendo la justicia pública, haciendo que los príncipes y los magistrados fueran los encargados de proseguir los delitos; se inspiró en ideas de caridad y compasión hacia los caidos, vino con éste sistema un derecho penal suave y moderado, cuya finalidad primordial era conseguir la enmienda y redención de los reos; en éste derecho se inspiraron los estadistas y juristas para establecer instituciones y las prácticas penitenciarías. (12)

En los primeros años, del Derecho Canónico, Siglo X, cuando se promulgaron las leyes eclesiásticas, se exigieron los mismos requisitos de la época romana, para la persecución civil o penal, la acusación de parte legítima y establecieron incapacidades para el ejercicio y disfrute del derecho de acusación, tales como que un inferior no le permitía acusar a un superior jerárquico, y cuando se trataba de delitos flagrantes y eclesiásticos se perseguían de oficio.

Después aparece la práctica del procedimiento inquisitorial, con lo que se suprimieron las audiencias públicas y se introdujo el procedimiento secreto, apareciendo entonces el sistema de denuncia en vez del de acusación de épocas preteritas, así es que para abrir una averiguación y perseguir a los delinquentes era suficiente la denuncia hecha por cualquier persona, sin que tuviera la necesidad de identificarse para ello.

La Promotoría Fiscal, no existió, como institución autónoma, en el sistema de enjuiciamiento inquisitorio creado por el Derecho Canónico y mandado observar por el Papa Inocencio III, en el año de 1215, por Gregorio IX, en 1233, e introducido a España en el año de 1481, y a las Américas, en los siglos XVI y XVII, bajo este sistema el juez era el árbitro de los destinos del inculpado y en que tenía amplia libertad de para buscar las pruebas y para utilizar cuantos medios tuviese a su alcance para formar su convicción, los fiscales eran funcionarios parte como integrante de las jurisdicciones. (13)

6) Revolución Francesa.

Las Leyes expedidas por la Revolución Francesa, con fecha 9 de octubre de 1789 y la de 29 de septiembre de 1791, marcaron una nueva orientación al procedimiento penal, introduciendo innovaciones relativas a la concesión de garantías en favor de los acusados.

Los Principios consagrados en la declaración de Derechos del Hombre que precedieron en la Constitución de 29 de septiembre de 1791, que se relaciona con el procedimiento penal, se conserva aun en las Constituciones de los pueblos democráticos. Se establecía que la ley, es la expresión de la voluntad general y que debe ser la misma para todos, sea que ella proteja o castigue; que ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido, sino en casos determinados por la Ley según las formalidades procesales que ella describa; que los que lo soliciten, expidan o realicen ordenes arbitrarias,

deben ser castigados, que todo ciudadano citado o aprehendido en virtud de la Ley, debe obedecer al instante y se hace responsable en caso de resistencia, que la Ley no debe de establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias; que nadie puede ser castigado, sino en virtud de una Ley establecida y promulgada anteriormente al delito y legalmente aplicada y que todo hombre que debe presumirse que es inocente, hasta que haya sido declarado culpable; que si es indispensable arrestarlo, todo el rigor que no sea necesario para asegurar su persona, debe ser severamente reprimido por la Ley, prevenciones que aun forman parte del Derecho de los pueblos. (14).

Los Promotores Fiscales en Francia. Para encontrar antecedentes del Ministerio Público moderno, se podría decir que existen similitudes en los Promotores Fiscales, pero en un orden histórico, diremos que las ordenanzas de Felipe el Hermoso de 1301, de Carlos VIII de 1493, de Luis XII de 1498, se menciona a funcionarios encargados de promover la buena marcha de la administración de justicia. Se habla de los Fiscales en una Ordenanza de Luis XIV de 1670, y en la Ley de 7 Pluvioso de año 9, votada por la Asamblea Constituyente.

El desarrollo Histórico del Ministerio Público en Francia, en el principio existían las figuras procesales del fiscal u abogado del rey y de los dos procuradores generales en la persona del primero recaían facultades para defender los intereses de la corona, sosteniendo ante los jueces los derechos del rey y presentándolo en todos los negocios en los que estuviera interesado, sobre todo en aquellos que tendían a acrecentar el tesoro real.

Y los procuradores generales, al igual que los fiscales eran designados por el soberano, tenía como función primordial, encargarse de los actos de procedimiento con objeto de obtener una resolución favorable a los derechos de autoridad suprema, pudiéndolo intervenir en otros asuntos en los que se encargaba los intereses particulares, siempre y cuando estos negocios no fueran contrarios a los intereses del monarca. Se observa que los abogados del rey no son en realidad verdaderos funcionarios públicos ni tampoco tienen características de representantes sociales, supuesto que en sus funciones se limitan a simples apoderados del soberano; la invasión que poco a poco tuvieron en el proceso penal se debió, más que otra cosa, a lograr aumentar el tesoro real, con el ingreso de dinero por concepto de multas, sin embargo sus funciones se fueron generalizando y evolucionando al grado de convertirse en representantes permanentes ya no del monarca, sino del propio Estado, de manera que a partir de esta época ac-

túan en razón del interés social, siendo sus finalidades las de procurar la represión de los delitos al hecho de que se aplicarán las penas correspondientes a los delincuentes.

En el periodo de la acusación estatal, tiene su origen en las transformaciones del orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución de 1793 y se funda en una nueva concepción Jurídico-filosófica. Las Leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son, sin duda el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano que impartía justicia por derecho Divino y era exclusivamente al Rey, a quién correspondía el ejercicio de la acción penal. La Corona regulaba las actividades Sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la época Feudal, el monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos nadie debía turbar la paz del Rey, sin hacerse acreedor de graves castigos.

Se dice que el Ministerio Público nació en Francia, no fue el que conocieron y el que perfeccionaron en la segunda República, las figuras de León Gambetta y de Julio Simón. Los Procuradores del Rey son producto de la Monarquía Francesa del siglo IV y se crearon para la defensa de los intereses del Príncipe. Hubo dos funcionarios reales: El Procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimientos y el Abogado del Rey que atendía el litigio en los asuntos que se interesaba el monarca o las personas bajo su protección (gente nostra). Consecuentes con las ideas imperantes, el Procurador y el Abogado del Rey obraban de conformidad con las instrucciones que recaían del Soberano, y no podía ser de otra manera, una frase de Luis XIV que resumía en su persona todas las funciones del Estado, no se trata de una magistratura independiente, porque no se labora aun la teoría de la división de los poderes.

En la Revolución Francesa al transformar las instituciones monárquicas, encomienda las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, a comisarios encargados de promover la acción penal y de ejercitar las penas y como acusadores públicos que deberían sostener la acusación en el juicio. Sin embargo la tradición peca aun en el ánimo del pueblo y en la Ley del 22 Brumario, año de 1808 y 1810, y por la Ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público queda definitivamente organizado como Institución jerárquica, dependiente del poder ejecutivo.

Juan José González Bustamante, señala que en la primera república francesa, la Institución se mantuvo inmovible,

pese a los acontecimientos políticos y sociales de la época. Fue hasta la segunda república donde alcanzó su máxima expresión al reconocerse su independencia del poder ejecutivo, definiéndose como el órgano representativo de la sociedad en el proceso. (15) Las funciones que se le asignaban en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción. Carece de las funciones instructoras reservadas a las jurisdicciones, pero esto no significa que se le desconozca cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que le son indispensables para el cumplimiento de su cometido. (16) Al principio el Ministerio Público Francés estaba dividido en dos secciones: Una parte en los negocios civiles y otra parte en los negocios penales, que correspondía según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al Comisario del Gobierno y al acusador Público. En el nuevo sistema se fusionaron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público. Se dice que el Ministerio Público nació en la época de la Monarquía y se toma como punto de partida de la moderna Institución, una ordenanza de Luis XIV de 1670, pero son las leyes revolucionarias las que dieron origen al transformar las instituciones político-sociales en Francia, y durante la dominación napoleónica, las leyes de 1808 y 1810. (17)

En la primera República, en medio del torbellino de pasiones, la Institución se mantuvo inmovible y lo mismo sucede en el Primer Imperio, obteniendo su máxima definición en la Segunda República, al reconocerse su independencia con relación al poder ejecutivo.

El Ministerio Público Francés, tomo a su cargo el ejercicio de la acción penal, interviene en el periodo de la ejecución de la sentencia y su presencia se hace necesaria en todos aquellos procesos que se estiman de interés público, como característica principal en el Derecho Procesal Francés, que se hace una distinción de las funciones encomendadas a la Policía Judicial y de las funciones que competen al Ministerio Público. La primera investiga los delitos, recogiendo el material de pruebas necesarias para la comprobación de la existencia del mismo, en tanto el Ministerio público tiene como función exclusiva el ejercicio de la acción penal ante los tribunales.

La Policía Judicial, estaba integrada por los jueces de paz, los oficiales de la gendarmería, guardas campestres, forestales, alcaldes de los pueblos, comisario de la policía, procuradores generales, así como los jueces de instrucción. El control y vigilancia en la investigación de los delitos queda en manos del Procurador General y de la Corte de Ape-

lación, esto se explica de la siguiente manera: Las jurisdicciones, forman parte de la policía Judicial de manera que cuando el ofendido por un delito no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, demanda la intervención de Tribunales de segunda instancia por medio del recurso de revisión.

Hay una radical diferencia entre el Ministerio Público Francés y la organización actual de la Institución en nuestro País ya que nuestra Constitución de 5 de Febrero de 1917, despojó a los Tribunales del carácter de Policía Judicial, dejándoles tan sólo en facultades de resolver una determinada relación de Derecho Penal e imponer las penas correspondientes a los autores de un delito.

Macías Carlo y Juan Jose González Bustamante dicen; El Ministerio Público Francés, es un órgano del Poder Ejecutivo y depende de él a través del Ministerio de Justicia. Para el desempeño de sus funciones se encuentra dividido en secciones llamadas Parquets, mismas que forman parte, cada una, de un Tribunal Francés, Los Parquets tienen un Procurador como jefe y los siguientes deberes y facultades: Representar al Estado ante los Tribunales cuando se afectan los intereses de éste; en materia penal ejercita la acción con la ayuda de la Policía Judicial, cuidando de estricto cumplimiento de las Leyes Penales adjetivas. En el ejercicio de la acción penal tiene ciertas limitaciones, ya que en determinados casos los sindicatos, cuando se lesionan sus intereses colectivos pueden ejercitarlo, igualmente ciertos órganos estatales tratándose de infracciones penales a las leyes de Aduanas, Bosques, Correos y Telégrafos.(18)

1.- Es indivisible: La indivisibilidad consiste en que cada uno de los agentes del Ministerio Público, al actuar no lo hace al nombre propio sino como un representante de la institución, de manera que un agente puede principiar una acción y continuarla otro sin que por eso se pueda decir que no es la misma acción y las mismas partes.

2.- Es Unico: La unidad es la base de la Institución, significa que debe de haber una dirección en todos los actos que intervenga el Ministerio Público, de manera que aún cuando hay pluralidad de miembros su representación es única.

3.- Es Amovible: Esta es una característica de necesidad a efecto de poder desautorizar en sus funciones a los Agentes del Ministerio Público que no actúan en forma eficaz o bien que no cumplen con sus deberes.

4.- Es Independiente: Esta característica es fundamental en la actuación del Ministerio Público, ya que ni el órgano jurisdiccional ni los particulares, pueden seguir cargos contra sus miembros, el único capacitado para hacerlo es el Procurador General.

5.- Es Irrecusable: Los Funcionario del Ministerio Público son irrecusables, dado que obran en representación de la sociedad y al ser parte de los procesos, funciona el principio de que las partes no son recusables.(19)

H) La Promotoría Fiscal en el Derecho Español.

En Valencia España, durante el siglo XIII, existieron dos funcionarios, uno llamado Abogado Fiscal y otro Abogado Patrimonial, al primero le correspondía perseguir los delitos, cuidar de la ejecución de las penas y sostener la jurisdicción real; al segundo le incumbía la defensa del patrimonio real y del erario, la de los derechos del Monarca en asuntos civiles y la recaudación de los impuestos, se crearon además los llamados Procuradores Fiscales, que se ocupaban principalmente de la denuncia de los delitos. En España existió la Promotoría Fiscal desde el siglo XV, como una herencia del Derecho Canónico. Los Promotores Fiscales obraban en representación del Monarca siguiendo fielmente sus instrucciones.

Las Leyes de Recopilación de 1576, expedidas por el Rey Felipe II se le señalan algunas atribuciones: "Mandamos que los fiscales hagan diligencias para que acaben y fenezcan los procesos que se hicieren en la vista privada de los escribanos, así contra los mismos jueces como contra los escribanos", interpretándolo se encuentra que las funciones de los procuradores fiscales, radicaban esencialmente en vigilar lo que ocurría en los tribunales del crimen.

Los funcionarios de los Promotores Fiscales consistía en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio, al nombre del pueblo cuyo representante es el Soberano. Bajo el reinado de Felipe V, que vivamente impresionado por las ideas de los Enciclopedistas, de boga en Francia, quiso transplantar estas novedades a España, y a sus colonias de América. Se pretendió suprimir las Promotorías en España por decreto de 10 de Noviembre de 1713, y por la declaración de principios de 1 de mayo de 1744 y de 16 de diciembre del mismo año, pero la idea no fue bien acogida y se rechazó únicamente por los tribunales Españoles. Por decreto

de 21 de junio de 1926, el Ministerio Público Fiscal. Es una Magistratura independiente de la judicial y sus funcionarios son amovibles. Se compone de un Procurador Fiscal Ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un abogado General y otro asistente. Existen además los Procuradores Generales en cada Corte de apelación o audiencia Provincial asistidos de un Abogado General y otros ayudantes.(20)

CITAS

- 1.- Cuello Calón Eugenio. Derecho Penal. Edit. Nacional, Novena Edición 1970.p.16.
- 2.- Lic. Carlos Franco Sodi. Tratado de Nociones de Derecho Penal. México, 1940.p.46.
- 3.- José Franco Villa. El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa 6a. Edición, México, 1985.p.9.
- 4.- Ibidem.p.9.
- 5.- Ibidem.p.10.
- 6.- Franco Manduca. El Procedimiento Penal y su Desarrollo Científico. Madrid, Pág. 101.
- 7.- Guillermo F. Margadan. Derecho Romano. México, 1982. Pág. 91.
- 8.- Javier Cervantes. Apuntes de Derecho Romano. Edit. UNAM.
- 9.- Francisco Ladrón de Guevara Quintero. Constitucionalidad del Ministerio Público Federal. Págs. 12-13.
- 10.- Javier Cervantes. Apuntes de Derecho Romano. Edit. UNAM.
- 11.- Juan José González Bustamante. Principio de Derecho Procesal Mexicano. Edit. Porrúa, 6a. Edición, 1975. Págs. 53-54.
- 12.- Cuello Calón Eugenio. Derecho Penal. Edit. Nal. 9a. Edición México, 1970.
- 13.- José Franco Villa. El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa 6a. Edición, México, 1985.p.12
- 14.- Ibidem.p.11.
- 15.- Juan José González Bustamante. Principios de Derecho Procesal Mexicano. Edit. Porrúa, 6a. Edición. México, 1975.
- 16.- ver José Franco Villa. El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa 6a. Edición, México, 1985.p.14.
- 17.- Ibidem.p.14.
- 18.- Juan José González Bustamante. Principios de Derecho Procesal Mexicano. Edit. Porrúa, 6a. Edición. México, 1975.p.54.
- 19.- Ibidem.p.55.
- 20.- José Franco Villa. El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa 6a. Edición, México, 1985.p.20.

II) EL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

A.- CONSIDERACIONES CONCEPTUALES.

"El Ministerio Público Federal es una Institución dependiente del ejecutivo Federal Presidido por el Procurador General, quien tiene a sus cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y espedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine." (1)

La palabra ministerio viene del latín ministerium, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio, u ocupación, especialmente noble y elevado. " Por lo que hace a la expresión público, esta derivada también del latín publicus populus: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, aplíquese a la potestad o derecho de carácter general y que afecta a la relación social como tal."

Perteneciente a todo el pueblo, por lo tanto, en su acepción gramatical, el ministerio público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo.

En el diccionario de Don Joaquín Escriche, afirma lo siguiente: en la entrada que corresponde a la voz "fiscal", "cada uno de los abogados nombrados por el Rey, para promover y defender en los Tribunales Supremos y Superiores del reino los intereses del fisco y las causas pertenecientes a la vindicta pública". Y comenta además, que en las leyes recopiladas se denomina Procurador Fiscal. Había uno para lo civil y otro para lo criminal, el primero pretendía de todo lo relativo a los intereses del fisco y el segundo en lo relativo a la observancia de las leyes que tratan de los delitos y de las penas. Pero el promotor fiscal es un abogado, nombrado permanentemente por el rey para defender en los juzgados de primera instancia los intereses del fisco, los negocios pertenecientes a la causa pública y a las prerrogativas de la corona y de la real jurisdicción ordinaria.

EL Ministerio Fiscal que también se le llama Ministerio Público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por el interés del estado y de la sociedad en cada tribunal, o que bajo las ordenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la

observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales.(2)

Miguel Fenech," señala al Ministerio Fiscal como una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el estado, a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y resarcimiento, en el caso del proceso penal."(3)

Guillermo Colín Sánchez, sostiene "El Ministerio Público, es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que asignan las leyes."(4)

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio, al abordar el tema que se trata, afirma que es posible describir, ya que no definir al ministerio público como el organismo del Estado, que realiza funciones sociales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad.(5)

Por lo tanto, el Ministerio Público, surge como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente del interés social. De ahí que se denomine "representante social".

Las sociedades aspiran a una adecuado impartición de justicia a través de instituciones especiales dedicadas a la solución de conflictos. En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable este a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resulten lesionados.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, como conquista del derecho moderno. Al asumirse el Estado a la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla. Objeto de severas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una magistratura independiente.

Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

En una etapa anterior, el Estado optó por delegar en el juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (juez y parte), en un solo órgano. Ello generó un tipo de proceso inquisitorio que ha tendido a desaparecer. Lo ha desplazado la creación de un "órgano público encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional".(6)

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental conveniencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado; y que las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quién acusa; de quién falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

La importancia y trascendencia de las funciones de esta institución son esenciales para la vida de la sociedad, toda vez que comprende la dirección y/o defensa de los intereses del Poder Ejecutivo, de la sociedad y también de los derechos individuales.

B) FORMACION HISTORICA.

a) Derecho Prehispánico.

Con referencia al Ministerio Público en México, es conveniente atender al desarrollo político y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, destacando en la forma principal la organización de los aztecas, puesto que los estudios realizados se desprende que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no deben buscarse únicamente en el Derecho Romano y en Derecho Español, sino también en la organización jurídica de los aztecas.

Entre los aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales. El Derecho no era escrito, sino más bien, de carácter consuetudinario en todo se ajustaba al ré-

gimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca.

El poder del Monarca se delegaba en distintas atribuciones a funcionarios especiales, y en materia de justicia el Cihuacoalt es tal reflejo de tal afirmación. El Cihuacoalt fue representante del emperador en materia militar, tesorero, historiador oficial, sumo sacerdote y presidente del Tribunal Superior, desempeña funciones muy peculiares: auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los atributos; por otra parte, presidía el Tribunal de Apelación; además era una especie de consejero del monarca a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar. (1)

Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, (en 1383, era Tlacatecuhtli o Tlatoani era el Rey) quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste importancia la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes.

El derecho penal, desde luego, muy sangriento, y por sus rasgos sensacionalistas es la rama del derecho mejor tratado por los primeros historiadores. La pena de muerte es la pena más corriente en las normas legisladas que nos han sido transmitidas, y su ejecución fue generalmente pintoresca y cruel. Las formas utilizadas para la ejecución fueron la muerte en hoguera, el ahorcamiento, ahogamiento, muerte a palos, el degollamiento, empalamiento y desgarramiento del cuerpo; antes o después de la muerte hubo posibles aditivos inflamables, y a veces, la pena capital fue combinada con la de confiscación, otras penas eran la caída en la esclavitud, la mutilación, el destierro definitivo o temporal, la pérdida de ciertos empleos, destrucción de la casa o encarcelamiento en prisiones que en realidad eran lugares de lenta y miserable eliminación. (2) Y penas más ligeras a primera vista, pero consideradas por los aztecas como una insoportable ignominia, eran las de cortar o chamuscar el pelo.

A veces, los efectos de ciertos castigos se extendían a los parientes del culpable hasta el cuarto grado.

La primitividad del sistema penal se muestra, inter alia, en la ausencia de toda distinción entre autores y cómplices; todos recibían el mismo castigo. El hecho de ser noble debía dar el ejemplo noblesse oblige.

El homicidio conducía hacia la pena de muerte, salvo que la viudá abogara por una caída en esclavitud. El hecho de que el homicida hubiera encontrado a la víctima en flagrante delito de adulterio con su esposa no constituía una circunstancia atenuante. La riña y las lesiones sólo daban lugar a indemnizaciones, parece que los delitos de lesiones no alcanzaron la frecuencia y gravedad que exigiera una mayor represión. Excesivamente dura parece, en cambio, la sanción por robo, rasgo que se observa en tantos derechos primitivos, y que se explica por la pobreza general y por el hecho de que en una sociedad agrícola como era cada campesino siente sus escasas propiedades como producto de sus arduos labores. Se observa un gran rigor sexual, para pena de muerte para contingencia de sacerdotes, para homosexualidad (respecto de ambos sexos), violación, estupro, incesto y adulterio, el respeto a los padres fue considerado esencial para la subsistencia para la sociedad: las faltas respectivas podían ser castigadas con la muerte.

Entre los delitos figura la embriaguez pública (el abuso de alcohol dentro de la casa estaba permitido), con excepción de ciertas fiestas, y de embriaguez por parte de ancianos y a los Nobles que se embriagaban en circunstancias agravantes (por ejemplo dentro del Palacio) inclusive se exponían a la pena capital.

Entre los aztecas el derecho penal fue el primero que en parte se trasladó de la costumbre al derecho escrito. (3)

La Organización Forense de los aztecas y texcocanos. Hubo una jerarquía de Tribunales aztecas comunes desde el teuctlí, juez de elección popular anual, competente para asuntos menores, pasando por un tribunal de tres jueces vitalicios, para asuntos más importantes, nombrados por el cihuacoatl, hasta llegar, mediante un sistema de apelación, al tribunal del monarca, que se reunía cada 24 días.

La finura cultural de Texcoco había inducido en algún tiempo la práctica de que los casos no Militares de Tacuba y Tenochtitlán recibieran su decisión final en Texcoco. Paralelamente a la justicia azteca común encontramos la justicia especial para sacerdotes, para asuntos mercantiles, surgidos del tianguis, asuntos de familia, delitos de índole militar, asuntos tributarios o litigios relacionados con artes y ciencias. En Texcoco la situación era distinta. allí, el palacio del rey contenía tres salas con un total de doce jueces, designados por el rey, para asuntos civiles, penales y militares de cierta importancia (con apelación ante el rey con dos

o tres nobles), además hubo un número de jueces menores, distribuidos sobre todo el territorio, y hubo tribunales de comercio en los mercados. Los casos muy graves fueron reservados para juntas de los doce jueces del palacio, con el rey, cada doce días. Cada ochenta días los jueces menores tenían una junta de veinte días con el rey, para los asuntos que, aunque menores, salían de lo común. (4)

Es preciso hacer notar, que la persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación de Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones. (5)

b) Epoca Colonial.

Después de la Conquista del Imperio Azteca o Mexicano por los españoles, significó el trasplante del Derecho. La Legislación y la Institución Sociales de España a los pueblos aborígenes, autóctonos del Imperio Azteca que reconocía como su Capital a la Gran Tenochtitlán y que se llamó durante la denominación española, la Nueva España, en ésta rigieron las Leyes de Indias, que en su Ley Segunda, Título I, Libro II ordenó que "en todo lo que no estuviese cedido ni declarado... por las leyes de esta recopilación o por cédulas, provisiones u ordenanzas dadas y no revocadas para las Indias, se guarden las leyes de nuestro Reino de Castilla conforme a las de Toro, así en cuanto a la sustancia, resolución y decisión de los casos, negocios y pleitos, como la forma y orden de sustanciar" (1530). Esta fue la Ley principal y supletoria en la Nueva España, tanto en lato sensu como en stricto sensu, ésto dio lugar a que las autoridades coloniales, ya fuesen virreyes, las audiencias o los cabildos, gozarán de cierta autonomía que les permitió dictar disposiciones legales, que fueron obligatorias para los colonos, en esta leyes hay un requemar de lo que ahora es la Institución Social del Ministerio Público; las Leyes de Indias señalaban para cada una de las Reales Audiencias de Lima y México, dos Fiscales, quienes gozaban de la misma dignidad de los Oidores de España, su misión era la vigilancia de los dineros públicos, tenían además la obligación de promover ante los tribunales para que se castigara a los delincuentes responsables de algún delito y esta disposición se reproduce en la actualidad solamente que con otras palabras; Los Fiscales entre sus mu-

chas funciones tenían también la de defender a los incapaces que era de oficio.(6)

Durante la época colonial, las instituciones del Derecho Azteca sufrieron una honda transformación al realizarse la conquista y poco a poco fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España. El choque natural que se produjo al realizarse la conquista, hizo surgir infinidad de desmanes y abusos de parte de funcionarios y particulares y también, de quienes escudándose en la prédica de la doctrina cristiana, abusaban de su investidura para cometer atropellos.

En la persecución del delito imperaba una absoluta anarquía, autoridades civiles, Militares y religiosas invadían jurisdicciones, fijaban multas y privaban de la libertad a las personas, sin más limitación que su capricho. Tal estado de cosas se pretendió remediar a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran el derecho hispano.(7)

La persecución del delito en esa etapa, no se encomendó a una institución o funcionario en particular; el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello. Como la vida jurídica se desenvolvía teniendo como jefes en todas las esferas de la administración pública a personas designadas por los Reyes de España o por los Virreyes, Corregidores, etcétera, los nombramientos siempre recaían en sujetos que los obtenían mediante influencias políticas, no dándose ninguna injerencia a los "indios" para actuar en ese ramo. No fue sino hasta el 9 de octubre de 1549, cuando a través de una cédula real se ordenó hacer una selección para que los "indios", desempeñaran los puestos de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de justicia; especificándose que la justicia se administrara de acuerdo con los usos y costumbres que habían regido.(8)

De acuerdo con lo anterior al designarse "alcaldes indios", éstos aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal en sus pueblos, salvo en aquellas causas sancionadas con pena de muerte, por ser facultad exclusiva de las audiencias y gobernadores.

En diferentes fechas España tenía o dictaba Leyes entre ellas tenemos la Recopilación de Las Leyes de Los Reynos de las Indias, del año de 1680 y que consta de IX libros divi-

didos en títulos formados por muchas leyes, en las que asignaron legislaciones y derechos de todo género en los cuales la cuestión civil está dispersa, aún cuando el libro VII es el más interesante ya que en él se tratan asuntos de policía y de las prisiones; el Rey De España dictó Cédulas, Ordenes y provisiones Reales desde 1628, a 1677 y aún muchas que favorecían a los aborígenes.

La Promotoría Fiscal.

Diversos tribunales apoyados en factores religiosos, económicos, sociales y políticos, trataron de encauzar la conducta de "indios" y españoles; y la Audiencia, como el Tribunal de la Acordada y otros tribunales especiales, se encargaron de perseguir el delito. El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces con la institución Promotoría Fiscal que existió durante el Virreinato. La Promotoría fue una creación del Derecho Canónico, que nació con las jurisdicciones eclesiásticas y que de ahí pasó a las jurisdicciones laicas. La Fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano. Fisco, viene de la palabra latina Ficus, que significa cesta de mimbre, porque era costumbre entre los romanos guardar el dinero en cestos, pero particularmente se usó esta palabra para designar el tesoro del Príncipe y distinguirlo del tesoro público que se llamaba Erario. Después, ambos términos se usaron de manera sinónima, pero al establecerse la Promotoría en las jurisdicciones laicas se entendió que sus funcionarios obraban en nombre y representación del Monarca y en defensa de sus intereses.

La Promotoría Fiscal fue una institución organizada y perfeccionada por el Derecho Español. Desde las Leyes de Recopilación, se menciona al Promotor o Procurador Fiscal, que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario. Felipe II, en el año de 1565, se preocupó por su perfeccionamiento y dictó disposiciones para organizarlo, pero se advierte que la institución no constituye una magistratura independiente, y si interviene el promotor en el proceso, es formando parte integrante de las jurisdicciones. Se le cita en la Ordenanza del 9 de mayo de 1587 que fue reproducida en México por ley de 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. El Juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el Fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación. Según afirman tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: la Procuraduría o Promotoría de España; el Ministerio Público francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos.(9) Sin

duda se refiere a la organización actual del Ministerio Público que data desde la Constitución de la República de 5 de febrero de 1917, porque los Constituyentes de 1857, influenciados por las teorías individualistas, no quisieron establecer en México el Ministerio Público, reservando a los ciudadanos el ejercicio de la acción penal y dejaron subsistente la Promotoría Fiscal que abarca un gran periodo de nuestra historia en el siglo XIX y en los principios del siglo XX.

c) México Independiente.

En 1805, en los albores del Grito de Independencia, regía en la Nueva España, la Novísima Recopilación en donde se encuentra confundida la materia civil, penal y procesal, no tenía método y sistema jurídico, se puede afirmar que las remotas bases del actual Ministerio Público en México se hallan en la legislación que España trasplanto en la Nueva España, tierra mexicana en donde ahora dicha legislación y derecho, cobró eco y hecho raíz jurídica, no solo en nuestra patria sino en todos los pueblos de América Latina. (10)

Cómo se organizó el Ministerio Público a partir de la Independencia de México; para lo cual nos referiremos a la institución de la Fiscalía mencionada en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en que se expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos fiscales letrados; uno para lo civil y otro para lo criminal.

La Constitución de Apatzingán.

En el Decreto Constitucional para la libertad para la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el capítulo 16 titulado "Del Supremo Tribunal de Justicia", se preveía la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no lo permitían, se nombraría provisionalmente un solo fiscal para despachar ambos tipos de asuntos, aplicando lo antes dicho a los secretarios. La duración de los dos cargos estaba limitada a cuatro años (art. 184). Se dispuso que el Supremo Tribunal de Justicia tuviese el tratamiento de "Alteza", sus individuos el de "Excelencia", y los fiscales y secretarios el de "Señoría" (art. 185). Respecto de la manera de llevarse a cabo el nombramiento del fiscal, se aplicaba lo previsto en el art. 158 (por la remisión expresa que se hacía en el

art. 188 del ordenamiento en estudio). El primero de estos artículos dice a la letra: "por la primera vez nombrará el Congreso los secretarios del Supremo Gobierno, mediante escrutinio en que haya examen de tachas y a pluralidad absoluta de votos. En lo adelante hará este nombramiento a propuesta del mismo Supremo Gobierno, quién la verificará dos meses antes de que se cumpla el término de cada secretario".

Entre las limitaciones que tenían los fiscales, según el ordenamiento en estudio estaba la de no poder ser reelectos en su cargo hasta pasado en cuatrienio después de concluido su ejercicio (art. 189); no podían concurrir en el Supremo Tribunal de Justicia dos o más parientes que lo fueran del primero hasta el cuarto grado (art. 192); y en el artículo 193 se expresa: "Ningún individuo de esta corporación podrá pasar ni una sola noche fuera de los límites de su residencia si no es con los requisitos que para los individuos del Supremo Gobierno expresa el artículo 141", el cual a su vez dice: "Ningún individuo de esta corporación podrá pasar ni aun una noche fuera de lugar destinado para su residencia, sin que el Congreso le conceda expresamente su permiso, y si el gobierno residiera en lugar distante se pedirá aquella licencia a los compañeros quiénes avisarán al Congreso en caso de que sea para más de tres días".

Es útil hacer mención de que, en caso necesario, les era aplicable a los fiscales el juicio de residencia (art. 194). Además, en el tribunal de la residencia debía existir un fiscal, nombrando por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, cuya función consistía en formalizar las acusaciones que fueran promovidas de oficio por el mismo tribunal (art. 222).
(11)

El 22 de febrero de 1822 se expide un Decreto en el cual se confirma que constituyen el Supremo Tribunal dos Magistrados propietarios y un fiscal.

La Constitución de 1824.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824, se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal. El Congreso General podía aumentar o disminuir su número de así juzgarlo conveniente (art. 124).

Los requisitos para ser electo fiscal eran los siguientes: estar instruido en la ciencia del Derecho a juicio de las le-

gislaturas de los Estados; tener la edad de treinta y cinco años cumplidos; ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica, con tal de que se tuviese la vecindad de cinco años cumplidos en el terretorio de la República (art. 125). En el artículo 126 se establece la inamovilidad de los ministros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia.

La elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia estaba a cargo de las legislaturas de los Estados y sujeta a mayoría absoluta de votos. Las elecciones debían efectuarse en un mismo día. Terminada la votación, la legislatura remitía al presidente del Consejo del Gobierno una lista certificada de los doce individuos electos, separando a quien lo hubiera sido para fiscal. El presidente del Consejo turnaba entonces las listas al Congreso.

Posteriormente la Cámara de Diputado nombraba por mayoría absoluta de votos una comisión encargada del recuento, y el individuo que reunía más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas y no por el de sus miembros respectivos, se tenía desde luego por nombrado, sin más que el declararlo así la Cámara de Diputados (arts. 127, 128, 130, 131 y 132).

Bajo esta Constitución, se consideró de igual jerarquía al magistrado que al fiscal, y dichos cargos debían ser preferentes a los de diputado o senador, según lo expresaba el artículo 134.

En lo concerniente a la institución del promotor fiscal en los tribunales de circuito, se dijo que dichos tribunales se compondrían de "un Juez Letrado, un Promotor Fiscal... y de dos asociados según dispongan las leyes" (art. 140). En el título IV denominado "Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación" sección IV, se especifica que es facultad del Presidente nombrar a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y Promotores Fiscales de Circuito y de Distrito.

El 14 de febrero de 1826, por medio de una ley, se estableció como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades, así como en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia. También se le asignó la función de visitar las cárceles semanalmente.

A través de la ley expedida el 22 de mayo de 1834, se otorga participación al Fiscal, lo mismo que al Magistrado en

la elección de los insaculados de los cuales se sacaba por suerte a los asociados.

Asimismo se ordena la instalación de promotores fiscales en cada uno de los juzgados de distrito, con las mismas funciones que las correspondientes a los ubicados en los Tribunales de circuito. (12)

En la Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824. Se incluye también al fiscal, formando parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y se conserva en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas del 12 de junio de 1843, de la época del Centralismo, conocidas por leyes espurias.

La Constitución Centralista de 1836.

En bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, en su Ley V llamada "del poder judicial de la República Mexicana", se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros y un fiscal (art.2).

Nuevamente se equiparan las categorías de ministros y fiscal, al exigir los siguientes requisitos para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia: se mexicano de nacimiento; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener un mínimo de cuarenta años; no haber sido condenado por crimen alguno en proceso legal; ser letrado y en ejercicio de esta profesión (Licenciado en Derecho) pero al menos 10 años (art.4).

Se reitera la disposición habida en ordenamientos anteriores de que si un diputado, senador o consejero, fuere electo ministro o fiscal de la Corte Suprema de Justicia, deberá preferir la elección para este cargo.

También se repite la disposición de inamovilidad para los individuos de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 16 de este ordenamiento dedicado a las restricciones a los miembros de la Corte Suprema de Justicia menciona, entre otras cosas; que no podían tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la Nación (ni en los contenciosos), que se hallaren pendientes en los tribunales de los departamento, o que pertenecieran a la jurisdicción de su respectivo territorio. Se prohibía asimismo a los miembros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia,

tener comisión alguno del gobierno, por motivos que interesen al bien de la causa pública, estimare conveniente nombrarlos, podía hacerlo con acuerdo del Consejo y consentimiento del Senado.

También esta Constitución prohibía a los ministros y fiscales actuar como abogados, como apoderados en pleitos, y/o fungir como asesores o Árbitros de Derecho o arbitradores. A los fiscales de los tribunales superiores de los departamentos se les aplicaba el mismo tratamiento.(13)

En estas Leyes Constitucionales de 1836, se estipuló categóricamente que el cargo de fiscales sería inamovible y no se removería sino mediante enjuiciamiento seguido ante el Congreso Federal, en este sentido se le daba al fiscal la misma categoría similar a la de los Ministros de la Corte, consolidándose así su situación; lo anterior se corrobora en el artículo 31 en el que se dice: Los Ministros y Fiscales de la Corte Suprema serán perpetuos en estos cargos, y no podrán ser ni suspensos ni removidos sino con arreglo a las prevenciones contenidas en la Segunda y Tercera Ley Constitucional artículo 12 base 12a.- Aquí podemos insertar lo que dijo en 1942 el autor Jose Aguilar y Maya, a través de su obra " El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen".. de que en aquella época los fiscales eran Promotores de justicia, desempeñaban una importante función pública y ejercían en nombre de la sociedad la acción persecutoria en contra de los delinquentes: pero a pesar de ello, los Fiscales de 1836, no representaban con precisión al Ministerio Público, tal y como conocemos a esta institución actualmente, porque carecía de unidad sistemática aún en lo relativo a la prescripción y uniformidad de las atribuciones conferidas a sus Agentes.(14)

En la Ley de 23 de mayo de 1837, se indicaba: "el Fiscal tendrá en tratamiento de Señoría". Detallaba el modo de suplir sus faltas, fijaba su sueldo e imponía la necesidad de su intervención en los negocios judiciales seguidos en la Corte Suprema, así como en los Tribunales de los Departamentos.

Las Bases Orgánicas de 1843.

En 1843 se dictan las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en la que establece que la Corte Suprema de Justicia ha de componerse de once ministros y un fiscal. Se aclara que por medio de una ley se determinará el número de suplentes, así como sus calidades, la forma de su elección y su duración (art.116). Se aclara también la implantación de

fiscales generales cerca de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de Hacienda; y otros que se consideren de interés público (art.194).

La Ley de Cebollas del 17 de enero de 1853, aun cuando era de carácter local, reconocía la intervención del Ministerio Fiscal en la segunda instancia.(15)

Nombramiento del Procurador General de la Nación.

En las Bases para la Administración de la República, publicadas el 22 de abril de 1853, se establecía en su artículo 99 que: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover en cuanto convenga á la Hacienda Pública y se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios"(16)

La Institución del Ministerio Público en la ley de Lares.

En la Ley de Lares expedida el 16 de diciembre de 1853, se instituye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El Fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el sentido de la Ley.

El Procurador General de la Nación como representante de los intereses del Gobierno.

Se explica: "es el encargado de defender o cuidar los intereses nacionales en los siguientes casos; en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial, en los contenciosos administrativos, en los asuntos de expropiación, así como en todos en los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriban las leyes".(17)

La Ley de 23 de noviembre de 1855 expedida por el Presidente Don Juan Álvarez, extiende la intervención de los procuradores o Promotores Fiscales a la Justicia Federal.

Después, Comonfort promulgó el Decreto de 5 de enero de 1856, que tomó el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en que establece: que todas las causas criminales deben ser públicas precisamente desde que se inicia el plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea contraria a la moral; que a partir del plenario, todo inculpado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existan en su contra; que se le permita carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen y que debe ser oído en defensa propia.

En el proyecto de la Constitución de 1856-57 enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiendo que "a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad". Según dicho precepto, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancia del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción. En el artículo 96 del Proyecto de Constitución, se mencionan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia al Fiscal y al Procurador General, formando parte integrante del tribunal. (18)

d) Constitución de 1857 y el Ministerio Público.

Sin duda alguna que los constituyentes de 1857 conocían la Institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés, pero no se quiso establecerla en México, tomemos de la historia del Congreso Constituyente, escrita por Don Francisco Zarco, (19) las ideas más importantes que se expresaron en dicho congreso.

Diputados contrarios a la Institución del Ministerio Público:

El diputado Villalobos manifestó su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar; y se le sustituye por un acusador público; expresó que el pueblo no pue-

de delegar los derechos que puede ejercer por sí mismo y que todo crimen que es un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar; que de llegarse establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos de ese derecho.

El diputado Moreno sostuvo que el derecho de acusar no debe vedarse a los ciudadanos.

Castañeda hizo notar que si se estableciera el Ministerio Público, daría a lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, porque obligar al juez a esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo facilitando la impunidad de los delitos. Mostró su conformidad con el establecimiento del Ministerio Público, pero propuso que sólo interviniera asta que la causa se eleve al estado de plenario.

La opinión general fue contraria al establecimiento al Ministerio Público; la profundamente arraigada en el ánimo del pueblo, pero despertó entre los constituyentes grandes inquietudes por lo monstruoso que resulta que el juez sea al mismo tiempo juez y parte y dirija a su arbitrio, la mancha del proceso.

El diputado veracruzano José María Mata, sostuvo fogosamente que "la sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad", cuando alguien habló de que el Ministerio Público representaba los intereses de la sociedad.

Constituyentes en defensa de la Institución del Ministerio Público:

El Diputado Díaz González no compartió las ideas de Villalobos, aduciendo que debe evitarse que el juez sea al mismo tiempo juez y parte; que independizando al Ministerio Público de los jueces, habrá más seguridad de que sea imparcial la administración de justicia. e insistir en que el artículo propuesto no significa que se quite a los ciudadanos el derecho de acusar; que las funciones reservadas en la doctrina al Ministerio Público, en la práctica han estado a cargo de los jueces, lo que disminuye las garantías que debe tener todo acusado.

El diputado potosino Don Ponciano Arriaga, que tuvo tan destacada intervención en las discusiones, propuso que el

artículo quedase redactado en 132 siguiente forma: " En todo procedimiento del orden criminal debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostenga los derechos de la sociedad". El ofendido por el delito, podía ir directamente ante el juez, como denunciante o querellante; podía también hacerlo el Ministerio Público, sin que significase que la Institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal que se concedía al ciudadano.

La proposición de Arriaga fue rechazada porque los miembros del Congreso palparon los grandes inconvenientes que ocasionaría quitar al ciudadano el derecho de ocurrir directamente ante el juez, quebrando los principios filosóficos sustentados por el individualismo, según se dijo al final, y el artículo fue declarado sin lugar a votar y se rechazó no volviendo a mencionarse el Ministerio Público en el curso de las discusiones.

Pero se consagró la institución de la Fiscalía de los Tribunales de la Federación.(20)

Ley de Jurados de 15 de junio de 1869.

Establece en sus artículos 49 y 89, tres Promotorías fiscales para los Juzgados de lo Criminal, que tienen la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, interviniendo en los procesos, desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales representan a la parte acusadora y los ofendidos por el delito pueden valerse de ellos para llevar las pruebas al proceso, y en los casos de que no estuviesen de acuerdo con el Promotor Fiscal, solicitudes que se les reciban las pruebas de su parte y el juez las admitirá o rechazará, bajo su responsabilidad. Los promotores fiscales a que se refiere la Ley de Jurados de 1869, no pueden refutarse como verdaderos representantes del Ministerio Público; su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actuaban ante el Jurado Popular al abrirse el Plenario, para fundar su acusación, y entre los requisitos de la Ley, para la designación de Promotor Fiscal, se señalaba la habilidad en la oratoria. Constantemente se empleaban los términos de Promotor Fiscal o representante del Ministerio Público.

Se menciona al Ministerio Público como "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta", en tanto que "la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.(21)

Para entender con claridad el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, antes y después de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, que transformó radicalmente el procedimiento mexicano, es imprescindible que se analice cómo estaba organizada la institución en los códigos de 1880 y 1894, la reforma de 22 de mayo de 1900 introducida al artículo 96 de la Constitución Política de la República de 1857 y las Leyes de Organización del Ministerio Público común y federal de 1903 y 1908.

e) Código de Procedimientos Penales de 1880.

Los medios empleados para incoar el procedimiento criminal, eran la denuncia o la querrela. La pesquisa general y la delación secreta que fueron de uso frecuente en el país, quedaron prohibidas.

Se adoptó en la nueva codificación la teoría francesa al establecerse que en los delitos perseguiré de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requerirá la intervención del juez competente del Ramo Penal, para que inicie el procedimiento. Excepcionalmente, cuando hubiese peligro de que mientras se presenta el juez, el inculcado se fungir y se destruyan y se desaparezcan los vestigios del delito, está facultado para mandar aprehender al responsable y para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al juez competente.

El Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y de requerimiento, como en la doctrina francesa. Intervenia como miembro de la policía judicial en la investigación de los delitos hasta ciertos límites. Demanda la intervención del juez, lo que se hacía desde las primeras diligencias, el proceso penal quedaba exclusivamente bajo su control. Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los Tribunales a los responsables de los delitos y vigilar por la ejecución puntual de las sentencias; no tenía función investigadora como se dijo hasta ciertos límites por ser de la in-

cumbencia de la Policía Judicial; el jefe de la Policía Judicial no era el juez de Instrucción y la Ley establecía que debía intervenir desde la iniciación del procedimiento: Desempeñaban funciones investigadoras: el Ministerio Público, los inspectores de cuartel, los comisarios e inspectores de policía, los jueces auxiliares, o del campo, los Comandantes de fuerzas de seguridad rural y los prefectos y subprefectos políticos, pero sólo en los casos de notoria urgencia, cuando no tuviese presente el juez de lo criminal, en el levantamiento de las actas de descripción e inventario, con terminantes instrucciones de transmitirlos sin demora al juez, que si lo estimaba conveniente, podía ordenar que el contenido de las actas se repitiese en su presencia.

Los Jueces de Paz también eran miembros de la Policía Judicial. Estaban encargados de practicar las primeras diligencias mientras se presentaba el juez de los criminal, que debía continuarlos, y en las diligencias practicadas por instrucciones de estos funcionarios, debían observar estrictamente las ordenes recibidas.

El ofendido por el delito o cualquier persona que hubiese tenido conocimiento de su comisión, tenía el deber de ponerlo a conocimiento del juez competente, del representante del Ministerio Público o de alguno de los funcionarios que, conforme a la ley, tenían atribuciones de Policía Judicial. El juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriera el Ministerio Público que, en todo caso debería ser citado,; pero sin su presencia, la autoridad judicial podía practicar las diligencias necesarias, recogiendo todos los medios de prueba que estimase conveniente y haciendo todas las investigaciones tendientes al descubrimiento de la verdad: En cuanto al ofendido, en los delitos perseguiré de oficio, podía desistirse de la acción intentada, sin que su desistimiento impidiese que el Ministerio Público continuase el ejercicio de la acción.

En los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la responsabilidad penal y el Ministerio Público no podía pretender que continuase el procedimientos, a menos que ya se hubiesen formulado conclusiones, porque entonces el desistimiento del ofendido sólo producía el efecto de extinguir la acción sobre responsabilidad civil, con excepción del delito de adulterio en que ambas acciones se extinguían.

La exposición de motivos redactada por el Secretario de Justicia e Institución Pública en el gabinete del Presidente de don Pórfiro Díaz, Licenciado don Ignacio Mariscal, se ex-

plicaba el funcionamiento de la Institución en los siguientes términos: "... Establecé reglas generales para que el despacho sea uniforme en los Tribunales del crimen, procurando evitar corruptelas introducidas por nuestro foro y adoptando medios para hacer pronta y expedita la administración de justicia penal.(22)

En este particular, debe mencionarse la organización completa que da al Ministerio Público, institución que, como es sabido, tiene por objeto promover y auxiliar la administración de justicia en sus diferentes ramos. Hoy, en el establecimiento de un jefe de ese ministerio, que estará en contacto con la administración y con la subordinación a ese alto funcionario de todos los agentes de su departamento, habrá unidad en las funciones del mismo, así como las facultades que se le conceden, aun para instruir las primeras diligencias y disponer de la policía, su acción era eficaz, y conveniente para la persecución de los delitos y faltas. Constituyese al Ministerio Público en vigilante continuo de la conducta que observen los magistrados y jueces así como sus dependientes, imponiéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes, obligación que no existía con la extinción necesaria, en ningún de los funcionario de los conocidos entre nosotros, por cuya razón la responsabilidad judicial descendió en muchos casos que afectaban al interés público, de que los particulares quisieran y pudieran exigirlos."(23)

Las ideas expuestas por los autores del código de 1880, tendían preferentemente a ejercer mayor vigilancia en los Tribunales Penales, colocando a los funcionarios de la Institución cerca de la Curia, como celosos guardianes de la justicia; de la conducta observada por los magistrados y Jueces que hasta entonces habían tenido libre disposición en el proceso que estructuraba porque contaban con ilimitadas libertades en la búsqueda de la pruebas con el sistema de las comunicaciones indefinidas que la misma Ley Procesal Penal de 1880, consagró en el artículo 251 disponiendo que la detención trae consigo la incomunicación del inculpaado y que para levantarla, durante los tres días que aquélla debe durar o para prolongarla por más tiempo, se requiere mandamiento expreso del juez que estaba facultado para permitir al incomunicado que hablase con otras personas o que se comunicase con ellas por escrito, siempre que la conversación se verifique en presencia del funcionario y que las comunicaciones escritas quedasen sujetas a su censura.

Código de Procedimientos Penales de 1894.

El 23 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales, para el Distrito y territorios de la Federación, que conservo la estructura de su antecesor corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con tendencia a mejorar y fortificar la Institución del Ministerio Público y a reconocerle autonomía e influencia propias en el proceso penal. (24)

f) Instauración del Ministerio Público de la Federación.

El Congreso de la Unión vota el decreto de 22 de mayo de 1900, que reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de la República, hasta después de la Constitución de 1918. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda integrada por quince ministros y se crea el Ministerio Público de la Federación, como una Institución independizada de los Tribunales, pero sujeta al Poder Ejecutivo.

Hasta entonces los funcionarios del Ministerio Público en México, había sido nominal y lo fue después promulgada la Constitución Política vigente. Las Comisarias de Policía o la Inspección General del ramo, de donde dependían, eran las encargadas de levantar las actas de Policía Judicial, sin que existiese en las delegaciones una vigilancia por parte del Ministerio Público, para que los procedimientos estuviesen ajustados a la Ley. Las Comisarias eran lugares donde imperaba el capricho y arbitrariedad de personas ajenas a la ciencia del Derecho, Hubo algunos comisarios que se hicieron célebres por su institución y perspicacia en la investigación de los delitos. El Ministerio Público desempeñaba únicamente funciones de estafeta, enviando a los jueces penales en turno las actas levantadas en las comisarias, con noticia o sin noticia del Alcalde. (25)

Después de la reforma Constitucional de 1900, fue necesario modificar el Código de Procedimientos Federales, el 18 de septiembre del mismo año, se presentó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por parte del Ejecutivo Federal, una iniciativa de reforma al Código de Procedimientos Federales, para adecuarlo al nuevo texto de los artículos 91 y 96 de la Constitución Federal. Después de satisfacer los trámites legislativos pertinentes, el Presidente de la República, por decreto de 3 de octubre del mismo año, promulgó las reformas y adiciones al citado código, con lo cual cul-

minaba la reforma judicial de 1900 y se creaba la Procuraduría General de la República.

El día 12 de octubre de 1900 fue designado el primer Procurador General de la República el licenciado Rafael Rebolllar. Rindió su protesta al día siguiente, habiendo iniciado sus funciones como tal el miércoles 14 del mismo mes de octubre.

De acuerdo a ese Código, los requisitos para ser Procurador General de la República eran: ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, ser mayor de 30 años, abogado, y no pertenecer al estado eclesiástico. Como señalaba la Constitución, era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República

Aparte del Procurador, había tres agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Procuraduría, junto con los adscritos a los juzgados de distrito y tribunales de circuito. Para ser Agente del Ministerio Público Federal se requería ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y abogado; al igual que el Procurador, eran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Aparte de estos Agentes, se contaba con empleados subalternos de la Procuraduría. (26)

De acuerdo con el artículo 65 del Código de Procedimientos Federales, entonces en vigor, correspondía al procurador General de la República:

-Demandar, contestar demandas o pedir, en los negocios de la Suprema Corte conoía desde la primera instancia controversias entre el Estado y otro en las que la Federación fuere parte).

-Formular el llamado "pedimento", por sí o por medio del agente que designara entre los que estaban adscritos.

a')En los juicios de amparo en revisión, lo que correspondía resolver siempre al Pleno de la Suprema Corte.

b')En las controversias determinadas en el artículo 100 de la Constitución Política de la República, cuando llegaran al conocimiento de la Suprema Corte.

c')En los recursos de casación.

-Cumplir las instrucciones que recibía del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia; pedirselas cuando lo estimara necesario, y darlas en igual caso a los agentes.

-Alegar ante la Suprema Corte los juicios de amparo, cuando recibieran instrucciones del Ejecutivo para ello.

-Informar al Ejecutivo, si lo pidiese, los negocios en que interviene el Ministerio Público.

-Recabar de las oficinas públicas los informes o documentos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

-Dar cuenta a la Secretaría de Justicia de las fallas cometidas por los agentes, y proponer a la misma Secretaría las medidas conducentes a la unidad y eficacia de la acción del Ministerio Público.

-Visitar por sí o por medio del agente que designara los tribunales de circuito y los juzgados de distrito cuando así lo acuerde la Suprema Corte, promoviendo lo que correspondiera conforme a derecho.

-Ejercitar un grado de acción penal.

-Pedir que se hiciera efectiva la responsabilidad en que incurrieran, en los procesos concluidos por sentencia ejecutoria y que pasaran a revisión a la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, sus respectivos secretarios y los agentes del Ministerio Público.

-Examinar los informes de los agentes e imponerles correcciones disciplinarias.

Por su parte los Agentes del Ministerio Público correspondía:

-Demandar, contestar demandas o pedir en los negocios de la competencia del tribunal o juzgado a que estuviesen adscritos.

-Ejercitar la acción penal.

-Sujetarse a las instrucciones que reciban del Procurador General de la República, y pedirle las que estime necesarias para el despacho de determinados negocios.

-Imponer y proseguir en tiempo y forma los recursos que procedieran.

-Dar al Procurador un informe mensual de todos los negocios que conozcan, expresando el estado que guarden e indicando las dificultades que presenten para su despacho.

-Concurrir a las visitas de cárcel que practiquen los Tribunales o juzgados a que estén adscritos.

-Manifestar al Procurador General los motivos de excusa que estuviesen para intervenir en determinado negocio.

-Ejercer las demás funciones que les confieran las leyes.

g) Primera Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

El 12 de diciembre de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y territorios Federales.

En el artículo 19 se expresa que el Ministerio Público en el fuero común, representa el interés de la sociedad ante los tribunales del propio fuero, estando encomendado su ejercicio a los funcionario que la Ley designe.

Se faculta al Poder Ejecutivo Federal, para nombrar al funcionario del Ministerio Público o a encomendar a los particulares la representación del gobierno para que gestione a nombre de éste, ante los tribunales, lo que juzgasen conveniente.

En el artículo 39 se enumera las funciones que corresponden a la Institución, entre las que se destacan las relativas a su intervención en los asuntos que afecta el interés público y de los incapacitados en el ejercicio de la acción penal, quedándoles supeditados en estas funciones tanto en los agentes de la Policía Judicial como la policía administrativa. Es el primer intento para hacer la práctica la autonomía del Ministerio Público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los Jueces y Magistrados, aunque fuese de una manera teórica, el Ministerio Público se convierte en el titular del ejercicio de la acción penal; adquiere fisonomía propia como representante de la sociedad; y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección del proceso.

Ley orgánica del Ministerio Público Federal de 1908.

La Ley de Organización del Ministerio Público con la reglamentación de sus funciones, del 16 de diciembre de 1908, fue la primera en delinear los principios que debería de ejercitar esta Institución. Previamente a su expedición no se había precisado las funciones y la organización del Ministerio Público Federal, sino que vinieron a delimitarse hasta dicha ley orgánica. En su artículo primero se dispone:

"El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de la justicia en el orden federal: de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y de defender los intereses de la federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito."

Lo señala el jurista Héctor Fix Zamudio, la influencia francesa se hace cada vez más notoria en el artículo 5 de la Ley Orgánica, en cuanto señala que el Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público dependían inmediata y directamente del poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Justicia.

En los artículos 6 y 7 de la ley anterior, se indicaba que el Ministerio Público Federal se componía de un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público; de un agente sustituto, primer adscrito; de dos agentes auxiliares, segundo y tercer adscritos y de los agentes necesarios para cada Tribunal de Circuito con el fin de que cada Juzgado de Distrito tuviera una adscripción. De igual forma se asentaba que el Procurador General de la República debía ser nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Del mismo modo, los agentes debían ser nombrados por éste, a propuesta de una terna del Procurador.

En las reglas generales de los funcionarios que integran el Ministerio Público, se encuentra que dentro de los requisitos personales del Procurador General de la República tenía que ser mayor de treinta años, abogado, mexicano por nacimiento y ciudadano en ejercicio de sus derechos y no pertenecer al Estado seglar. Asimismo la ley orgánica de 1908 decía que para poder ser agente del Ministerio Público debería contarse con veinticinco años, ser abogado y tener pleno uso de sus derechos como ciudadano.

Entre las atribuciones del Procurador General de la República figuran las siguientes:

- Cuidar que la justicia federal fuera administrada pronta y exactamente, promoviendo lo que estimase conducente;
- Demandar y contestar las demandas, así como formular los pedimentos procedentes en los negocios que debiera intervenir ante la Suprema Corte de Justicia;
- Promover por sí o por medio del auxiliar que designe en los negocios civiles y penales de la competencia de los Tribunales Federales;
- Cumplir las instrucciones que recibiera del Ejecutivo a través de las Secretarías de Estado. Cuando en concepto de Procurador de la República las instrucciones emitidas por los señores ministros no estuvieren apegadas a derecho, él debía hacer las observaciones convenientes por escrito, sin perjuicio de llevar adelante todas las gestiones oportunas a fin de que no se perjudicaran los derechos e intereses de la Federación. Si el ejecutivo insistiera en su parecer, el Procurador tenía la obligación de ejecutar fielmente o mandar que las ejecutara el agente a quien se las hubiera transmitido;
- Alegar en los juicios de amparo, ante la Suprema Corte, por sí o por medio de sus agentes, en los casos que hubiera estimado necesario;
- Cuidar de que los funcionarios del Ministerio Público desempeñasen con exactitud los deberes de su empleo, y proponer a la Secretaría de Justicia las medidas necesarias para la mejor disciplina de la unidad y eficacia de su acción;
- Mandar oportunamente ternas al Ejecutivo, para que se cubrieran las faltas absolutas o temporales de los Agentes del Ministerio Público;
- Imponer las correcciones disciplinarias a los agentes y empleados del Ministerio Público por las faltas que cometieren en el desempeño de sus funciones, y dar cuenta al Ejecutivo de aquellos que ameriten separación del cargo.

Dentro de las atribuciones y deberes de los agentes del Ministerio Público, en la ley orgánica de 1908, figuran las siguientes:

- Demandar y contestar demandas, así como también formular los pedimentos procedentes de los negocios de la competencia de los tribunales o juzgados en donde estuviesen adscritos;
- Ejercitar acción penal en las primeras diligencias de investigación;
- Sujetarse a las instrucciones que reciba del Procurador de la República;
- Dar al Procurador de la República una noticia mensual de

- todos los negocios que se lleven a cabo en el Tribunal o juzgado de su adscripción;
- Manifiestar al Procurador los motivos de excusa que tuvieran para intervenir en los negocios en los que se consideren impedidos;
 - Concurrir a las diligencias judiciales, audiencias y visitas de cárcel que se practicaban en los tribunales en donde estuvieran adscritos.

Dentro del capítulo segundo de la ley se establecen los impedimentos tanto para el Procurador General de la República como para los agentes del Ministerio Público; así se puede observar el veto para desempeñar otro cargo o empleo de la federación. Tampoco podían ser apoderados judiciales, síndicos, notarios ni asesores. Sin embargo, se establecía una excepción, que era en causa propia.

Al tocar el punto de las incompatibilidades, la ley asentaba que el Procurador y sus agentes tenían la obligación de excusarse en todos los juicios en que conforme a los códigos de procedimientos civiles y penales estuviesen impedidos para intervenir. La calificación de las excusas la hacía el Procurador, pero cuando el Procurador se consideraba impedido, la Secretaría de Justicia determinaba quién debía sustituirlo.

Al hablar de la residencia de los funcionarios del Ministerio Público Federal, la ley ordenaba que deberían radicar en la Capital de la República.

Las correcciones disciplinarias que por sus faltas merecieran los funcionarios y empleados del Ministerio Público, eran impuestas por el Procurador General. según su naturaleza podían ser: apercibimiento o amonestación; multa que no debía exceder de cien pesos. La corrección más severa consistía en la suspensión del sueldo y del empleo, no excediendo de un mes.

Uno de los objetivos principales de esta ley que empezó a regir el 5 de febrero de 1909, era caracterizar al Ministerio Público como auxiliar de la administración de justicia.

h) El Ministerio Público en la Constitución de 1917.

Reforma de trascendencia en el Procedimiento Penal Mexicano, es de la que proviene de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de

1917, que al reconocer el monopolio de la acción penal por el Estado, encomienda su ejercicio a un solo órgano: el Ministerio Público. La Ley fundamental de la República en vigor, privó a los jueces de la facultad que hasta entonces habían tenido de incoar de oficio los procesos; se apartó radicalmente de la teoría francesa y de las funciones de policía Judicial que antes tenían asignadas; organizó al Ministerio Público como una Magistratura independiente con funciones propias y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, lo erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigadoras encomendadas a la Policía Judicial, que hasta entonces habían sido desempeñadas por los Jefes Políticos, los Presidentes Municipales, los Comandantes de la Policía y hasta por los Militares. Al Ministerio Público, se pretendió que éste tuviese funciones instructoras, por más que para poder desempeñar su principal papel como titular de la acción penal en las funciones de acción y de requerimiento, debe reconocérsele un grado mínimo de actividades instructoras porque de otra manera no estaría si se han satisfecho las condiciones legales para el ejercicio o no ejercicio de la acción penal. (27)

Para comprender la magnitud de la reforma Constitucional de 1917, y la transformación que sufrió al Ministerio Público, como una institución Pública, como una Institución Social, a continuación se reproduce lo que dijo Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y que están contenidas en la exposición de motivos del Proyecto de Querétaro y que en el efecto decía:

"Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las Leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero esta adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene un carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los Jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la comunicación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre han sido considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que, sin duda alguna, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con verdadera fruición que llegase a sus manos un proceso que

les permitiese desplegar un sistema completo de opresión en muchos casos contra personas inocentes y en otros, contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos; la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados; y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la Policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad Judicial la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige'."

Al presentar para su discusión el artículo 21, en el seno del Congreso, (28) se turno a una comisión integrada por los diputados, general Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recío y Licenciados Alberto Román y Enrique Colunga, para que presentaran su dictamen el texto primitivo del proyecto enviando por el primer jefe, se hallaba retractado en los siguientes términos; "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad Judicial, sólo incumbe a la autoridad administrativa, el castigo de las infracciones de los reglamentos de Policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste." Las ideas así expuestas resultan confusas; pero la comisión, en el dictamen formulado de 30 de Diciembre de 1916, interpretó el sentir de la Primera Jefatura que no fue otro que quitar a los jueces su carácter de Policía Judicial e hizo resaltar la importancia de la institución poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público. Los comisionados hicieron notar la vaguez que había en la redacción del artículo 21 del proyecto, pues se entendía que era la autoridad administrativa la encargada de perseguir los delitos por medio del Ministerio Público, lo que hubiera originado que la averiguación previa continuase en manos de autoridades inferiores, resultando contrario a las ideas expresadas en la exposición de motivos.

Los comisionados estimaron que la redacción del precepto debía ser a la inversa, correspondiendo al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales y a la vez, ser el órgano de control y de vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos. Indicaban que; "Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados, en uso de su soberanía, siempre habrá la necesidad que las autoridades municipales, además de sus propias funciones, ejerzan funciones de Policía Judicial, siendo auxiliares del Ministerio Público en el cumplimiento de sus obligaciones, pero en ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternas al Ministerio Público." Era claro el pensamiento de la Comisión al entender que la Policía Judicial desempeñaba una función publica encomendada a las autoridades administrativas, cuando las necesidades lo ameritaban, pero sujeta al control y vigilancia del Ministerio Público, con el propósito de evitar que las actas de Policía se siguiesen levantando de manera arbitraria en perjuicio de los ciudadanos. Por ello propuso que el artículo 21 quedase redactado en los siguientes términos: " La autoridad administrativa ejercerá las funciones de cualquier Judicial que le imponen las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones ".

Iniciada la discusión, fue el señor diputado Don Félix S. Palavicini quien llamo la atención a la asamblea sobre la importancia que tenía la creación de la Policía Judicial en el proyecto del Primer Jefe, indicando lo que se trataba de una Policía Judicial especial que la comisión no había tomado en cuenta.

El comisionado Múgica expresó que fue necesario hacer algunas modificaciones al texto primitivo, porque resultaba contradictorio con las ideas contenidas en la exposición de motivos.

El diputado Alberto M. González, hizo notar que la idea de la Primera Jefatura no era establecer una Policía Judicial especial.

Y con clara visión del problema, El señor diputado Don Paulino Machorro Narváez, observó que la discusión se había desviado por mala interpretación, que la autoridad administrativa y el Ministerio Público son dos entidades distintas, lo que resulta inexacto porque el Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa y el proyecto del Primer Jefe

no hace sino establecer el órgano de la autoridad administrativa a quien se encomienda las funciones de Policía Judicial.

Don José Natividad Macías, que formó parte en la redacción del Proyecto de Constitución, hizo una relación del organismo jurídico del Proyecto del Primer Jefe, y partiendo del principio de que después de consumada la Independencia de México y reconocida la soberanía del pueblo y la división de poderes, el poder Judicial de hecho, siguió formando parte integrante del Poder Ejecutivo, expresó que al reconocerse en México la Institución del Ministerio Público, su intervención en los procesos fue solamente nominal y sus funcionarios no hacían más que cruzarse de brazos para que el Juez practicara todas las diligencias; que el Código de Procedimientos Penales de 1894, fue tomado del Código de Instrucción Criminal de la República Francesa, donde se comprende al Ministerio Público, como miembro de la Policía Judicial, y en una forma completa y confusa.

En el debate intervinieron los diputados Múgica, Alberto M. González, Dávalos, Macías, Machorro Narváez, Columba y Jara, sosteniéndose que la Policía Judicial ha que se refería el proyecto de la Primera Jefatura, constituía una función encaminada a la investigación de los delitos con exclusión total de los órganos jurisdiccionales; que no se pretendía crear nuevos organismos policíacos en la República o cuerpos especiales de la Policía Judicial.

El pensamiento de la asamblea se condensó en las ideas expresadas por el diputado Jara, de que no era posible que se tratase de imponer a los municipios la creación de una Policía Judicial especial, tomando en cuenta los escasos recursos de que disponía; que les impedía siquiera contar con un servicio de Policía Preventiva, decía también, "yo encuentro conveniente que la Policía Preventiva asuma funciones de Policía Judicial para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes donde no se pueda sostener el cuerpo de policía preventiva, por la penuria en que se encuentran principalmente los pequeños poblados, se admitía la idea en el sentido de que la policía administrativa asuma las funciones de Policía Judicial":

Retirado el artículo 21 por la Comisión con el objeto de modificarlo de conformidad con el sentir de la Asamblea, se presentó en la sesión celebrada el 12 de mayo de 1917, con la siguiente redacción: "También incumbe a la propia autoridad (la administrativa) la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste.

El diputado Lic. Enrique Colunga, se manifestó inconforme con la redacción del proyecto y formuló su voto particular proponiendo que el artículo quedase redactado en los siguientes términos: "La imposición de las penas en propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo autoridad y mando inmediato de aquél".

La Asamblea rechazó la redacción del artículo como lo propuso la mayoría y aceptó el voto particular del diputado Colunga.

Como consecuencia de la reforma Constitucional introducida en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República de 1917, la Institución del Ministerio Público quedó sustancialmente trasformada con arreglo a las siguientes bases:

a) El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público;

b) De conformidad con el pacto federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la Institución del Ministerio Público.

c) Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público;

d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionario del Ministerio Público;

e) Los jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal las funciones decisorias;

f) Los particulares no puede ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o como querellantes. En lo sucesivo, lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales promueva la acción penal correspondiente. En materia federal, el Ministerio Público es el Consejero Jurídico del Ejecutivo y es además, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales y el Jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; también interviene en las cuestiones en que se interesa el Estado y en las cosas de los menores incapacitados. Deja de ser figura decorativa a que se refería la exposición de motivos de la Primera Jefatura y su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal, tiene a su cargo la vigilancia en la pronta y recta administración de justicia. En el periodo de la administración previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento en que se promueve la acción ante los Tribunales, pierde su carácter de autoridad y se convierte en parte. Interviene también en la ejecución de las sentencias como órgano de consulta.

El Ministerio Público es un organismo independiente y sus funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control. El Procurador de Justicia, debe intervenir en el procedimiento penal desde las primeras diligencias, solicitar las ordenes de aprehensión contra los que aparezcan responsables, buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad, pedir la aplicación de las penas y cuidar porque los procesos penales sigan su marcha normal.

CITAS

- 1.- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985. p.3.
- 2.- Joaquín Escribhe. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Librería de Ch. Bouret. París, 1888. p.1247.
- 3.- ver José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985. p.4.
- 4.- Guillermo Colín Sánchez. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Edit. Porrúa, 3era. Edición, México, 1974. Pág. 86.
- 5.- Héctor Fix-Zamudio. Función Constitucional del Ministerio Público. Publicado en el Anuario Jurídico, año V, 1978. UNAM Pág. 153.
- 6.- Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1987. Pág. 11.
- 7'- Ver José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.p.44.
- 8.- Jerónimo Mendieta. Historia Eclesiástica Indiana. México 1945. Vol. 1 p. 138.
- 9.- Guillermo Floris Margadan S. Introducción Historia del Derecho Mexicano, 8ª edición, Editorial Esfinge Edo. Mex. 1988. p.24
- 10.- Ibidem.p.25
- 11.- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.p.44.
- 12.- Francisco Ladrón de Guevara Quintero. Constitucionalidad del Ministerio Público Federal. Pág 19.
- 13.- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.p.45.
- 14.- Ibid.p.45
- 15.- Ver José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.p.47.
- 16.- Raúl Carranca Trujillo. Derecho Penal Mexicano. tomo 1 edición 3ª p.61.
- 17.- Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1986. p.17.

- 18.- Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1986. p.18.
- 19.- Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1986. p.19.
- 20.- Francisco Ladrón de Guebra Quintero. Constitucionalidad del Ministerio Público Federal. Pág 21.
- 21.- Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1986. p.19.
- 22.- Dichas Bases fueron redactadas por Don Lucas Alemán.
- 23.- Dario Girsul. El Ministerio Pública, Historia de la Procuraduría ría General de la República. p.21.
- 24.- Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente. Imprenta Ignacio Cumplido, 1857.
- 25.- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.p.48.
- 26.- Jacinto Pallares. El Poder Judicial. Imprenta de Comercio. 1874.
- 27.- Código de Procedimientos Penales. 1880.
- 28.- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.p.53.
- 29.- Ibidem.p.53.
- 30.- Ibidem.p.54.
- 31.- Ibidem.p.55.
- 32.- Historia de la Procuraduría General de la República. edit. P.G.R. 1987, p.33-35.
- 33.- Ladrón de Guevara Quintero Francisco, edit, porrúa, Mex. 1962. p.25.
- 34.- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.ps.56-63.

III.- EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL EN LOS GOBIERNOS DE LA REPUBLICA DE LOS PRESIDENTES DE VENUSTIANO CARRANZA A MIGUEL DE LA MADRID.

A) Del Gobierno del Presidente Venustiano Carranza al de Alvaro Obregón.

1.- Presidente Venustiano Carranza.

A partir de la vigencia de la Constitución del 17, la Procuraduría General de la República se instaló en la casa número 121 de las calles de Donceles de la ciudad de México. Para entonces, dicha dependencia constaba con una planta de 124 servidores públicos y se regía por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal.

La Sección Consultiva de la Procuraduría, que tenía a su cargo el atender los cuestionamientos técnico-jurídicos de las demás dependencias del Ejecutivo Federal, creció mucho durante los primeros años de vida constitucional, conocía y resolvía interrogantes planteadas por gobiernos estatales sobre interpretación de las leyes o sobre el sentido de los preceptos constitucionales. No faltaban consultas particulares. (1)

Al carecer varias Secretarías de Estado y departamentos administrativos de subdependencias jurídicas, era lógico que acudieran a la Procuraduría a desahogar sus dudas al respecto, lo cual permitía uniformar los criterios del Gobierno Federal en materias tan delicadas.

En las disposiciones que acerca de bienes eclesiásticos contenía la Carta Magna de 1917, tocó a la Procuraduría General de la República reivindicar dichos bienes en favor de la Nación en cumplimiento de los artículos 27 y 130 de la ley suprema.

2) Presidente Adolfo de la Huerta.

Al asumir la Presidencia de la República don Adolfo de la Huerta, la Procuraduría a través de los Ministerios Públicos federales empezó a ejercer las funciones que le correspondían en materia de responsabilidades oficiales. Por otro lado, la

Procuraduría declinó intervenir en la investigación del asesinato de don Venustiano Carranza, señalando que al haber triunfado el movimiento de Agua Prieta, el Varón de Cuatro Ciénegas había dejado de ser el primer mandatario de la Nación y, en consecuencia, correspondía a las autoridades locales del estado de Puebla conocer dicho crimen.

Al resumir a su máxima expresión la actividad de la procuraduría durante este lapso, por conducto del Ministerio Público Federal se obtienen tres puntos esenciales:

- 1.-La persecución de los delitos federales.
- 2.-La intervención en los procesos de amparo y,
- 3.-La consultoría jurídica del Gobierno Federal.

3) Presidente Alvaro Obregón.

En esta época el Ministerio Público Federal, en ejercicio de su representación, promovió procesos civiles para resarcir los daños causados por las diversas rebeliones como la de Francisco Munguía, Carlos Green, Juan Carrasco, Celso Cepeda, Manuel Lárrega y Cástulo Pérez.

De aquella época datan asimismo las primeras controversias que, con fundamento en el artículo 105 constitucional, se suscitaron principalmente entre la Federación y algún Estado. A la Procuraduría General de la República correspondió la representación y defensa de la Federación, como en el caso de la ley electoral de Veracruz, en 1922.

4) Del Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles al de Plutarco Elías Calles.

1.- Presidente Plutarco Elías Calles.

Bajo la administración del general Plutarco Elías Calles la historia del Ministerio Público en la Procuraduría General de la República se caracterizó por las implicaciones que suscitó la "cuestión religiosa". Por lo que respecta a los preceptos contenidos en el artículo 27 constitucional en lo relativo a bienes eclesiásticos, se creó e impulsó el Departamento de Nacionalización de Bienes. En un principio, dicho departamento contaba únicamente con dos abogados.

Desapareció el Departamento Consultivo, que anteriormente tomara auge. Sus funciones fueron asumidas por las diversas Secretarías de Estado y departamentos administrativos, a través de sus departamentos legales.

En esta época aumentó el número de detenciones y consignaciones por los llamados delitos religiosos. Recuérdese la denominada "Ley Calles" que reglamentaba, en materia penal, el artículo 130 de la Constitución.

Durante el mandato del Presidente Plutarco Elias Calles, la Procuraduría General de la República contaba con las siguientes dependencias: Sección de Nacionalización de Bienes, Policía Judicial Federal y Sección de Agentes Auxiliares, además de los agentes del Ministerio Público federal adscritos a los diversos Tribunales Federales. Estas dependencias se llamaban indistintamente secciones o departamentos.

2.- Presidente Pascual Ortiz Rubio.

La Procuraduría General de la República sufrió una transformación bajo el gobierno de dos Pascual Ortiz Rubio. Se volvieron a concentrar en la Procuraduría las funciones de consejero jurídico del Gobierno de la República, que se habían dispersado en tiempos del Presidente Calles. Se reinstauró el Departamento Consultivo, a cuyos criterios legales debían someterse las demás dependencias del Ejecutivo. Posteriormente, el Presidente Ortiz Rubio creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal (31 de diciembre de 1931), cuya misión era revisar los proyectos de ley, reglamentos y circulares, coordinando las diversas dependencias en materia legal a fin de evitar discrepancias y posibles inconstitucionalidades. Esta comisión residía dentro de la Procuraduría, se integraba con representantes de todas las dependencias del Ejecutivo Federal.

Se pretendió que en todo proceso de amparo la intervención del Ministerio Público Federal no fuera simple rutina, para lo cual se solicitó que el respectivo "pedimento fiscal" fuera el resultado de un estudio serio y profundo, que coadyuvará efectivamente con la justicia constitucional.

En esta administración se dotó a la Procuraduría de la República de nuevas oficinas y se reestructuró la Policía Judicial Federal. Igualmente se procuró la especialización de los agentes auxiliares del Ministerio Público Federal. Se trató de limitar al máximo los desistimientos de acciones penales y conclusiones no acusatorias, que entonces corres-

pondían a los agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados de Distrito.

La Procuraduría mantuvo su acción en materia de bienes eclesiásticos, lo que, por otra parte, producía el Tesoro Nacional ingresos que rebasaban el millón de pesos anual.

Durante este periodo, a la Procuraduría General de la República correspondía también representar a la Hacienda Pública en aquellos litigios en que el demandado era el Fisco Federal.

También fue de importancia la participación de la Procuraduría en la formulación de los proyectos de reforma legal que se llevaron a cabo bajo los gobiernos de los Presidentes Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.

3.- Presidente Abelardo L. Rodríguez.

Después de desempeñar el cargo de Presidente de la República para el que fue designado en el año de 1928. Emilio Portes Gil fue nombrado Procurador General de la República en 1932, puesto que desempeñó hasta 1934. Al iniciar el desempeño de tan alto cargo, dirigió a los agentes del Ministerio Público bajo su autoridad la Circular número uno en la que define a la Institución del Ministerio Público: "Para los gobiernos emanados de la Revolución, el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia". (2)

En el año de 1934 aparece una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. En la exposición de motivos el titular de la Procuraduría General de la República, don Burguete, Macedonio Uribe, Telésforo A. Ocampo, Fausto Villagómez y don Antonio Carrillo Flores. De los puntos que más destacan en esta ley se enumeran los subsiguientes:

a) A pesar de que en la Constitución de 1917, se ordenaba que la Procuraduría General de la República tenía dos funciones radicalmente distintas, la tradición indicaba que la institución sólo incluía un carácter de representante de los intereses del Estado Mexicano ante los tribunales y de órgano para el ejercicio de la acción penal sin preocuparse por fomentar la otra función, tan básica como lo anterior, que consistía en la misión de aconsejar jurídicamente al Gobierno.

b) El Ministerio Público en la ley de 1934, se encontraba organizado de la siguiente manera:

1. Por el Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público y nombrado y removido por el Presidente de la República; con esta idea se continuaba con la línea de la ley de 1908.

2. Aparecen dentro del personal del Ministerio Público dos posiciones de Subprocuradores Generales de la República, substitutos del Procurador, y cuyas funciones eran las de ejercer todas aquellas que la ley señalaba para los agentes del Ministerio Público Federal.

3. Conjuntamente con la creación del punto anterior, surge el Departamento de Averiguaciones Previa, compuesto de un jefe y de un agente del Ministerio Público Federal auxiliar del Procurador, cuyas atribuciones eran practicar las averiguaciones previas en el Distrito Federal, revisar las averiguaciones de agentes adscrito a Juzgados de Distrito foráneos; asimismo, dictar las resoluciones procedentes, con sujeción a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales y en la misma ley.

4. Aparece también del Departamento de Nacionalización de Bienes, que estaba compuesto por el jefe y un subjefe, ambos agentes del Ministerio Público Federal auxiliares del Procurador; la ley le señalaba como facultades y obligaciones tramitar todos los asuntos que se relacionaran con bienes de corporaciones religiosas; igualmente ponía en conocimiento del Procurador las irregularidades que se observaran en la tramitación de las averiguaciones y juicios de nacionalización, y dictaminaba sobre las consultas que formulaban los agentes del Ministerio Público.

5. De los dieciocho agentes del Ministerio Público Federal auxiliares del Procurador, cabe señalar que estos auxiliares funcionaban en tres grupos de seis agentes cada uno, denominándose de la siguiente manera: I, Grupo Penal; II, Grupo Administrativo; y III, Grupo Civil. Había sesenta y cuatro agentes para la adscripción a los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y departamentos de la Procuraduría General de la República. Se ratificaba que para ser Ministerio Público Federal, se tenía que ser mexicano y abogado con título.

c) Entre las facultades y obligaciones de los agentes del Ministerio Público Federal, destacaba el practicar averiguaciones previas, concurrir a audiencias y diligencias judicia-

les, interponer los recursos legales, dar aviso al Procurador cuando existieran anomalías en la administración de justicia, darle cuenta al Procurador de todos los negocios en que estimen necesaria su consulta, poner en conocimiento inmediato del Procurador cuando exista desobediencia o resistencia de las autoridades responsables, e intervenir en los recursos interpuestos por las partes en los negocios que conforme a la ley el Ministerio Público debía ser oído.

d) En el libro segundo de la Ley Reglamentaria del artículo 102, de la Constitución General de la República, que estamos glosando, como título único, se habla del consejo jurídico del Gobierno, tarea que estaba presidida por el Procurador General de la República; con toda claridad se asentaba que el consejo jurídico sólo podía ser solicitado por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los jefes de departamentos administrativos y por los jefes de establecimientos administrativos que no estuviesen sujetos a ninguna secretaría o departamento. Al mismo tiempo, se indicaban los principios procedimientos que deberían seguirse para la consulta jurídica, tanto por los funcionarios como por el Procurador.

Con esta ley de 1934 se da mayor precisión y claridad a las intervenciones del Ministerio Público Federal, elevando a preceptos legales diversas medidas que la experiencia había demostrado necesarias para un mejor servicio. Esta ley reglamentaria vino a derogar la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y la reglamentación de sus funciones de agosto de 1919. Aquella ley entró en vigor el 10. de octubre de 1934.

C) Del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas al de Miguel Alemán.

1.- Presidente Lázaro Cárdenas.

Durante este período sexenal la Procuraduría General de la República tuvo cuatro Titulares: Silvestre Guerrero, Ignacio García Téllez, Antonio Villalobos y Género V. Vásquez.(3)

Principales funciones de la Procuraduría.

Entre las funciones más destacadas en este período se señalan las siguientes:

a) La facultad de investigación y persecución de los delitos federales para determinar si procedía el ejercicio de la acción penal.

b) El Ministerio Público Federal tenía bajo su autoridad el mando de la Policía Judicial Federal.

c) El Titular de la Procuraduría actuaba como consejero jurídico del Gobierno facultad inspirada en el Attorney General de los Estados Unidos.(4)

d) El Procurador debía intervenir personalmente en los negocios en que la federación fuese parte; o en los casos en que se suscitasen conflictos entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado o la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado.

e) Intervenir como parte actora o demandada o como tercero opositor representando al órgano afectado los juicios en que se susciten con motivo de la actividad de las autoridades federales, siempre que tales controversias no sean de las mencionadas en los artículos 103 Constitucional; la intervención del Ministerio Público sería la señalada en la Ley reglamentaria correspondiente.

f) Defender ante los Tribunales los intereses económicos de la federación, a través del Ministerio Público.

g) Auxiliar la administración de justicia y promover lo necesario para que fuera recta y pronta.

2.- Presidente Manuel Avila Camacho.

Esta fue un periodo medular en la evolución de la Procuraduría General de la República.(5)

En apoyo a su política de unidad nacional, el Presidente Avila Camacho promulgó disposiciones que de las más relevantes son: la Ley General de Bienes Nacionales; La Ley Orgánica de la Educación Pública; la Ley del Impuesto sobre expendios de Bebidas Alcohólicas; la Ley del Impuesto Sobre la Renta; la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; y la Ley Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional.(6)

La Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

Con la Promulgación de la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal el 15 de enero de 1942, se vio derogada la Ley del Ministerio Público Federal de 1934, hasta entonces en vigor.

El Presidente Avila Camacho indicó a los señores agentes del Ministerio Público, que se encontraban reunidos en el salón de Recepciones de Palacio Nacional, el 22 de enero de 1942.

"La acción que desarrolla el Gobierno a través de la Procuraduría General de la República tiene, entre otras, la finalidad de fortalecer cada día más el sentido de justicia. Estamos viviendo una época, después de los sacrificios ocasionados por nuestras luchas sociales, en que corresponde estimular todos los actos que superen la civilización.

"Uno de los factores principales que contribuyen a la felicidad de un pueblo es el gozar de la estricta aplicación de justicia; por eso es que el gobierno no estima que los hombres que tomen parte de ello deben tener su estímulo y la apreciación debida de la sociedad, para que se compenetre de que su conducta limpia y honesta tiene el atributo de administración y consideración tanto del Estado como del Pueblo.

"Yo espero que con el programa delineado por la Procuraduría General de la República, ustedes, con el entusiasmo que les reconozco, sepan llevar a cabo la obra que tiende a elevar cada día la justicia de México".(7)

Las principales funciones del Procurador General de la República, con base en la Ley reglamentaria del artículo 102 de la Constitución eran:

- a) Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del País, tanto como federales como locales.
- b) Brindar consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional.
- c) Proponer al Presidente de la República las reformas legislativas indispensables para la mejor administración de justicia.

- d) Intervenir en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de los de amparo.
- e) Señalar discrecionalmente las labores que deberían desempeñar todos y cada uno de los miembros del personal de la Procuraduría.
- f) Dar por escrito a los agentes del Ministerio Público Federal las instrucciones generales o especiales que estimase convenientes.
- g) Imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan con arreglo a la ley.

Durante este periodo del 19 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946 hubo un solo Procurador General de la República Don José Aguilar y Maya. (8)

3.- Presidente Miguel Alemán.

Entre 1946 y 1952 estuvo al frente de la Procuraduría General de la República el Licenciado Francisco Gonzáles de la Vega discípulo del Maestro Antonio Caso. Durante su gestión, tuvo especial interés en combatir el problema de la producción y tráfico de drogas.

Como principal medida administrativa se estableció una campaña permanente contra la producción y tráfico de drogas narcóticas a cuya dirección, por encargo del Presidente de la República, estuvo el Procurador General de la República, Licenciado Gonzáles de la Vega. En ella participaron como elementos primordiales: la policía judicial Federal, la policía de narcóticos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; las unidades de la Fuerza Aérea Mexicana; el Ejército Nacional. Y también se encontró con la cooperación de las Placacias Judiciales de los Estados de la República.

- d) Del Gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines al de Gustavo Díaz Ordaz.

1.-Presidente Adolfo Ruiz Cortines.

Al iniciar su régimen de gobierno don Adolfo Ruiz Cortines, también el licenciado Carlos Franco Sodi inició sus funciones como Procurador General de la República.

Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

Reformas sustanciales se introdujeron en la Ley Orgánica del Ministerio Público federal durante este periodo. La exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión el 20 de diciembre de 1954, y al proponer la abrogación de la ley de 31 de diciembre de 1941 se argumentó la necesidad de ampliar y aclarar sus conceptos, y coordinarlos en ambos casos con las últimas reformas hechas a la Constitución, a la Ley de Amparo, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y a las responsabilidades de los funcionarios públicos, así como la conveniencia de crear otras oficinas.

Se consignó y reglamentó la facultad del Procurador prevista en la Constitución y en la Ley de Amparo vigente, para denunciar las contradicciones que se observaran en las tesis que sustentaran las distintas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, a efecto de que, oyéndose el parecer de dicho funcionario, el Pleno o la Sala, en su caso, resolviera lo conducente.

Se estableció la facultad de recabar directamente de los organismos de servicio público federales o locales, instituciones descentralizadas del Estado y de crédito, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de la función institucional del Ministerio Público. (9)

Al referirse alas atribuciones del Ministerio Público, esta ley mantuvo en general las que prevalecían a la fecha, como perseguir los delitos del orden federal con auxilio de la policía judicial y realizar las averiguaciones previas necesarias, ejercitar ante los Tribunales la acción penal correspondiente; representar a la federación en los juicios en que fuese parte; intervenir en los juicios de amparo; asimismo, informar al Procurador las violaciones a la Constitución que hubieren cometido las autoridades federales; y finalmente, corroboró que la policía Judicial federal estuviera bajo la autoridad del Ministerio Público Federal. (10)

En la parte relativa al personal del Ministerio Público Federal, la organización sigue teniendo la misma estructura; sin embargo, se realizó un cambio jerárquico: de jefe de

departamento de averiguaciones previas por Director General; asimismo apareció la Subdirección de Averiguaciones Previas.

De igual forma surgieron. Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal; la Visitaduría General; la Jefatura de Registro de Manifestaciones de Bienes y la Oficina de control de correspondencia y Archiva; por último la Dirección de Administración.

Al Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal se le impuso la obligación de vigilar la secuela de las causas que instruyeran en todo el país, girando ordenes para lograr una administración de justicia eficaz, pronta y expedita. Asimismo, que desahogara las consultas formuladas por los Agentes del Ministerio Público.

En el título quinto, como capítulo único, se caracterizó al nuevo Visitador General, que desde el punto de vista técnico y administrativo tenía como prerrogativa principal practicar las visitas generales y especiales que el Procurador le encomendara, a las agencias del Ministerio Público Federal. También estaba en su papel sugerir al Procurador las medidas legales adecuadas para que resolviera lo conducente en caso de irregularidad.

El 31 de octubre de 1956, por nombramiento que a su favor expidió el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Licenciado José Aguilar y Maya, tomó nuevamente posesión como titular de la Procuraduría General de la República. (11)

Entre los estudios legislativos más destacados se presentó un anteproyecto de nueva Ley de Extradición, tomando en cuenta que el Ministerio Público Federal interviene en este tipo de procedimientos.

2.- Presidente Adolfo López Matéos.

Dentro de los nombramientos que hizo el licenciado Adolfo López Matéos al acceder la presidencia el 19 de diciembre de 1958, se encuentra el licenciado Fernando López Arias como Procurador General de la República.

El Procurador expresó, acerca del desempeño de la Institución: "Inspirándose en la justicia Social y con la convicción de que el poder público no debe patentizarse meramente como el poder de dominación, sino como fuerza moral unificadora de

la conciencia popular. en sus intervenciones ente los Tribunales ha tendido a proteger y defender las garantías individuales y sociales vigilando el estricto cumplimiento de la legalidad por todas las autoridades del país".(12)

El Lic. Oscar Treviño Ríos fue designado primer subprocurador y el Lic. Gilberto Suárez segundo subprocurador. Entre junio de 1961 y noviembre de 1964 se encargó del despacho el primero de ellos.

3.- Periodo del Presidente Gustavo Díaz Ordaz.

El Presidente Gustavo Díaz Ordaz, nombró Procurador General de la República al Licenciado Antonio Rocha, primer Subprocurador al licenciado Fausto Acosta, y al licenciado David Franco Rodríguez segundo Subprocurador.

Una de las primeras medidas tomadas en esta administración para protección de los trabajadores del campo, fue la creación de una oficina, dependiente de la de la Dirección General de Averiguaciones Previas, integradas por agentes del Ministerio Público Federal especializados en materia agraria, con objeto de atender sus problemas jurídicos.

La protección del Patrimonio histórico y artístico del país ha sido una tarea de la Procuraduría General de la República. En distintas administraciones se observa el interés por mantener acciones efectivas en contra de actos delictuosos que pudieran afectar este patrimonio, particularmente a lo relativo a piezas o monumentos arqueológicos. En el año de 1965, el 7 de agosto, se expidió una circular en la que se instruyó al Ministerio Público sobre las averiguaciones previas en esta materia.

Durante muchos años y ocupando un lugar destacado en las labores del Ministerio Público Federal se han realizado acciones en contra del narcotráfico. En 1965 México presentó un informe ante la Comisión Internacional de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas, en cumplimiento de los tratados internacionales en dicha materia. En él se observan las diferentes acciones y medidas tomadas por nuestro país en contra de la producción y tráfico de estupefacientes.

El Ministerio Público federal por ejercer de manera adecuada las funciones que en materia de amparo se le atribuyen, ha estado presente en su trayectoria. Prueba de ello es que

el 25 de enero de 1965 el Subprocurador. licenciado Fausto Acosta Romo, emitió una circular en la que hacía notar a los agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados de Distrito, la importancia de los pedimentos en los juicios de amparo. En la misma, daba lineamientos respecto a la manera de formularlos señalando, entre otras cosas, que cada pedimento debía entenderse y comprenderse sin necesidad de recurrir a los autos del juicio; que debía contener un planteamiento del problema a resolver con la argumentación razonada y fundada, proponiendo una iniciativa de solución. Asimismo, que pudiendo coincidir o no con las de las otras partes del juicio, el punto de vista del Ministerio Público se obligaba a contemplar prioritariamente el interés público, los derechos de la sociedad o las conveniencias del Estado, dentro del orden Constitucional. (13)

e) Del Gobierno de Presidente Luis Echeverría Alvarez al de Miguel de la Madrid.

1.- Presidente Luis Echeverría Alvarez.

El primero de diciembre de 1970, el Presidente Luis Echeverría ratificó al licenciado Julio Sánchez Vargas como Procurador General de la República, cargo que había desempeñado en la administración anterior. Con fecha 19 de agosto de 1971, el licenciado Sánchez Vargas presentó su renuncia al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien el mismo día designó Procurador General de la República al licenciado Pedro Ojeda Paullada. Entre lo más relevante se señala;

1. Emisión de la Ley de la Procuraduría General de la República.

En 1974, el Presidente Echeverría presentó una Iniciativa de Ley de la Procuraduría General de la República. Esta venía a substituir a la denominada Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, y pretendía coordinar y armonizar las actividades del Procurador General y del Ministerio Público, con las unidades administrativas que, sin inmiscuirse en las atribuciones constitucionales y legales, significaban un importante apoyo para cumplir mejor con sus funciones. (14)

Esta ley de 1974 comprendía, a grandes tales, los siguientes temas:

a) En el título primero se hablaba de las atribuciones, tanto del Procurador como del Ministerio Público. Cabe apuntar que, en términos generales, conservaba el estilo y la forma de las leyes anteriores. Podemos señalar entre otras atribuciones del Procurador son las siguientes: hacer el conocimiento del Presidente las leyes que resultaran violatorias de la Constitución; proponer reformas legislativas en casos de extradición, de acuerdo con los tratados internacionales; resolver en definitiva el no ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias.

Por otra parte, las más destacadas atribuciones del Ministerio Público eran:

- 1.-Ejercitar ante los tribunales la acción penal por delitos del orden federal.
- 2.-Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios.
- 3.-Investigar casos de enriquecimiento inexplicable de los mismos funcionarios.
- 4.-Representar a la Federación en todos los juicios en que fuese parte y, por último,
- 5.-Intervenir en los juicios de amparo.

b) La organización de la Procuraduría General de la República enunciaba las diversas dependencias que la integraban, así como las unidades administrativas de apoyo. Por un lado, la ley se refería a las ya existentes: en primer término, al Procurador General de la República; en seguida, a las dos Subprocuradurías; a la Visitaduría General; a las direcciones generales de Averiguaciones Previas y a la de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal, respectivamente; de igual forma, a los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal, y a la Dirección General Jurídica y Consultiva.

Para fines de 1976 la Procuraduría habría de contar con ochenta y seis agencias del Ministerio Público en todo el país.

Creación de la Unidad Técnica en Materia de Amparo.

Hasta 1975, las atribuciones de la Procuraduría General de la República en materia de amparo se habían desahogado a través de un sector del Departamento de Control de Procesos. El 23 de abril de ese año, a fin de disponer de un sistema más eficaz que no sólo facilitara el ejercicio de las atribuciones del Ministerio Público Federal ante la Suprema Corte

de Justicia o ante los Tribunales Colegiados, sino que sirviera como mecanismo de orientación, análisis y estudio de todos los criterios sustentados por la Institución, se creó la Unidad Técnica en Materia de Amparo.

El mismo año, entre el 15 y el 16 de agosto, se organizó la primera Reunión Nacional Plenaria de Agentes del Ministerio Público Federal en Materia de Amparo en la ciudad de México, con el objeto de determinar un criterio unitario de la Institución ante los organismos judiciales. (15)

2.- Presidente Jose López Portillo.

Al iniciar su periodo presidencial, el licenciado José López Portillo designó Procurador General de la República al licenciado Oscar Flores Sánchez, quien ocupó dicho cargo durante todo el sexenio.

Reforma Administrativa.

Durante el periodo 1976-1982, la Procuraduría General de la República dedicó particulares esfuerzos a transformar su organización dentro del marco de la reforma administrativa, promovida por el Ejecutivo Federal.

En el mes de enero de 1977, se integró la Comisión Interna de Administración y Programación y se crearon las siguientes actividades;

1.- Orientación al público.

A fin de mejorar la comunicación con el público se creó el sistema de Orientación, Información y Quejas, dependiente de la Unidad de Relaciones Públicas e Información. Se estableció un módulo de información con directorios, cédulas de registro de quejas y sugerencias, listados o terminal de computadora para proporcionar información al público sobre detenidos y su situación jurídica.

Se restituyó el sistema de control de detenidos con la finalidad de contar con un registro para información, tanto de las autoridades como del público que la requiriese. (16)

2.- Informática.

Para actualizar los sistemas de la Procuraduría se creó la Unidad de Informática en septiembre de 1979, contando con avanzados sistemas de computación.

3.- Amparo.

Con motivo de las reformas en materia de amparo publicadas en el Diario Oficial de 7 de enero de 1979, se realizaron cambios sustantivos en las actividades desarrolladas por la Unidad Técnica en Materia de Amparo, a fin de adaptarse a los nuevos procedimientos para la intervención del Ministerio Público en los juicios correspondientes.

4.- Policía Judicial Federal.

Durante este sexenio la Dirección General de la Policía Judicial Federal estableció el sistema electrónico de identificación (fichas señaléticas) con un banco de datos de acceso inmediato, que contiene los principales datos y características de los individuos con antecedentes penales del orden federal en todo el país.

El 5 de noviembre de 1981 el Procurador General de la República expidió el Reglamento de la Policía Judicial Federal. En él se incluyeron normas sobre remuneraciones, prestaciones, ascensos, promociones, desarrollo profesional, sanciones, calificación de méritos, reclutamiento, comisiones, etc., a fin de elevar la capacidad técnica y profesional de los miembros de este cuerpo y brindar un adecuado apoyo al Ministerio Público Federal.

3.- Presidente Miguel De la Madrid Hurtado.

En el periodo iniciado el 19 de diciembre de 1982, la Procuraduría General de la República se propuso dar profundidad y sentido moderno a la "representación social" que ostenta el Ministerio Público Federal. Había que renovar el concepto, el quehacer y el sistema de lo que se suele llamar "procuración de justicia". (17)

Con ese objetivo, la Procuraduría tocó tres campos fundamentales para el Ministerio Público Federal;

- 1.-La reforma jurídica sobre procuración y administración de justicia, bajo la encomienda señalada por el Presidente de la República.
- 2.-Llevó a cabo una transformación institucional.
- 3.-Empeñó en modificar la selección, capacitación y trabajo de quienes atienden este servicio público.

En esta Administración.

A lo largo de su campaña electoral, el candidato Miguel de la Madrid escuchó la demanda de justicia. Los problemas de seguridad pública quedaron expuestos con insistencia. Justicia y seguridad pública figurarían entre los temas del Gobierno Federal en el periodo que comenzó el 19 de diciembre de 1982.

En su discurso de esa fecha, al asumir el Poder Ejecutivo, el Presidente hizo un encargo directo a la Procuraduría General de la República. Dijo: "Doy instrucciones en este momento al Procurador General de la República para que convoque audiencias públicas con el fin de recabar opiniones que permitan elaborar iniciativas de ley y promover acciones para promover a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y de seguridad pública". (18)

Ante el Pleno de Ministros de la Corte, el Primer Mandatario señaló: "El orden jurídico debe ser la expresión de un proceso democrático. La Ley es creación de la comunidad en su beneficio. Por ello, para acercar más aún el proceso de la reforma a la base popular, he girado instrucciones a la Procuraduría General de la República, a fin de que establezca los procedimientos de consulta necesarios, con las personas físicas y asociaciones que dedican sus esfuerzos al estudio del Derecho y a la función de defender a individuos o grupos. Una consulta nacional sobre administración de justicia será una medida saludable para definir las modificaciones que nuestras carencias han convertido en reclamo popular y los planteamientos para enfrentarlo con éxito. Invito muy respetuosamente al Poder Judicial a sumarse a esta tarea...." (19)

Plan y Programa.

Se hizo paralelamente para la elaboración y presentación de los documentos básicos para orientar el desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, fue emitido el 30 de mayo de 1983. El 17 de enero de 1985 se expidió el Programa

nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal. La Consulta Nacional y el Plan de Desarrollo dieron fundamento al Programa.

El Programa Nacional de procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, es un conjunto de diecinueve programas.

En él se recogió el trabajo de las diversas entidades de procuración e impartición de justicia que existen dentro del poder Ejecutivo. Figuran las Procuradurías Generales o especializadas, y organismos materialmente jurisdiccionales pero externos al poder judicial.

En este instrumento se encontraba el Programa de la Procuraduría de la República. Abarca reforma normativa y consulta democrática, reforma institucional, descentralización y desconcentración, servidores públicos y recursos, información y participación social. (21)

Consulta Nacional.

A partir de las instrucciones del presidente, se emprendió la Consulta Nacional sobre administración de Justicia y Seguridad Pública. La consulta impulsó nuevos rumbos de participación social. Con esa acción impulso diversas acciones de la Procuraduría; para intentar, en rigor, un paso adelante en el concepto mismo del Ministerio Público Federal.

En esa consulta intervinieron representantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión. Hubo diez Comisiones, constituidas para el examen para otras tantas ramas del Derecho Mexicano: amparo, justicia penal, civil, familiar, administrativa, laboral, agraria, de policía y buen gobierno, mercantil y seguridad pública.

Reforma Jurídica.

El presidente de la Madrid promovió, con la consulta descrita, un nuevo método de renovación jurídica.

En el segundo informe presidencial ante el Congreso de la Unión, el 19 de septiembre de 1984, se hizo la síntesis de los principios que guían esta reforma: "Las nuevas leyes y reformas en el sistema de justicia tienden a otorgar mayores garantías a los ciudadanos, definir el límite para la acción de las autoridades, favorecer el equilibrio entre los poderes

de la Unión, preservar la soberanía de los Estados y modernizar el sistema de procuración y administración de justicia".(22)

Ley Orgánica y normas interiores: ordenación y orientación.

Si la Procuraduría actúa en la transformación del derecho patrio, debe proponer la procedente revisión de sus propios ordenamientos. En ningún caso el cambio por el cambio. Se requiere un objeto útil y cierto. (23)

De eso resultó la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 17 de noviembre de 1983, publicada en el diario oficial del 12 de diciembre siguiente. Hubo reformas en el Decreto del 20 de septiembre de 1985, publicado el 27 de mismo mes.

La exposición de motivos informó sobre las razones para sustituir la técnica y la orientación que prevalecieron en los ordenamientos anteriores. El estudio doctrinal de la Ley de 1983 se difundió en publicaciones de la Procuraduría, del Instituto Nacional de Ciencias Penales y de otras entidades.

Por tratarse de la Ley Orgánica de una Dependencia, se distinguir entre Procuraduría y Ministerio Público. Este con otros órganos, se integra en aquélla. El ordenamiento prescindiendo de normas sustantivas y procesales, en diversas leyes. En cuando a la técnica legislativa, en las normas de 1983 se reservan a la ley las atribuciones de la Procuraduría y de sus órganos, y se ubican en el reglamento la organización y la distribución del ejercicio de las atribuciones. Por ello se expidió poco después el Reglamento, que no existía.

La norma de 1983 respeta el sistema federal. Reconoce el régimen de concertación que confiere modalidades singulares a federalismo. No se insiste, pues, en decir que las autoridades locales son auxiliares de la Procuraduría por que así lo manda una ley Federal. En cambio, se abre la puerta a la concertación, esto es, el auxilio recíproco, con sustento en los preceptos legal y consensual.

El giro de la Ley que se propuso renovar la Institución, aparece en los fundamentales artículos 2 a 7. Ahí están las atribuciones centrales de la Procuraduría, del Procurador y del Ministerio Público.

A la cabeza de esas funciones quedó la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad. La función de vigilancia se traduce en actuación en el juicio de amparo, promoción de reformas legislativas, supervisión de la legalidad en el trato a reclusos del fuero federal, y recepción de quejas y orientación legal.

Luego viene la promoción de justicia. Aquí se concentran actividades derivadas del régimen constitucional de la planeación democrática, o conducentes a ésta. Figuran la propuesta de medidas para mejorar la procuración y la impartición de justicia. Igualmente, la denuncia y opinión sobre tesis jurisprudenciales contradictorias. (24)

Otro rubro de atribuciones reúne actos de representación ante las autoridades jurisdiccionales: amparo civil (materia patrimonial), representación judicial de la federación, coadyuvancia en negocios en que son parte o tienen interés jurídico las autoridades de la administración federal Paraestatal, facultad que no existía, nacionalización de bienes e intervención en los conflictos mencionados por el artículo 102 de la Constitución.

Consecuente con la Constitución, la Ley señala una atribución esencial del Procurador: consejero jurídico del Gobierno Federal. Hay tratadistas que encuentran en esta consejería una verdadera Institución, sumada a la otra cuya jefatura incumbe al Procurador: el Ministerio Público.

En las atribuciones de carácter penal hay un detalle al identificar una función en la averiguación previa y en el proceso. La fracción III del artículo 7 establece una nueva, necesaria posibilidad: la impugnación, por el Ministerio Público Federal, de sentencias penales definitivas que causan agravio a los intereses jurídicos de la sociedad. Se fija una facultad que será obligación funcional.

Durante los primeros momentos de la nueva Administración, al concluir 1982, el Procurador expidió dos acuerdos: uno sobre unidades técnicas y administrativas; otro, acerca del ingreso de Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Planteó una de las disposiciones centrales de esta etapa: selección, preparación y promoción de los servidores públicos.

No hubo nuevas normas interiores en 1983. Se preparaban las condiciones que desde 1984 conducirían al cambio de las disposiciones internas, consecuente con la Procuraduría.

Actualización jurídica.

Se adoptó el programa de reuniones regionales periódicas, para actualización jurídica. Participaron los Agentes del Ministerio Público y los jefes de unidades de la Policía Judicial en las zonas respectivas. También se invitó a representantes de las Procuradurías de Justicia de los Estados correspondientes, para que conozcan directamente, en eficaz relación, los trabajos y criterios de la Procuraduría de la República.

Difusión legislativa y encuentros comunitarios sobre Derecho.

Sin perjuicio de los cauces tradicionales para la divulgación del Derecho, compete al Ministerio Público moderno orientar a la comunidad en esta materia.

A tal fin se dirigen, desde 1986, los encuentros comunitarios sobre el Derecho Mexicano. Son reuniones de información y consulta. Preside el Agente del Ministerio Público radicado en la localidad y asistían quiénes desean participar en ese ejercicio de conocimiento. El funcionario explica los temas básicos del Derecho nacional. Para ello se preparó un texto, guía de la exposición, que cubre veinticuatro temas selectos.

Desconcentración.

La desconcentración del servicio público mereció el mayor interés. De esta labor, propuesta y desarrollada como un "sistema", procede la estructura de la Procuraduría. Ha sido fundamento de programas novedosos, vinculados a la "misión contemporánea" del Ministerio Público Federal.

Al término de 1982, en las unidades centrales de la ciudad de México recaían muy numerosas atribuciones. Conducían el trabajo de las Agencias del Ministerio Público Federal en cincuenta y siete poblaciones. Había supervisores en el renglón de averiguaciones previas. En la Policía Judicial Federal se contaba con mandos regionales. Estaba desconcentrada, en trece coordinaciones, la Campaña contra el Narcotráfico.

La política de desconcentración integral iniciaba en 1983 se apoya en la Ley Orgánica y en las normas que de ella

derivan. En dos sentidos, complementarios entre sí: vertical, por delegación en el despacho de atribuciones; y horizontal, por extensión geográfica de los servicios. Así se ha emprendido el más importante y comprensivo proceso de desconcentración en la historia de la Procuraduría de la República.

Muchas atribuciones fueron trasladadas a instancias intermedias en la línea jerárquica, para ganar en el conocimiento real de los asuntos y en celeridad.

Programas de desconcentración horizontal;

1.- Creación de las Delegaciones de Circuito.

A diferencia de otras Dependencias del Ejecutivo, la Procuraduría General de la República no contó con delegaciones estatales o regionales. Había revisores de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público en zonas determinadas. Supervisaban las averiguaciones previas, sobre todo. También había, según se dijo, mandos policiales medios y coordinaciones de la Campaña contra el Narcotráfico.

Las decisiones y la orientación de las tareas más importantes permanecían concentradas en la ciudad de México. Los Agentes del Ministerio Público guardaban relación directa con los funcionarios centrales. Otro tanto ocurría con los mandos locales de la Policía Judicial, supeditados inmediatamente a la Dirección General. Y con el acuerdo de fecha 23 de abril de 1984, se ordena el funcionamiento de las primeras ocho Delegaciones de Circuito, teniendo sus cedes en Guadalajara, Mérida, Monterrey, Morelia, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, cada una con su respectivo Delegado Agente del Ministerio Público.

2.- El "no ejercicio de la acción penal".

La desconcentración tiene una expresión elocuente en el acuerdo del "no ejercicio de la acción penal". De éste, como se sabe, derivan consecuencias importantes. Hasta 1983 se atribuyó exclusivamente al Procurador.

El cambio legislativo atribuyó facultades delegadas a los Subprocuradores. En un segundo momento se ensanchó en el marco de posibilidades. Se confió al Procurador más amplia facultad para delegar una resolución.

El avance fue paralelo a la creación y desconcentración de la Dirección Técnica Jurídica. Los Agentes Auxiliares dictaminadores, dependientes de aquélla, pasaron a las entidades federativas, sin perder el enlace con la unidad técnica que orienta su trabajo.

Por Acuerdo 30/86, del 14 de julio de 1986, se delegó la mencionada facultad en el Subprocurador General y el Supervisor General, ambos sustitutos del Titular; además en los Directores Generales Jurídico y Consultivo y de Procedimientos Penales, y en los Directores de Averiguaciones Previas y Técnico Jurídico. En el futuro se podrá encomendar la atribución a los Delegados de Circuito. (25)

3.- De 57 a 114 poblaciones.

La desconcentración se proyectó en otras direcciones. En muy corto plazo surgió el "Sistema de Desconcentración Integral de la Procuraduría General de la República", previsto al inicio de la Administración y desenvuelto en 1984 y 1987.

En este orden destaca el sustancial incremento en el número de poblaciones que cuentan con Agencia permanente del Ministerio Público Federal hasta llegar a 114. En diciembre de 1982, la había en cincuenta y siete poblaciones. Los asuntos generados en ciudades aledañas determinaban el desplazamiento de personas, o bien, la intervención de autoridades locales en auxilio de las federales.

El examen de la situación, a la luz de necesidades y posibilidades reales, llevó a instalar Agencias del Ministerio Público Federal en numerosas poblaciones que carecían de ellas. La selección de poblaciones obedeció a un estudio de "cargas de trabajo", que reagrupara municipios para la atención regional por una nueva Agencia. Se obtuvo la colaboración de autoridades estatales y municipales. Fue preciso acondicionar, con recursos escasos, las nuevas oficinas.

Esta descentralización se apoyó más en la redistribución de Agencias que en el incremento de las existentes. Por ejemplo, en Nuevo León fueron desconcentradas unidades que se agrupaban en Monterrey. Lo mismo ocurrió en Veracruz, a partir del Puerto. Igualmente en Jalisco, desde Guadalajara, en mayor o menor medida sucedió lo mismo en las demás entidades.

La expansión se inició con el Acuerdo 8/84, del 7 de septiembre de 1984, que dispuso el establecimiento de Agen-

cias del Ministerio Público Federal en once poblaciones: Ciudad Victoria, Ciudad Guzmán, Zihuatanejo, Córdoba, Chalco, Ciudad del Carmen, Tuxtepec, Lázaro Cárdenas, Tepatitlán, Ciudad Valles y Jalapa. (26)

4.- El Ministerio Público Federal Itinerante.

En 1986 apareció una prometedora figura en la organización y el funcionamiento de la Procuraduría: el Ministerio Público Federal Itinerante. Lo instituyó el Acuerdo 31/86, del 23 de julio. A esta novedad aludió el Presidente de la República en su Informe del Gobierno de 1986, al mencionar el sistema de audiencias a cargo del Ministerio Público Federal en poblaciones donde no hay Agencia permanente.

En el campo de la justicia, la "itinerancia" tiene larga tradición. Promotores y tribunales recorrieron los caminos para el despacho de sus atribuciones. En esa historia aparecen diferentes instituciones y medidas de "visita", que aparajan traslado de funcionarios para la prestación de servicio.

El Ministerio público Itinerante, cuya actividad se inició con una docena de Agentes, posee doble trascendencia en la historia de la Procuraduría. Por una parte, contribuye a la descentralización. El servicio se amplió a unas 150 poblaciones agregadas a las 114 de 1987.

En acuerdo de creación del sistema se reconoció la necesidad de que Agentes del propio Ministerio público Federal practiquen visitas sistemáticas, fechas precisas a poblaciones donde no hay oficinas del Ministerio Público Federal, con el propósito de atender directamente asuntos de su competencia y promover y coadyuvar al desarrollo de las actividades vinculadas con la procuración federal de justicia.

La Itinerancia implica que un Agente del Ministerio Público Federal con radicación en cierta ciudad, acuda regularmente a otras poblaciones, conforme a un programa previamente conocido. Recibe al público en recintos oficiales. Procura la compañía de funcionario de la localidad. Por ejemplo, un Agente con residencia en Toluca hace trabajo itinerante en otras cinco poblaciones en el Estado de México. (27)

5.- Instituto Nacional de Ciencias Penales.

En 1976 fue creado en Instituto Nacional de Ciencias Penales. Se afrontaba el requerimiento de investigación y formación de personal idóneo en las disciplinas penales. Fue concebido como organismo descentralizado federal, en cuya junta de Gobierno figurasen las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, las Procuradurías Generales de la República y del Distrito Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior y la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Esta pluralidad garantizaría la naturaleza y el rumbo del Instituto.

Desde su creación, el organismo quedó bajo el cuidado sectorial de la Secretaría de Gobernación. En 1983 se adscribió a la Procuraduría General de la República. Entonces existía un Instituto Técnico encargado de formación y selección del personal de la Procuraduría. En 1985 desapareció y sus funciones fueron encomendadas, por convenio, al Instituto Nacional de Ciencias Penales. Para poder concentrar mejor las atenciones públicas en la delicada tarea de investigación y preparación de personal para servicios de justicia.

El carácter del Instituto como órgano estatal define sus quehaceres, diferentes de los que competen, por ejemplo, a una entidad puramente académica.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales intervino en la difusión, en todo el país, de las reformas jurídicas de 1983: Luego emprendió nueva ruta, sin abandono de las actividades que ya cumplía: formación de Agentes del Ministerio Público federal y de la Policía Judicial, para ello el Instituto desarrolla cursos. (28)

CITAS

- 1.- Ver Historia de la Procuraduría General de la República. p.57.
- 2.- Cabreara, Luis y Portes Gil Emilio, La Misión Constitucional de la Procuraduría General de la República. ed. Botas México, 1963.p.31.
- 3.- Historia de la P.G.R. p.63.
- 4.- Fix Zamudio Héctor. Función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico v. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.1978, Mex. p.p.145.
- 5.- Medina Luis. Del cardenismo al Avila Camachismo, 1940-1952. El Colegio de México. México, D.F. 1981 tomo 8.
- 6.- Secretaría de la Presidencia. La Administración Pública, tomo V. México, 1976, p. 292.
- 7.- José Aguilar y Maya, Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. Ediciones especiales de legislación de México. Rep. del Salvador 60-apdo 1493 Mex, D.F. 1942.
- 8.- Ver Historia de la P.G.R. p.70.
- 9.- Memoria de la P.G.R. 1954-1955. Mex. p.154.
- 10.- Historia de la P.G.R. p.79.
- 11.- Memoria de la P.G.R. 1956-1957. Mex. p.13.
- 12.- Memoria de la P.G.R. 1959-1960. Mex. p.11.
- 13.- Historia de la P.G.R. p.94.
- 14.- Historia de la P.G.R. p.95.
- 15.- La P.G.R. 1970-1976. p.49.
- 16.- Informe de labores 1978-1979. de la P.G.R. p.6.
- 17.- Ver Historia de la P.G.R. p. 107.
- 18.- Presidencia de la República. " El Gobierno de México" NQ1, México, Diciembre de 1982. p.26.
- 19.- La P.G.R. p.58.
- 20.- Ver la P.G.R. p.108.
- 21.- Ver P.G.R. p.109.

- 22.- Presidencia de la República. "El Gobierno de Mexicano" N°10. México, sep.1983. p.26.
- 23.- Historia de la P.G.R. p.112.
- 24.- Revista Mexicana de Justicia, N°1, Vol.2 Ene-Marzo de 1984. Mex.p.401.
- 25.- Revista Mexicana N°3, Vol.4, Jul-Sep. de 1986. México,p.p.293 y 294.
- 26.- Procuraduría General de la República "Acuerdos y Circulares Vigentes" México, p.p.295-298.
- 27.- Revista Mexicana de Justicia, N°3, Vol.4. Jul-Sep de 1986. Mex. p.298.
- 28.- Ver Historia de la P.G.R. p.125.

IV. FUNDAMENTACION Y ESTRUCTURA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

A) Normatividad del Ministerio Público Federal.

En la Procuraduría General de la República se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella y a su Titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otros ordenamientos legales aplicables.

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y de la Policía Judicial, la cual estará bajo autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta de por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

Art. 102.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá

tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley le determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitases entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado.

En todos los negocios en que la federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en los que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley, en que incurran con motivo de sus funciones.

B) Atribuciones básicas en la Procuraduría.

En la Ley se presenta una reordenación de atribuciones, destacando la trascendencia jurídica que cada una de ellas reviste, y señala a la Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y a éste personalmente, sus respectivas atribuciones y la forma de ejercerlas.

En los artículos 10 a 9 de la Ley Orgánica se contienen las funciones principales de la Procuraduría del Procurador y de la Institución del Ministerio Público, destacando, a continuación,

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dice;

" La Procuraduría General de la República es la dependencia del poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos, que a aquélla y su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables."

El artículo 2 de la misma Ley dice:

" La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste, personalmente, en los términos del artículo 102 Constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta ley."

a) Vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad. Esta atribución es una de las de más alta jerarquía entre las muchas que competen al Ministerio Público Federal, que lo coloca exclusivamente al servicio de la constitucionalidad y la legalidad, esto es, defensor del Estado de Derecho que da equilibrio y estabilidad a las Instituciones el Gobierno legalmente constituido; por ello es aquí donde más se pone de relieve su carácter de representante social.

B) La vigilancia de la Constitucionalidad y legalidad comprende:

La intervención del Ministerio Público como representante social en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la Ley para lograr la supremacía de la Constitución y la protección del interés público. La del Procurador de proponer al Presidente de la República las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; y la verificación de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión y reclusión, en que se hallen personas inculpadas o sentenciadas por delitos del orden federal, para corregir irregularidades, evitar excesos o perseguir los delitos, que en su caso se cometan, por cualquier autoridad encargada de esos centros y la custodia de los internos de que se trata; así como la recepción de quejas formuladas por particulares, que no constituyen delitos del orden federal, por actos de otras autoridades, a quienes se turnarán para su resolución,

orientando legalmente al particular sobre la atención que proceda.

a) Administración de justicia pronta y expedita. El artículo 17 Constitucional fija como garantía individual el derecho a la justicia expedita, y por su parte el artículo 102 del mismo ordenamiento, encomienda al Ministerio Público Federal, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

b) Representante de la Federación. Estas atribuciones asignadas en la ley, conjuntan actos de representación ante autoridades jurisdiccionales, y de intervención diversa en ciertas controversias. El Ministerio Público Federal interviene a nombre de la Federación, que es parte material, actora o demandada, en un litigio, reclamando el amparo y protección de la justicia Federal, en defensa de los derechos patrimoniales de aquélla, conforme al inciso c) de la fracción V del artículo 107 Constitucional, que regula el amparo directo para combatir sentencias definitivas en materia civil. Asume así el Ministerio Público el carácter de quejoso o agraviado.

El Procurador por sí o por medio de sus agentes intervendrá como representante de la Federación, en todos los negocios en que aquélla sea parte o tenga interés jurídico, asumiendo la posición de abogado de la Federación.

Otra de las atribuciones importantes del Ministerio Público, como aparte en los procedimientos judiciales, fuera del enjuiciamiento penal, es la intervención como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las Entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, dentro de los que se encuentran: Los organismos públicos descentralizados, Sociedades Mercantiles de participación Estatal, asociaciones y sociedades civiles asimiladas a aquellas, y Fideicomisos Públicos, sin que esto excluya la actuación judicial que por sí mismas han de tener dichas entidades, como actoras o demandadas. Esta intervención procederá como así lo disponga el Presidente de la República o cuando lo soliciten los coordinados de Sector correspondiente.

El Ministerio Público representa a la Federación en los casos previstos por la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria del artículo 27, fracción II, de la Constitución.

Existen otros casos de intervención personal del Procurador General o del Ministerio Público que no implican repre-

sentación procesal, y que se orientan a promover la solución legal de diversos conflictos, mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado. También se reglamenta, bajo lineamientos similares, la intervención en los llamados casos de los diplomáticos y Cónsules Generales, precisamente en virtud de esa calidad.

C) Auxiliares del Ministerio Público Federal.

La ley derivada distingue entre auxiliares directos y otros auxiliares, los primeros son la Policía Judicial y el cuerpo de peritos que se hallan formalmente incorporados a la Procuraduría y sujetos al régimen de jerarquía Institucional, y los otros auxiliares son todos los demás órganos y las personas que intervienen en el procedimiento penal federal colaborando con el Ministerio Público Federal, conforme a los lineamientos que éste indique, en lo atinente a los asuntos de su competencia, pero sin que dependan o formen parte de la institución de manera jerarquizada.

Como además mencionaremos indicados en la misma Ley; A los Agentes del Ministerio Público del Fuero Común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de la República, previo acuerdo, cuando se trate de éstos, entre las autoridades federales y locales en los términos del artículo 89, fracción II, los Cónsules vicescónsules mexicanos en el extranjero; los capitanes, patronos o encargados de naves y aeronaves nacionales, y los funcionarios de otras dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos que se refiere el 25 de ordenamiento.

Ley contiene normas diversas, entre ellas se refiere a las obligaciones que el personal de la Procuraduría debe observar en su calidad de servidores públicos, de acuerdo con sus atribuciones específicas.

Los Agentes del Ministerio Público Federal no podrán desempeñar otro puesto oficial, salvo los que autorice el Procurador, que no sean incompatibles con sus funciones en la Institución, y los de carácter docente, ni ejercer la abogacía sino en causa propia, de su cónyuge o concubina, o de sus parientes consanguíneos en línea recta, de sus hermanos o de su adoptante a adoptado.

La desobediencia o resistencia a las ordenes legalmente fundadas del Ministerio Público o de la Policía Judicial, dará lugar al empleo de medidas de apremio o a la imposición de correcciones y sanciones, según el caso, en los términos que prevengan el Código Penal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

El personal de la Procuraduría, por faltas en que incurra en el servicio, estará sujeto a la aplicación de las correcciones disciplinarias previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Público.

d) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgando el 7 de marzo de 1984 y publicado en el "Diario Oficial" de la Federación del 8 de marzo del mismo año, en vigor el 11 del propio mes, y expedido también el 4 de febrero de 1991, y reformado este el 20 de junio de 1991 en el "Diario Oficial" constituye un cuerpo normativo que de manera actualizada regula la organización interior de la Procuraduría General de la República y la distribución del ejercicio de las atribuciones que la Constitución y las leyes, encomiendan a la Procuraduría, Procurador y Ministerio Público.

Organización General.

La Procuraduría General de la República, presidida por el Procurador, para el despacho de las atribuciones que establecen la Ley Orgánica de la propia Procuraduría y otros ordenamientos aplicables, se integra con :

- Subprocuraduría de Averiguaciones Previas;-
- Subprocuraduría de Control de Procesos;-
- Subprocuraduría Regional de la Zona Norte;-
- Subprocuraduría Regional de la Zona Sur;-
- Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud; Oficialía Mayor;
- Coordinación General Jurídica;-
- Contraloría Interna;
- Visitaduría e Inspección Interna;-
- Unidad de Comunicación Social;
- Dirección General de Servicios de la Comunidad y Participación Social;-
- Dirección General de Amparo;-
- Dirección General de Averiguaciones Previas;-

Dirección General de Control de Bienes Asegurados:-
 Dirección General de Control de Procesos:-
 Dirección General de Supervisión y Auditoría;
 Dirección General de Enlace en Materia de Delitos Contra la Salud;
 Dirección General de Intercepción;
 Dirección General de la Policía Judicial Federal:-
 Dirección General Jurídica;
 Dirección General de Servicios Aéreos;
 Dirección General de Recursos Humanos;
 Dirección General de Planeación en Delitos contra la Salud;
 Dirección General contra la Producción de Estupefacientes;
 Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
 Dirección General de Quejas y Denuncias;
 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
 Dirección General de Servicios Periciales;
 Delegaciones Estatales y Metropolitanas:-
 Instituto de la Policía Judicial Federal.

1.- Del Procurador.

Al Procurador corresponde originalmente la representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República, pudiendo delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, a excepción de las que la ley reserva expresamente en favor de su titular y que se pueden resumir como sigue:

- I. Establecer los lineamientos generales para en buen funcionamiento de la Institución y las entidades sujetas a su coordinación;
- II. Proponer al Ejecutivo de la Unión las reformas necesarias a los ordenamientos que se requiera, para la debida observancia de la Constitución;
- III. Elaborar los programas y acciones para el mejoramiento de la procuración de justicia, proponiendo al presidente de las medidas convenientes;
- IV. Pedir a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de los asuntos que por especial entidad deban ser resueltos por ella, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- V. Autorizar la intervención del Ministerio Público como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico al Gobierno Federal;
- VI. Intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la unión, entre un Estado y la Federación, o entre dos poderes de un mismo Estado;
- VII. Emitir su consejo jurídico al Gobierno Federal.
- VIII. Asignar a los subprocuradores las resoluciones a que se

refiere la fracción III. del artículo 6 de este reglamento;

- IX. Celebrar los convenios y acuerdos con los Estados de la República en representación del gobierno federal, sobre apoyo y asesoría recíprocas, en todos aquellos asuntos de su competencia;
- X. Promover ante el Presidente los convenios necesarios de manejo internacional, materia de procuración de justicia y colaboración judicial y policiaca ;
- XI. Acordar con el Presidente sobre los asuntos encomendados a la Procuraduría;
- XII: Designar las funciones a las delegaciones de circuito y al Instituto Técnico de la Procuraduría;
- XIII. Fijar las condiciones generales de trabajo, de la Procuraduría;
- XIV. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y de las entidades sujetas a la coordinación de ésta;
- XV. Aprobar la organización y funcionamiento de las Unidades de la Procuraduría;
- XVI. Fijar los procedimientos para el ingreso, y el cambio, la promoción, la permanencia en el servicio de los servidores públicos de la procuraduría;
- XVII. Presidir y nombrar a los miembros de la comisión interna de administración y programación;
- XVIII. Resolver las dudas que se susciten con motivo de la aplicación de reglamento y los casos no previstos en él; y
- XIX: Desempeñar las funciones y comisiones especiales del Presidente de la República le encomiende.

2.- Subprocuradurías.

Los subprocuradores auxilian al procurador de la República en sus funciones, agente del Ministerio Público Federal, de acuerdo con la distribución que sobre las mismas considera conveniente, y particularmente en los asuntos relacionado con las Unidades que están bajo su responsabilidad y estas son; de Averiguaciones Previas; de Control de Procesos; Regional de la Zona Norte, y Regional de la Zona Sur.

Son atribuciones de los subprocuradores:

- a) Acordar con el Procurador General de la República el despacho de los asuntos relevantes de las unidades adscritas a su cargo y responsabilidad;

b) Desempeñar las funciones y comisiones que el Procurador General de la República le delegue y encomiende, y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades;

c) Someter a la Aprobación del Procurador General de la República aquellos productos y proyectos que se elaboren en el Área de su responsabilidad y que así lo ameriten;

d) Vigilar que los asuntos de su competencia se dé cumplimiento a los ordenamientos legales y a las disposiciones que resulten aplicables;

e) Coordinar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencias de la Procuraduría General de la República;

f) Planear, programar, organizar dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades que se hubieren adscrito;

g) Formular los anteproyectos de programas y de presupuesto que le correspondan;

h) Dictar las medidas necesarias de mejoramiento administrativo en las unidades que le hubieren adscrito y proponer al Procurador la delegación en servidores públicos subalternos, de atribuciones que se hayan encomendado;

i) Recibir en acuerdo ordinario a los Directores Generales de las Unidades Administrativas que le hubieren adscrito en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público;

j) Suscribir documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones y aquellos que le sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia;

k) Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que le sean requeridos por otras dependencias del poder Ejecutivo Federal, de acuerdo a las normas y políticas que hubieren expedido y señalado por el Procurador General de la República;

l) Intervenir en la contratación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como en la contratación del servicio externo que fuese necesario; autorizar, dentro del ámbito de su competencia, licencias, de conformidad con las necesidades del servicio, y

participar, directamente o a través de un representante. en los casos de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las condiciones generales de Trabajo de la Procuraduría General de la República, y las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

3.- De la Coordinación General Jurídica.

Al frente de la Coordinación General Jurídica habrá un coordinador General, Agente del Ministerio Público Federal, que entre las más importantes atribuciones se encuentran:

a) Coordinar, supervisar, planear y vigilar el desempeño de las Direcciones Generales Jurídica y de Amparo, así como de las demás unidades administrativas que le sean adscritas.

b) Supervisar y coordinar el levantamiento por la Dirección General de Averiguaciones Previas, de actas especiales conteniendo testimonios, información, peritajes y fe de lugares, archivos o de cualquier otro acontecimiento similar, en cumplimiento de los tratados o convenciones internacionales o interestatales sobre asistencia mutua en materia penal.

c) Asumir la representación del Procurador o de cualquier funcionario de la institución, cuando ésta no se encuentre precisada en los ordenamientos de la materia.

d) Atender las consultas Jurídicas formuladas por las unidades de las Procuraduría o por las diversas dependencias del Gobierno Federal.

e) Intervenir en todos los juicios de amparo con la representación que le señala al Procurador y a sus agentes la fracción XV del artículo 107 constitucional, y la fracción IV del artículo 59. y demás relativos de la Ley de Amparo.

f) Dictaminar sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal y archivo de la averiguación previa, así como autorizar la consulta de reserva de la averiguación previa o devolverla para su integración o emisión del acuerdo correspondiente, con independencia de las facultades conferidas en este sentido a las Delegaciones Estatales y Metropolitanas.

g) Resolver sobre la confirmación, revocación o modificación de las conclusiones acusatorias en el que se cambie la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o

de sujeción a proceso, así como las no acusatorias o contrarias a las constancias procesales.

h) Gestionar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones administrativas que deban regir en el actuar del Ministerio Público Federal.

i) Conocer sobre la procedencia de las solicitudes de sobreseimiento de los procesos federales.

j) Formular querrelas y denuncias, así como representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades administrativas y judiciales, en aquellos asuntos en que sea parte o tenga intereses que deducir relacionados con el patrimonio de la Procuraduría.

j) Intervenir en aquellos actos jurídicos internacionales a que haya lugar, derivados en su participación en la negociación de tratados y acuerdos suscritos con México, así como en su aplicación de naturaleza penal, de extradición, asistencia mutua en la materia, ejecución de sentencias penales, vehículos robados y otros conexos, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las dependencias que señalen las leyes respectivas.

k) Promover asistencia jurídica, dentro del ámbito de sus atribuciones, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como de las Procuradurías de las Entidades federativas, atendiendo las consultas que le formulen dentro de su competencia, y las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

4.- De la Visitaduría e Inspección Interna.

Al frente de la Visitaduría e Inspección Interna, habrá un Visitador e Inspector Interno, Agente del Ministerio Público Federal, de las cuales sus atribuciones más importantes son;

a) Ejercer e instrumentar las normas que fije el Procurador, en materia de control y evaluación técnico-jurídica.

b) Practicar visitas de control y evaluación técnico-jurídicas a las unidades administrativas y Proponer al Procurador las medidas preventivas o correctivas necesarias.

c) Vigilar con auxilio de los agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la Ley en todos los lugares de detención,

prisión o de reclusión de reos por asuntos del orden federal, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad.

5.- Bajo el rubro "Direcciones Generales" quedan comprendidas aquellas dependencias a que alude el artículo 1 del reglamento que se comenta, por lo que enseguida se hace referencia a cada una de ellas.

Al frente de cada Dirección General habrá un Director General, quien se auxiliara por los Directores de Area, Subdirectores de Area y Jefes de Departamento, así como por el personal técnico y administrativo que se determine por acuerdo del Procurador General, que las necesidades del servicio requieran y que figuren en el presupuesto.

De algunas de las atribuciones más importantes de los Directores Generales se encuentran;

a) Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones encomendadas a las unidades que integren la Dirección General a su cargo.

b) Proponer, por conducto del superior jerárquico inmediato, la contratación, desarrollo capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como la contratación del servicio externo que fuese necesario; autorizar licencias al personal dentro del ámbito de su competencia, de conformidad con las necesidades del servicio; y participar, directamente o a través de un representante, en los casos de sanciones, remoción y sece de personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las condiciones generales de Trabajo de la Procuraduría y en coordinación con la Oficialía Mayor.

5.a.- De las atribuciones más importantes de la Dirección General de Servicios de la Comunidad y Participación Social son;

a) Establecer el sistema de atención a detenidos que se encuentran a disposición del Ministerio Público Federal o en las instalaciones de la dependencia, mediante los módulos correspondientes, vigilando el respeto irrestricto de sus derechos humanos y a las garantías individuales.

b) Coordinar y supervisar las actividades que se realizan en los módulos de Orientación, Información y Quejas de la dependencia.

c) Proporcionar a todas las personas la orientación que requieran, canalizándolas a las dependencias y a las entidades adecuadas, con propósito tutelar, asistencial, preventivo y educacional; e instruyéndolas acerca de los derechos y obligaciones que tienen frente a la Procuraduría.

d) Proporcionar orientación legal y social en relación a la procuración e impartición de justicia.

e) Dirigir, controlar y vigilar el cumplimiento de programas de orientación al público, de quejas y atención a víctimas y detenidos.

5.b.- Son algunas de las atribuciones más importantes de la Dirección General de Amparo que son ejercidas por Agentes del Ministerio Público Federal adscritos en esta:

a) Intervenir en todos los juicios de amparo, con la representación que le señalan al Procurador General y a sus agentes la fracc. V del art. 107 Constitucional, y la fracc. IV del art. 59, y demás relativos de la Ley de Amparo.

b) Supervisar y conocer los pedimentos que en materia de Amparo presenten los Agentes de Ministerio Público Federal adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales de Circuito y a los Juzgados de Distrito, y a la interposición de los recursos en esa materia, de acuerdo con las indicaciones fijadas por el Coordinador Jurídico, y las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

5.c.- De la Dirección General de Averiguaciones Previas, la cual serán ejercidas por Agentes del Ministerio Público Federal que de las atribuciones más importantes señalaremos algunas:

a) Recibir las querellas o denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del fuero federal y practicar todas las actuaciones legales conducentes a integrar la averiguación previa, buscando y recabando, con auxilio de la policía Judicial federal y de los servicios periciales, las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que se in-

vestiguen, y las que acrediten la probable responsabilidad de los indiciados para fundar, en su caso, el ejercicio de la acción penal.

b) Recibir, para la integración de la averiguación previa, los elementos de prueba que presenten los indiciados y quienes legalmente los representen.

c) Resolver los casos de incompetencia, acumulación de averiguaciones y los demás que, conforme a las leyes aplicables, procedan durante la averiguación previa, y ejercitar la acción penal.

d) Levantar, por instrucciones superiores, actas o constancias sobre hechos que legítimamente deban ser conocidos por autoridad investida de fe pública o en cumplimiento de pedimento expreso de autoridad extranjera para la práctica de diligencias solicitadas con motivo de algún tratado de asistencia mutua, de las que podrán expedirse copias certificadas para esos efectos, y en su oportunidad deberán ser archivadas en la forma que proceda, y las demás que le confieran el Procurador y otras disposiciones.

5.d.- De la Dirección General de Control de Bienes Asegurados señalaremos algunas atribuciones;

a) Recibir las actas de aseguramiento, los inventarios y los bienes asegurados que sean puestos a disposición por los Agentes del Ministerio Público Federal.

b) Realizar la clasificación definitiva de los bienes asegurados, con auxilio de la Dirección General de servicios Periciales, cuando el caso lo requiera, y de las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

5.e.- De la Dirección General de Control de Procesos y serán ejercidas por los agentes del Ministerio Público, y sus atribuciones son;

a) Sostener el ejercicio de la acción penal, de acuerdo con las normas aplicables en las causas que se sigan ante los juzgados o tribunales, solicitando las ordenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo la pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos y de la responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento, formulando

conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda en favor del ofendido con la coadyuvancia de éste, en su caso, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan y realizando los demás actos jurídicos que le competen.

b) Vigilar que se respeten las normas, términos y plazos procesales.

c) Interponer y hacer valer los recursos pertinentes.

d) Preparar la impugnación por el Procurador de las sentencias definitivas que causen agravios a los intereses jurídicos de la sociedad, por los conductos y bajo el ejercicio de las acciones que autoricen las leyes.

e) Turnar a la coordinación General Jurídica los expedientes con el respectivo proyecto de acuerdo fundado y motivado que hayan formulado los agentes del Ministerio Público Federal, en los casos de conclusiones no acusatorias y de consultas formuladas por el Ministerio Público Federal y prevenciones que la autoridad judicial acuerde, a propósito de conclusiones o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia, y las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

5.f.- De la Dirección General Jurídica que serán ejercidas por Agentes del Ministerio Público Federal y algunas de sus atribuciones son;

a) Realizar los estudios y rendir los dictámenes que le encomiende el Coordinador General Jurídico, auxiliar en los asuntos en los que debe emitir consejo jurídico el Procurador, así como atender las consultas jurídicas formuladas por unidades de la Procuraduría o de las diversas dependencias del gobierno federal.

b) Fungir como secretario técnico del Sistema Nacional de Procuración de Justicia, y las demás que le confieran otras disposiciones y el Procurador.

5.g.- De la Dirección General contra la Producción de Estupefacientes, serán ejercidas por los agentes de la Policía Judicial federal y algunas de sus atribuciones son;

a) Planear, diseñar y proponer los programas contra la Producción de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, tomando en cuenta las prevenciones que sobre ésta contenga la legislación penal y sanitaria, y las demás normas aplicables a la materia y sin perjuicio de las atribuciones de otras dependencias.

b) Colaborar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos relacionados con estupefacientes y psicotrópicos, y coordinarse con las áreas correspondientes para los efectos de las investigaciones que sobre esta materia se realicen, y las demás que lo confieran otras disposiciones o el Procurador.

5.h.- De la Dirección General de Quejas y Denuncias, y algunas de sus atribuciones son;

a) Atender al público y proporcionarle orientación sobre el sistema de responsabilidades en el servicio público, conforme a la legislación aplicable y a las normas y procedimientos que establezca la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

b) Recibir, investigar y tramitar las quejas y denuncias que presenten contra servidores públicos de la Procuraduría, de sus órganos desconcentrados o de su sector coordinado, e instruir en su caso el procedimiento administrativo disciplinario, dictando los acuerdos que procedan y practicando las notificaciones necesarias, y las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

6.- De las delegaciones Estatales y Metropolitanas.

Para la desconcentración territorial de los servicios, la Procuraduría General de la República contará con Delegaciones estatales y Metropolitanas que se establecerán en el número, lugar y con zona de atención que determine su titular, mediante acuerdo que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Las delegaciones ejercerán aquellas atribuciones que expresamente les delegue el Procurador, ajustando su funcionamiento a los criterios, normas y lineamientos que dicten y coordinen las unidades centrales. (En el siguiente capítulo se mencionarán las ya instaladas Delegaciones hasta la fecha).

Al frente de las Delegaciones habrá un Delegado, Agente del Ministerio Público Federal, representante del Procurador y se integrarán por los servidores públicos que establezca el

Procurador, en razón de los servicios que en cada caso se deban prestar. Los Delegados actuarán como representantes de la Procuraduría ante las autoridades federales, estatales y municipales de la jurisdicción con las siguientes atribuciones generales;

- a) Ejercer autoridad y mando directo, para planear, instrumentar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones técnicas, jurídicas y administrativas encomendadas a las unidades que integren la delegación a su cargo; y mantener informado al Subprocurador que corresponda su evolución.
- b) Supervisar las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público federal, de la Policía Judicial Federal y todos aquellos servidores públicos adscritos a la delegación, a fin de garantizar una estricta observancia a las leyes y a la mayor eficacia en la prestación del servicio.
- c) Acordar con el Procurador, quien se auxiliará con el Subprocurador que corresponda, la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación se encuentre en la Delegación. Cuando así lo determine el Procurador acordarán lo conducente con los Subprocuradores o el Coordinador General para la Atención a los Delitos contra la Salud, según de la materia de la que se trate.
- d) Autorizar, bajo su más estricta responsabilidad, los dictámenes de acumulación de averiguaciones, reservas o incompetencias que formulen los Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares, los casos de no ejercicio de la acción penal o de conclusiones no acusatorias; así también, supervisar los dictámenes que examinen las consultas formuladas por el Ministerio Público y las prevenciones que acuerden las autoridades judiciales, respecto de conclusiones o actos procesales cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso la libertad absoluta del inculpado, antes de que se pronuncie sentencia, salvo en los casos en que las unidades centrales estén a cargo del asunto y, en consecuencia, esta atribución será ejercida por el Director General respectivo.
- e) Supervisar que las agencias del Ministerio Público Federal de su incumbencia atiendan las quejas e instancias de los particulares,; formuladas por actos de otras autoridades en los términos de las disposiciones aplicables al procedimiento, para su recepción y desahogo; asimismo, recibir y notificar a la Contraloría Interna, las motivadas por el incumplimiento de los servidores públicos de la Dependencia.

f) Vigilar, con auxilio de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por asuntos de orden federal, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad.

V.- Consideraciones Socio-Jurídicas de las reformas
fincadas al Ministerio Público Federal en el Régimen
del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

En una campaña intensa y competida, el nuevo presidente de México, Carlos Salinas de Gortari tomó posesión puso en marcha un programa integral para responder los retos que enfrenta la nación. Así, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se constituyó en el instrumento que definió tanto los objetivos básicos como las estrategias que se aplicarían para alcanzarlos.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) (1) es el instrumento con el cual el gobierno actual ha definido tanto los objetivos nacionales básicos como las estrategias que se aplican para alcanzarlos. Basados en las varias propuestas formuladas en diferentes foros para la consulta pública, así como los compromisos asumidos por el Presidente durante su campaña política, los objetivos nacionales básicos expresados en el Plan son los siguientes:

- 1) Defender nuestra Soberanía y promover los intereses de México en el mundo.
- 2) Fortalecer nuestra vida democrática.
- 3) Restablecer el crecimiento económico con estabilidad de precios.
- 4) Mejorar los niveles de vida del pueblo mexicano mediante una mayor eficiencia de la economía.

En lo que respecta en defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales de México en el mundo, el Plan establece que el objetivo será preservar la autonomía política de México, la integridad territorial y el control de los recursos naturales del país. La política exterior estará basada en los tradicionales principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de otras naciones, arreglo pacífico de las controversias, igualdad de las naciones ante la ley, cooperación internacional para el desarrollo, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Propone también proteger los derechos y los intereses de los mexicanos fuera de nuestras fronteras, en especial de los trabajadores migratorios en los Estados Unidos, mediante el fortalecimiento de las representaciones consulares y la reafirmación de la identidad cultural de México en el mundo.

En lo que se refiere en el segundo objetivo, fortalecer nuestra vida democrática, el PND establece que el propósito es preservar el imperio de la ley y hacerlo efectivo, así como perfeccionar los procedimientos electorales y ampliar la participación política. Por consiguiente, dar nuevo impulso a los mecanismos que permitan esfuerzos convenidos entre diferentes organizaciones de la sociedad y del Estado, a fin de que nuestra vida democrática sea más completa.

En cuanto al tercer objetivo, establecer el crecimiento económico con estabilidad de precios, el PND define dos metas prioritarias: por una parte alcanzar en 1994 una tasa de crecimiento cercana al 6% y, por la otra, consolidar la estabilidad de precios reduciendo la inflación a niveles semejantes a los que tienen los principales socios comerciales de México. Para tal fin es esencial que la economía cuente con los recursos necesarios para incrementar la inversión productiva. A este respecto la renegociación de la deuda tuvo por objeto reducir la transferencia neta de recursos al exterior y aumentar el nivel de inversión pública y privada.

Por otra parte, las políticas para la industria y el comercio exterior se enfocarán a hacer que los productos mexicanos sean más competitivos en los mercados internacionales y a modernizar el aparato productivo mediante la adopción de normas de eficiencias más elevadas, la incorporación de nuevas tecnologías y la modernización estructural de las empresas públicas. Además la inversión extranjera se concibe como un importante instrumento de la política económica que completará el capital nacional en el proceso productivo.

Por último, en lo que se refiere el cuarto objetivo señalado el PND, mejorar los niveles de vida del pueblo mexicano por la vía de la productividad, se establece como una prioridad la satisfacción de las demandas de seguridad pública, educación, salud, bienestar social, alimentación, vivienda, disponibilidad de servicios básicos, acceso a la cultura, protección del medio ambiente y, especialmente, la erradicación de la pobreza extrema.

El Plan propone, además, la consolidación de una política fiscal justa que protejan a quienes tienen ingresos más bajos sin causar un efecto adverso en la finanzas públicas. Sobre este particular, el objetivo es hacer que las políticas en materia de subsidios sean más selectivas y transparentes, de manera que puedan fortalecer efectivamente el poder de compra de los grupos más necesitados. Asimismo, las políticas alimentarias tienen por objetivo asegurar el abasto y mejorar los sistemas de comercialización con el fin de beneficiar

tanto a los productores como a los consumidores. Por último, en lo que respecta en la salud pública, se hace mención especial del problema del tráfico de drogas, el cual se ataca enérgicamente por el Estado, puesto que se considera no sólo como un problema de salud pública sino también como una cuestión de seguridad nacional y solidaridad internacional.

El Planteamiento fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, es impulsar la modernización de todos los ámbitos de la vida nacional y en especial de la Administración Pública federal.

A fin de continuar con las acciones que sobre desconcentración ha realizado la Procuraduría General de la República, en esta forma mejorar el acceso de la población a los servidores de la Procuración de Justicia Federal se ha considerado necesario establecer nuevas Agencias del ministerio Público Federal así como Fiscalías especializadas del Ministerio Público Federal.

En el programa de Procuración de Justicia, vertiente del Plan Nacional de Desarrollo, se propone a elevar cuantitativamente y cualitativamente los servicios que la Procuraduría presta a la población mexicana en cumplimiento del artículo 102 de la Constitución y que, para elevar la calidad de dichos servicios, se ha fincado en;

- 1.- La profundización de la desconcentración,
- 2.- Asignar mayores facultades y recursos a los Delegados estatales y de Circuito,
- 3.- Especialización a los Agentes del Ministerio Público,
- 4.- Elevar la calidad y eficacia en los procesos que le correspondan a la Institución,
- 5.- Se incrementan y crean órganos y atribuciones como funciones actualizadas para el desempeño de sus actividades las que son las siguientes;

A) Creación de Organos, como ampliación de Unidades y Agencias del Ministerio Público Federal.

- 1.- Se crean Delegaciones Estatales y Adjuntas de Circuito;

Acuerdo por el que la Dirección General de Delegaciones dependerá jerárquicamente de la Contraloría Interna. Acuerdo considera que es propósito del ejecutivo federal profundizar en la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo, y que el ejercicio eficiente de funciones debe producir una efectiva simplificación en la gestión administrativa pública, que redunde en beneficio tanto de la propia administración pública, como de los particulares y de la sociedad en su conjunto.(2)

Que es necesario conforme a la aplicación del programa de simplificación Administrativa y Modernización de la Administración Pública Federal, fortalecer las tareas de coordinación y supervisión en lo que a procuración de justicia se refiere, para satisfacer con oportunidad las necesidades sociales sobre la materia.

Se crean Delegaciones Estatales Adjuntas de Circuito VIII, IX y XI, de la Procuraduría General de la República, con sedes en Durango, Dgo., Zacatecas, Zac., y Querétaro, Gro., respectivamente.(3) de Circuito IV, con sede en Chetumal Q.R.(4). Y además de estas también Delegaciones Estatales dandoseles sedes en Tepic, Nay., otra con sede en la Paz, B.C.S.,(5). en Campeche, Camp.(6), otras en Aguascalientes, Colima, Hidalgo, y Tlaxcala, y tendrán como sede las Ciudades de Aguascalientes, Colima, Pachuca y Tlaxcala, respectivamente.(7) se establece delegación Metropolitana de la Procuraduría General de la República, con circunscripción territorial en el Distrito Federal.(8)

Cada Delegación Estatal Adjunta tendrá un titular, quien será representante directo del Procurador General de la República en el estado correspondiente. ejercerán las atribuciones señaladas en el Artículo 19 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El ejercicio de las funciones y atribuciones de cada Delegado Estatal Adjunto será determinado por el Procurador General de la República, de acuerdo a las disposiciones legales. Asimismo, deberá coordinarse con el delegado de circuito respectivo para mejor proveer el buen despacho de los asuntos de las Institución en su circunscripción.

Las delegaciones Estatales y Metropolitanas dependerán del Procurador General de la República quien ejercerá su coordinación con el auxilio del Coordinador de Delegaciones, en los términos que este conveniente.

Al frente de cada una de las Delegaciones Estatales, habrá un Delegado Agente del Ministerio Público Federal, representante del Procurador General de la República, y ejercerán atribuciones que expresamente les delegue el Procurador, debiendo ajustar su funcionamiento a los criterios, normas y lineamientos que dicten y coordinen las unidades centrales en base al Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución.

Al frente de la Delegación Metropolitana habrá un Delegado, Agente del Ministerio Público Federal, representante del Procurador General y ejercerá aquellas atribuciones que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República señala las que expresamente le delegue el Titular de la Institución, ajustando el funcionamiento de la Delegación a los criterios, normas y lineamientos que dicten y coordinen las unidades centrales en base a dicho reglamento.

Para el cumplimiento de las atribuciones que señala el artículo 36 del Reglamento de esta institución, el Delegado Metropolitano tendrá adscripción a los siguientes Subdelegados: I.-Subdelegado Centro; II.- Subdelegado Norte; III.- Subdelegado Oriente; IV.- Subdelegado Sur; V.- Subdelegado de Asuntos Especiales; VI.- Subdelegado de Policía Judicial Federal; VII.- Subdelegado Administrativo.

La Delegación Metropolitana queda adscrita a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas en los términos que determine el Procurador; las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas y Control de Procesos tendrán facultades de atracción correspondientes en las materias de su competencia.

Los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos en materia de Amparo, en el Distrito Federal continuarán dependiendo funcional, operativa y normativamente de la Coordinación General Jurídica a través de su Dirección General de Amparo.

2.- Establecimiento de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

Con el proceso de desconcentración de la Procuraduría General de la República, tiene como uno de sus objetivos primordiales para facilitar a la población el acceso a los servicios de procuración de justicia federal. Proseguir en él,

hacer pertinente el establecimiento de nuevas agencias del Ministerio Público Federal, de acuerdo a requerimientos de trabajo de las delegaciones de circuito, así como de recursos humanos y materiales existentes, a efecto de reubicarlos en función de las necesidades de servicio público. Se establecen nuevas agencias del Ministerio Público Federal, las sedes de las agencias son Matehuala, S.L.P., e Ixtlán del Río, Nay.(9) en Tenosique, Tabasco.(10), en Pichucalco, Chis., Matías Romero, Oax., y Escarsega, Camp., respectivamente.(11), en Cosamaloapan, Veracruz; Acayucan, Veracruz y Huajuapán de León, Oaxaca, respectivamente.(12), en la Ciudad y Puerto de Progreso, Yucatán.(13). en Ciudad Mante, Tamps., y Huejutla, Hgo.(14) en la Crucecita, Santa María Huatulco, Oax.,(15).

3.- Instalación de Unidades Administrativas Organos en el que interviene el Ministerio Público Federal.

Es de fundamental importancia la unificación de actividades de unidades administrativas que conforman a la Procuraduría General de la República, que solvente su actuación y brinde seguridad, certidumbre y prontitud a los requerimientos de la ciudadanía de conformidad a los objetivos que persigue la dependencia, a fin de desarrollar funcional y armónico.

Se crea la Unidad de Aseguramientos dependiente en forma directa del Oficial Mayor, con las otras atribuciones, que ejercerá en los términos de ley y de la normatividad correspondiente.(16),

Quedarán adscritas a la coordinación directa del Procurador las Subprocuradurías, la Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud, la Contraloría Interna, la Consultoría Legal, la Visitaduría General, la Coordinación de Delegaciones, La Unidad de Comunicación Social y el Instituto de la Policía Judicial Federal. Así cada departamento coordinado con otros.

Quedarán adscritas a la coordinación directa del Subprocurador de Averiguaciones Previas las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas en Delitos Diversos; de Averiguaciones Previas en Delitos Contra la Salud; de Investigación de Delitos Diversos; y de Servicios Periciales.

Quedarán adscritas a la coordinación directa del Subprocurador de Control de Procesos y Amparos las Direcciones Generales de Amparo; de Control de Procesos de Delitos Diversos; de Control de Procesos de Delitos Contra la Salud; y Jurídica.

Quedarán adscritos a la coordinación directa del Coordinador General para la Atención de Delitos Contra la Salud las Direcciones Generales de Enlace en Materia de delitos Contra la Salud; de Intercepción; de Investigación de delitos Contra la Salud; de Operaciones Aéreas; de Planeación de Delitos Contra la Salud; y Contra la Producción de Estupefacientes.

Quedarán adscritas a la coordinación directa del Oficial Mayor las direcciones Generales de Control de Bienes Asegurados; de Personal; de Programación, Organización y Presupuesto; y de Recursos Materiales y Suministros. (17)

4.- Creación de seis Fiscalías Especializadas.

El planteamiento fundamental del Plan Nacional de Desarrollo, es impulsar la modernización de todos los ámbitos de la vida nacional, a fin de continuar las acciones que sobre desconcentración ha realizado la Procuraduría General de la República, y que de esta forma mejorar el acceso de la población a los servidores de procuración de justicia federal se ha considerado necesario establecer seis nuevas Unidades Técnicas bajo la denominación de "Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal".

Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, tomando en cuenta los requerimientos de Trabajo de la Dirección General de Averiguaciones Previas, como los recursos humanos y Materiales de conformidad a las necesidades observadas. La denominación y atribución de las Fiscalías Especializadas del Ministerio Público Federal, como ilustración y en forma enunciativa, no limitativa, serán las siguientes:

Las Fiscalías atenderán denuncias y querrelas tanto de particulares como de apoderados jurídicos de la Administración Pública Federal, descentralizada de participación Estatal mayoritaria, etc., instruyendo en forma técnica jurídica las averiguaciones previas recibidas con respecto irrestricto a los derechos humanos de las partes intervinientes en el procedimiento de averiguación previa, procurando su resolu-

ción con apego a los principios de la legalidad y constitucionalidad y con la prontitud y eficacia que el caso amerite y estas son en Materia de Delitos Contra la Salud, en Delitos Fiscales y de Banca, en Delitos cometidos por Servidores Públicos, para Delitos Patrimoniales violentos, en Delitos Previstos en Leyes Especiales, en Delitos Patrimoniales no Violentos, (18)

a) Fiscalía para la Atención en Materia de Delitos Contra la Salud, conocerá de los procesos, derivados de los ilícitos previstos en el Código Penal de aplicación federal en el título séptimo y los previstos en la Ley General de Salud, así como en otras disposiciones.

b) La Fiscalía para atención en Materia de Delitos Fiscales y de Banca, conocerá entre otros, de los procesos que deriven de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, Ley de Instituciones de Crédito, y demás relacionados.

c) Fiscalía para la atención de Delitos cometidos por servidores públicos, conocerá de los procesos que deriven de los delitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal y en general de todos aquellos cometidos por servidores públicos en términos del Artículo 108 Constitucional, en relación con el 212 de Código Penal citado.

d) La Fiscalía para Atención en Materia de delitos Patrimoniales violentos conocerá de los ilícitos previstos en el Código Penal de Aplicación Federal y las leyes especiales cuando ocurre como circunstancia comisiva la ejecución violenta.

e) La Fiscalía para la Atención de Delitos previstos en leyes especiales y casos relevantes conocerá de las conductas sancionables en las Leyes Federales Especiales como son: La Ley Federal de Aguas, la Ley Federal Forestal, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley de Vías Generales de Comunicación, y demás aplicables.

f) La Fiscalía para atención de Delitos Patrimoniales NO Violentos, conocerá de los ilícitos que tutelan como bien jurídico el Patrimonio de las personas individuales y colectivas cuando no concurra como medio comisivo la violencia.

Y además y una coordinación de Procesos relevantes que dependerán directamente de la Subprocuraduría de Control de Procesos, la Coordinación conocerá de los asuntos, que por su importancia o trascendencia social, deban tener un tratamiento y vigilancia adecuados.

La Coordinación de proceso relevantes, así como de las fiscalías, actuarán en los estadios procesales con el objeto de aportar los elementos necesarios para la aprobación del cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del inculpado y con la prontitud y eficacia en el caso amerite.(19)

5.- Unidades de Inspección y Sobreseimiento.

Se crea Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial Federal y de los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República, con dependencia directa de la visitaduría a inspección interna de la dependencia, misma que tendrá las atribuciones que se le confieren este acuerdo.(20)

El titular de la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial Federal y de los Servicios Periciales, será designado y promovido por el Procurador General de la República y tendrá el rango de Agente del Ministerio Público Federal en funciones de inspección, debiendo cubrir los mismos requisitos que para tal efecto exige la Ley Orgánica de la dependencia.

Se crea la Unidad de Sobreseimiento, que dependerá directamente de la Subprocuraduría de Control de Procesos.

Al frente de la Unidad de Sobreseimiento habrá un Agente del Ministerio Público Federal, quien llevará la denominación de Jefe de la Unidad de Sobreseimiento y contará con el personal del Ministerio Público Federal y demás necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Tendrá como sede la ciudad de México y podrá enviar personal a las Delegaciones Estatales dependientes de la autoridad central, para analizar los análisis y estudios correspondientes.(21)

B) Concientización y atribución de nuevas funciones hacia el Ministerio Público Federal.

1.- Funciones y Atribuciones a que se instruye al Ministerio Público Federal en esta Administración.

Atribuciones, los Agentes del Ministerio Público Federal que conocen de averiguaciones previas relacionadas con ilícitos cometidos con motivo del tránsito de vehículos, deberán aplicar en sus términos el artículo 181 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual señala que los instrumentos del delito, así como las cosas que sean objeto o producto de él, así como aquellos en que existan huellas del mismo o pudieran tener relación con este, serán asegurados; ya sea recogiéndolos, poniéndolos en secuestro judicial o simplemente al cuidado y bajo la responsabilidad de alguna persona, para el objeto de que no se alteren, destruyan o desaparezcan.(22)

El Sistema Integrado de Control, constituye el conjunto de procesos e indicadores que permite analizar, oportuna y sistemáticamente, la congruencia y efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y evaluación, con el propósito de promover el cumplimiento de atribuciones, funciones, objetivos y metas de la Institución.(23)

2.- Instructivo para el Aseguramiento de Bienes que deben seguir los Ministerios Públicos Federal.

Instrucciones de observancia que deberán seguir el Ministerio Público Federal en las áreas administrativas de la Procuraduría General de la República, para la práctica de aseguramiento de bienes para su control, conservación y destino.

En el curso del presente se denominará genéricamente "bienes" a los instrumentos del delito, así como a las cosas que sean objeto o producto de él, bien sean que se trate de muebles, inmuebles, semovientes, dinero, moneda extranjera, derechos o substancias, tanto de uso ilícito como restringido o prohibido.(24)

Los Agentes del Ministerio Público Federal al tener conocimientos de hechos presuntivamente constitutivos de delitos, procederán conforme lo disponen las normas de la materia y en los términos de este acuerdo y del instructivo correspondien-

te, que expide y mantiene actualizado la Oficialía Mayor, en coordinación con la Contraloría Interna, para impedir que se pierdan o destruyan las cosas, valores o substancias relacionadas con tales hechos.

En todos los casos de aseguramiento el Agente del Ministerio Público Federal, dará aviso a la Oficialía Mayor para efecto de que esta practique la clasificación definida, cuando ello sea necesario y si así se requiere, se solicitará auxilio de la Dirección General de Servicios Periciales. En ningún caso de aseguramiento el Agente del Ministerio Público procederá a la clausura de establecimientos productivos ilícitos sin la autorización, por escrito de la Oficialía Mayor.

Quiénes practiquen la diligencia de aseguramiento deberán hacerlo del conocimiento inmediato del Delegado Estatal o Metropolitano correspondiente, o en el caso de las Mesas Centrales, de los Directores de Averiguaciones Previas.

Los bienes asegurados puestos a disposición judicial, cuyo depósito este a cargo de la Procuraduría General de la República y aquellos que no estén a disposición judicial sino de la propia Procuraduría, podrán ser enajenados cuando sean de difícil o costoso mantenimiento o conservación. En todo caso, para proceder a dicha enajenación se requiere la orden que así lo determine, emitida por el juez a cuya disposición estén o por el Agente del Ministerio Público Federal que haya dictado el aseguramiento, si no tuvieran a disposición judicial. En este último caso, el Agente del Ministerio Público Federal deberá recabar la opinión técnica de la Oficial Mayor para proceder a la enajenación.

En el caso de que los depositarios dictaminen la dificultad u onerosidad de la conservación o el mantenimiento lo harán saber, por los conductos al Ministerio Público Federal encargado de la averiguación previa o el juez de la causa, para que estos ordenen, conforme a derecho, la enajenación de estos bienes.

Los Agentes del Ministerio Público Federal, adscritos a los juzgados deberán solicitar, formular conclusiones acusatorias, el decomiso de los bienes puestos a disposición de la Autoridad Judicial.

3.- Para cambio de Cede para los Ministerios Públicos.

Los delegados de la Procuraduría General de la República quedan facultados para cambiar de adscripción a los Agentes

del Ministerio Público Federal de su jurisdicción territorial, con al finalidad de fortalecer al Ministerio Público, debiendo informar de estos cambios a la Oficialía Mayor por conducto de la Dirección General de personal.

No quedan comprendidos dentro de este Acuerdo los Agentes del Ministerio Público federal que tengan el cargo de Subdelegados de las Subprocuradurías, de la Coordinación General para atención de los delitos Contra la Salud o el Subdelegado Administrativo, en cuyo caso para poder realizar cualquier cambio de adscripción en su jurisdicción o fuera de ella, deberán contar con la autorización del Procurador, quien previamente escuchará la opinión del servidor público de primer nivel del Área correspondiente.

En los casos de permutas de Agentes del Ministerio Público Federal de una delegación a otra o de alguna Dirección a una Delegación o a la inversa, deberá contarse con la aprobación de los delegados o funcionarios en que se encuentren adscritos los solicitantes de la permuta con el visto bueno del Oficial Mayor.(25)

4.- Entre otras atribuciones.

Los Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares del Procurador quedarán adscritos a la Coordinación de Delegaciones, para los efectos señalados en el artículo 36. IV del Reglamento del la Ley Orgánica de esta Procuraduría. Por lo tanto los casos de no ejercicio de la acción penal, de conclusiones no acusatorias y los demás que prevé el numeral deberán ser turnados a ellos por los Agentes adscritos a las áreas centrales y delegadas correspondientes a efecto de elaborar el dictamen de consecuencia que será sometido al Director General o Delegado que corresponda.(26)

Se instruye a los servidores públicos de la Institución y en especial a los Agentes del Ministerio Público Federal, para que proporcione la información y copias de los documentos que las Comisiones Ordinarias y el Comité de Atención Ciudadana les soliciten en los términos de los artículos 43 y 54 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.(27)

5.- Servicios a la Comunidad.

Se delega a un agente del Ministerio Público Federal atribuciones de Supervisor General en Materia de Servicios a la Comunidad, la Dirección General a la Comunidad y Participación Social usará en lo sucesivo la denominación de Supervisión General de Servicios a la Comunidad, en razón de las facultades que se le atribuyen en el Reglamento de la Ley Orgánica de esta Institución, y de las que por medio de este documento se les delegan al titular de esa Área, quien tendrá además la función de Ministerio Público Federal.

El Supervisor General de Servicios a la Comunidad, será el encargado de todo lo relativo a la vigilancia y supervisión, y en desempeño de las atribuciones conferidas a la Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Social, en el Artículo 15 Bis del Reglamento de la Ley Orgánica de esta Institución.(28)

6.- Atribuciones de las Subprocuradurías.

Se regula las atribuciones y funciones de las Subprocuraduría Regionales.

El Programa de Desconcentración Territorial y Funcional de la Procuraduría General de la República, amplían su esfera de acción mediante la creación de la Subprocuradurías Regionales del Norte y del Sur, en las que, para buen despacho de los asuntos a cargo de la Institución se delegan en los correspondientes Subprocuradores, facultades que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento, atribuyen a su titular.(29)

Tomando en cuenta las características de la función y las particularidades que en cada región del país implica en trabajo de la Procuración Federal de Justicia, se le han adscrito a las Subprocuraduría Regional de la Zona Norte, las Delegaciones Estatales, de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas; y a la Subprocuraduría Regional de la Zona Sur, se le han adscrito las Delegaciones Estatales que comprenden los Estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Todas las actividades encomendadas a las Delegaciones Estatales girarán entorno a la atención, manejo, supervisión e integración de las averiguaciones previas, así como su consignación, intervención y aseguramiento durante el proceso

del mismo, de acuerdo al sistema de delegación de atribuciones, las que serán planeadas, instrumentadas, organizadas, controladas y evaluadas en sus aspectos técnicos, jurídicos y administrativos por los C.C. Subprocuradores Regionales en su área territorial.

C) Reformas Procedimentales.

1.- Aplicación de la Pena Mínima.

Se establece que los Agentes del Ministerio Público Federal, adscritos a los Juzgados de Distrito en Materia Penal, solicitarán al órgano jurisdiccional la aplicación de la pena mínima privativa de la libertad correspondiente, respecto de los inculcados en la comisión de delitos patrimoniales no violentos, independientemente de otros supuestos establecidos por la Ley que beneficien al sujeto, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:(30)

a) El inculcado al rendir su declaración preparatoria, confiese espontáneamente, su participación delictiva o ratifique su confesión rendida ante la autoridad persecutoria de dicho ilícito, o lo formule con posterioridad antes del cierre de la instrucción.

b) En los autos de la causa de que se trate, se acredite fehacientemente que es la primera vez que comete un delito de carácter patrimonial, intencional y federal.

c) Que demuestre ante el juez de la causa haber reparado el daño, o que garantice ante el tal circunstancia, a satisfacción de quien legítimamente tenga derecho a ello.

En el caso de los delitos fiscales acreditan que cubrió el interés fiscal causado, al que lo garantizó a satisfacción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) Que el inculcado haya observado una conducta antes y después del hecho punible.

e) Se encuentre debidamente comprobado que en la comisión del delito, no se utilizó la violencia física o moral.

f) Que en el delito que se le imputa, no ocurran otras circunstancias agravantes.

2.- Sobre trato que se debe brindar a los extranjeros.

Circular en la que se instruye a los Agentes del Ministerio Público Federal en relación al trato que deben brindar a los visitantes nacionales que radiquen fuera del país o extranjeros que se involucren en alguna averiguación previa. Para efectos de esta circular se entenderá como visitante nacional a aquellos Mexicanos que tengan su residencia fuera del país y son visitantes extranjeros los que tengan nacionalidad distinta a la mexicana y que estén en tránsito temporal en cualquier calidad dentro del territorio nacional. (31)

En los casos en que un visitante nacional o extranjero sea víctima de la comisión de un delito y presente su denuncia o querrela ante el Ministerio Público Federal, se le presentará el auxilio y atención que requiera. Cuando el asunto sea de competencia del fuero común una vez realizadas las diligencias pertinentes se enviarán a la autoridad competente para su prosecución y perfeccionamiento que corresponda.

3.- Prescripción de las penas.

Los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados penales en materia de fuero federal de primera instancia, deberán solicitar a dichos órganos jurisdiccionales la prescripción de la acción penal o de las sanciones, según el caso concreto, conforme lo estipula el capítulo VI, título So., libro Iero. del Código Penal del Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia del fuero federal, en los siguientes supuestos:(32)

a) En todas y cada una de las causas penales donde existan ordenes de aprehensión, reaprehensión o de comparecencia sin ejecutarse, relativas a los años de 1940 1970, con excepción de aquellas en las que el procesado se encuentre a disposición de la autoridad del conocimiento; y

b) En todos y cada uno de los procesos penales sin ejecución de ordenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, con la salvedad a que se hace referencia en el inciso anterior, relacionados con:

1.- Delitos perseguidos por querrela del ofendido o algún otro acto equivalente, correspondiente a los años de 1971 a 1989.

2.- Delitos imprudenciales, excepción hecha en los señalados en la parte segunda del párrafo primero del artículo 60 del código penal en cita, relativos a los años de 1971 a 1985.

3.- Delitos en los que hubiere transcurrido un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de la libertad señalada en la Ley, en los años de 1971 a 1988, en los términos del artículo 105 del Código Penal en cita.

4.- Delitos sólo merecedores de destitución, suspensión, privación de derechos o inhabilitación, relativos a los años de 1971 a 1989.

4.- Sobre bienes asegurados.

Se establecen los criterios y normas a que se sujetará el aseguramiento de bienes relacionados a la comisión de ilícitos de orden federal, de acuerdo con los lineamientos y principios sustentados por la actual administración, tendientes a lograr un mejoramiento en la procuración e impartición de justicia, se hace necesario elaborar estructuras y sistemas que optimicen los recursos con los que cuenta la Institución, para la consecución de los mismos.

Que la legislación penal impone al Ministerio Público la obligación de asegurar, con miras a su eventual decomiso los bienes que presuntamente son instrumentos de delitos federales, así como las cosas que sean objeto o producto de los mismos.

Que en ese orden de ideas deben establecerse criterios y procedimientos jurídicos administrativos que den transparencia y eficacia a las gestiones relacionadas con el aseguramiento, disponibilidad, custodia, resguardo, control y destino final de los bienes que se encuentren directamente involucrados en averiguaciones previas, que no presenten ningún antecedente según la documentación existente, o se encuentren a disposición de autoridades judiciales o administrativas.

Que en alto porcentaje de ocasiones, se llevan a cabo aseguramientos de bienes de manera excesiva o innecesaria sin seguir un criterio adecuado, razón por la cual debe establecerse la normatividad idónea que responsabilice a los Agentes del Ministerio Público Federal y demás servidores públicos de la Institución, para que en ejercicio de sus atribuciones y en forma conjunta lleven a cabo la delimitación de aquellos objetos que virtualmente pueden aportar indicios o elementos

de prueba que den luz a las investigaciones criminológicas, evitando de esta manera todos aquellos aseguramientos que puedan ser calificados por la sociedad como abuso, exceso o desvío de poder.(33)

5.- Trato a los adictos.

Se instruye a los Agentes del Ministerio Público Federal, en relación a su proceder y atención que deben dar a los adictos o habituales de estupefacientes o psicotrópicos. Para los efectos de este el Agente del Ministerio Público Federal deberá actuar en la siguiente forma;(34)

Procederá a explicarle al sujeto o sus familiares, los tramites que en este tipo de casos deben seguirse, a fin de que cooperen y permitan impartir el trato que la Ley ha establecido cuando en ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de que una persona adquiere o posee para su consumo personal estupefacientes o psicotrópicos de aquellos a los que se refiere el artículo 193 del Código Penal para el Distrito Federal del Fuero común y para toda la República del Fuero Federal, o bien, cuando la persona misma aduzca su adicción y dichas substancias como excluyentes de responsabilidad en el delito que de le imputa.

Anotar los datos correspondientes en acta especial en la que se establecerán para tal efecto, enviando al sujeto a la Unidad Determinadora prevista en el artículo quinto a fin de que se realicen los dictámenes o exámenes que sean necesarios para definir su situación jurídica, entre los que deban efectuarse diferentes procedimientos.

6.- Control de Procesos.

Se delegan los Subprocuradores Facultades en Materia de Control de Procesos y se determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal.(35)

Se determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los Juzgados de Distrito, respecto a su intervención en los procesos penales y se delegan en los Subprocuradores, facultades en materia en Control de Procesos.

Los Agentes del Ministerio Público federal responsables en los Juzgados de distrito en Materia Penal, deberán observar en el ejercicio de sus funciones, lo dispuesto en el Código

Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones legales que le resulten aplicables. Actuarán selectivamente en la interposición de recursos y los presentarán única y exclusivamente cuando la resolución cause agravio la Representación Social, víctima y ofendido del delito. En los demás casos se estará en lo dispuesto por este acuerdo..

7.- En el No Ejercicio de la Acción Penal.

Se determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público federal en relación en los casos en que se resuelva el no ejercicio de la Acción Penal, en las averiguaciones previas a su cargo.(36).

Se determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal, en relación en los casos que con fundamento en lo dispuesto por lo artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones legales, se resuelva el No Ejercicio de la Acción Penal en las averiguaciones previas a su cargo.

En la averiguación previa, el Agente del Ministerio Público Federal consultará el No Ejercicio de la Acción Penal, cuando se presenten los casos siguientes;

a) Que los hechos investigados no sean constitutivos de delitos, de conformidad de descripción típica contenida en la Ley Penal;

b) Que se acredite fehacientemente que el inculpado no tubo participación en los hechos que se investigan, en lo que respecta en su esfera jurídica;

c) Que no exista querrela y se trate de delito perseguido a petición de parte ofendida, o hubiere sido formulada por persona no facultada para ello;

d) Que aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos a que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo materia e insuperable;

e) Que la responsabilidad penal se halla extinguida legalmente, en los términos del Código penal;

f) Que las diligencias practicadas, se desprendan de manera indubitable que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal;

g) Que la conducta o hecho atribuible al inculcado haya sido materia de una sentencia judicial emitida con anterioridad; y,

h) Que la Ley quite al hecho investigado el carácter de delito que otro anterior le otorgaba.

8.- En la Averiguación Previa.

Se determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal, respecto a los asuntos en que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales, consulten la reserva de las averiguaciones previas a su cargo.

En la averiguación previa el Agente del Ministerio Público Federal, formulará la consulta de reserva cuando se presenten los casos siguientes;(37)

a) Que el probable responsable i indiciado no esté plenamente identificado; y

b) Que resulte imposible desahogar aún medio de prueba y a los ya existente sean insuficientes para determinar el ejercicio o no de la acción penal.

c) Para que proceda la consulta reserva por cualesquiera de las causas señaladas en el párrafo anterior, el Agente del Ministerio Público Federal que conozca la indagatoria de que se trate.

9.- Libro de actas Circunstanciadas.

Se instruye a las Agencias del Ministerio Público Federal, un libro denominado de Actas Circunstanciadas.

El titular de la Institución ha pugnado por la reordenación de los servidores brindados por esta, conciliando éstos, con las grandes responsabilidades puestas a su cuidado.

La dependencia tiene la obligación de reducir tiempos de en su gestión, para evitar molestias innecesarias y proseguir con la tarea de modernizar y simplificar la procuración de justicia, conforme a los lineamientos y programas del Gobierno de la República.

Es necesario establecer mecanismos que impidan el inicio de averiguaciones previas que sólo representen pérdidas en horas-hombre y recursos materiales que pueden ser utilizadas en un mejor desempeño de las funciones inherentes a la institución, por su puesto, sin afectar de manera alguna, la función sustantiva de persecutora del delito. Por tal razón y debido a que existen conductas o hechos que, por su naturaleza, tienen que ser asentados obligatoriamente se expidió el acuerdo.

En el Libro de Actas Circunstanciadas, se asentarán las conductas o hechos, que por su propia naturaleza y por carecerse de elementos constitutivos, no puedan ser aún ser considerados como delitos, así como aquellos otros que siendo delictivos previstos en este acuerdo, sean perseguibles por querrela, petición o declaratoria de perjuicio de parte ofendida .(38)

En el Libro que se instaura, deberán anotarse las siguientes diligencias;

- a) Número progresivo del acta.
- b) Exordio, que contendrá; Nombre del personal de actuación y de las personas que intervienen; Lugar, fecha, hora de inicio; Narración sucinta de los hechos.
- c) Determinación del personal de actuación;
- d) Firma de los intervinientes; y
- e) Los demás datos o constancias, que en el caso concreto, sean necesario recabar.

D) Atribuciones, responsabilidades y obligaciones relacionadas con los servidores Públicos.

1.- Personas involucradas en funciones inherentes a esta Institución.

Se atribuye a los servidores públicos que se indican respecto al trato que debe brindar a las personas involucradas en funciones inherentes de esta Institución. Que el Ministerio Público Federal, en tanto representante social, debe asumir responsabilidades y actitudes propias de sus funciones, y sin descargo de su obligación constitucional de perseguir eficazmente a los responsables de los delitos, así como adoptar criterios de protección a la ciudadanía, de orientación y asesoría a quienes lo soliciten, con un trato

humano y atento para quiénes se vean involucrados en actividades inherentes al ejercicio de sus funciones.(39)

Que el propio Ministerio Público Federal debe velar en todo momento por un régimen de estricta legalidad y preservar las garantías individuales y los derechos humanos de los particulares.

Que la Procuraduría General de la República esta obligada a sumarse con prontitud y eficacia a los programas de justicia y seguridad pública que emprende el Gobierno de la República, entre los cuales resulta fundamental y prioritario el trato digno y humano a los que se vean involucrados en las actuaciones del Ministerio Público.

Que además de las ideas planteadas ha sido propósito indeclinable de esta Institución, en sanear provechosamente y fortalecer ante la estima pública, a los miembros y servidores públicos que la integran, entre los cuales en forma destacada se debe hacer mención a los incorporados al servicio del cuerpo de la policía judicial y en razón de las actuaciones propias de esos elementos revestidos de fuerza pública y que además tienen atribuciones suficientes para tomar decisiones rápidas de emergencia.

2.- Examen Medico a servidores públicos que portan armas.

Circular que señala la obligación a los Agentes del Ministerio Público Federal, de la Policía Judicial Federal y demás servidores públicos que cuenten con permiso de portar arma de fuego deberán sujetarse a la periodicidad de tres meses o cuando la superioridad lo estime necesario, a los exámenes médicos y de laboratorio pertinentes, en los lugares para que tales efectos se les señalen, para prevenir trastornos mentales permanentes o transitorios, o la adicción o dependencia de bebidas alcohólicas, substancias tóxicas, enervantes, estupefacientes u otros, que en su caso, puedan dar lugar a conductas que desvirtúen el servicio público que tienen encomendado.(40)

3.- Legítima defensa en servidores públicos.

Se instruye a los Agentes del Ministerio Público Federal respecto a la legítima defensa, cumplimiento del deber y las demás excluyentes de responsabilidad.

Siempre que de las diligencias practicadas por el Ministerio Público Federal; se desprenda de manera indubitante que quien causo daño a otro lo hizo en ejercicio de legitima defensa o cumplimiento del deber, no se afectará su libertad personal y si fuere el caso, se le liberará de inmediato.

Cuando Agentes de la Policía Judicial Federal, se encuentren involucrados en los hechos que se investigan y se desprendan de las diligencias practicadas en la Averiguación Previa de que se trate, que aquellos actuaron en ejercicio y con motivo de sus funciones, demostrándose en su favor la existencia de cualquiera circunstancia excluyente de responsabilidad a que hace referencia el artículo 15 de Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero federal, el Agente del Ministerio Público Federal proveerá lo necesario para que no se vea afectada su libertad personal y si fuera el caso, ordenará su libertad inmediata.(41)

4.- Obligación ante la Comisión de los Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos en cumplimiento de las atribuciones que le fueron conferidas mediante Decreto Presidencial de fecha 5 de junio de 1990, podrá realizar visitas y labores en supervisión y vigilancia en todas y cada una de las áreas que integran a esta Procuraduría, con la finalidad de que permanentemente se verifique y corrobore que sean respetados de manera irrestricta los derechos individuales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las visitas y supervisión comprenderá a todas aquellas personas que se encuentren involucradas en investigaciones competencia de esta Institución, primordialmente las que se encuentran detenidas o sujetas a investigación y a disposición de la Policía Judicial Federal o del Ministerio Público Federal.

Los servidores públicos de esta Institución, facilitarán y permitirán el acceso a sus unidades de adscripción, proporcionando además la información suficiente y necesaria que les fuere requerida, a los miembros acreditados de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para que cumplan debida y oportunamente las atribuciones que les fueron conferidas.(42)

CITAS

- 1.- Agenda de México, 13ª edición Julio de 1992, Presidencia de la República, p.17-19.
- 2.- Publicado en el Diario Oficial el 3 de agosto de 1989.
- 3.- Publicado en el Diario Oficial. el 3 de noviembre de 1989.
- 4.- Publicado en el Diario. Oficial. el 20 de marzo de 1990.
- 5.- Publicado en el Diario. Oficial. el 3 de mayo de 1990.
- 6.- Publicado en el Diario. Oficial. el 17 de mayo de 1990.
- 7.- Publicado en el Diario. Oficial. el 2 de agosto de 1991.
- 8.- Publicado en el Diario. Oficial. el 2 de abril de 1992.
- 9.- Publicado en el Diario. Oficial. el 3 de noviembre de 1989.
- 10.- Publicado en el Diario. Oficial el 17 de julio de 1991.
- 11.- Publicado en el Diario. Oficial. el 28 de agosto de 1991.
- 12.- Publicado en el Diario. Oficial. el 10 de octubre de 1991.
- 13.- Publicado en el Diario. Oficial. el 10 de julio de 1992.
- 14.- Publicado en el Diario. Oficial. el 20 de marzo de 1990.
- 15.- Publicado en el Diario Oficial, el 23 de noviembre de 1989.
- 16.- Publicado en el Diario. Oficial. el 12 de julio de 1990.
- 17.- Publicado en el Diario. Oficial. el 12 de julio de 1990.
- 18.- Publicado en el Diario. Oficial. el 15 de julio de 1991.
- 19.- Publicado en el Diario. Oficial. el 30 de julio de 1991.
- 20.- Publicado en el Diario. Oficial. el 8 de agosto de 1991.
- 21.- Publicado en el Diario. Oficial el 9 de octubre de 1991.
- 22.- Publicado en el Diario. Oficial. el 10 de abril de 1989.
- 23.- Publicado en el Diario. Oficial. el 6 de abril de 1989.
- 24.- Publicado en el Diario. Oficial. el 8 de octubre de 1991.
- 25.- Acuerdo del día 14 de febrero de 1991.
- 26.- Acuerdo del día 11 de febrero de 1991.

- 27.- Publicado en el Diario. Oficial. el 11 de julio de 1991.
- 28.- Publicado en el Diario. Oficial. el 4 de septiembre de 1991.
- 29.- Publicado en el Diario. Oficial. el 18 de septiembre de 1991.
- 30.- Publicado en el Diario. Oficial el 5 de septiembre de 1991.
- 31.- Publicado en el Diario. Oficial. el 2 de octubre de 1991.
- 32.- Publicado en el Diario. Oficial. el 4 de octubre de 1991.
- 33.- Publicado en el Diario. Oficial. el 7 de octubre de 1991.
- 34.- Publicado en el Diario. Oficial. el 16 de diciembre de 1991.
- 35.- Publicado en el Diario. Oficial. el 23 de enero de 1992.
- 36.- Publicado en el Diario. Oficial. el 3 de abril de 1992.
- 37.- Publicado en el Diario. Oficial. el 3 de abril de 1992.
- 38.- Publicado en el Diario. Oficial. el 3 de septiembre de 1992.
- 39.- Publicado en el Diario. Oficial. el 30 de septiembre de 1991.
- 40.- Publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1991.
- 41.- Publicado en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 1991.
- 42.- Publicado en el Diario. Oficial. el 12 de Julio de 1991.

CONCLUSIONES

I.- Desde los inicios de la civilización el hombre tuvo que convivir en grupos y organizarse para que no imperara la anarquía; y a los individuos que cometían actividades antisociales les aplicaban sanciones que realmente eran venganzas, se distinguen tres periodos históricos; la venganza privada, divina y pública; la primera se representa con su fórmula de ojo por ojo y diente por diente la Ley del Talión, la segunda aplicada en los pueblos influenciados por el sentimiento religioso, se consideró que toda agresión era ofensa a la divinidad; la tercera, cuando se impone la represión pública.

II.- En Grecia, en los hechos que ofendían a la sociedad, todo ciudadano era quien llevaba la voz de la acusación ante los tribunales de los Heliastas quienes imponían los castigos. En el Atico, el ofendido por el delito, ejercitaba la acción penal ante los Tribunales, no se permitía la intervención de terceros. Posteriormente en esta región se reconoce acusación popular en los juicios criminales a los Tesmolesti que tenían la misión de denunciar los delitos ante el Senado o Asamblea del pueblo. En Roma todo ciudadano estaba facultado para promover la acusación de los delitos ante los Tribunales, luego hubo la necesidad en la sociedad de un medio para defenderse y como antecedente el procedimiento de oficio y como germen del Ministerio Público se nombraron a los hombres más ilustres de Roma para el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos, posteriormente se asignaron Magistrados a los llamados Curiosi para perseguir los delitos.

III.- Con el derecho Canónico se combatió la venganza privada, designando a los Príncipes y Magistrados encargados de perseguir los delitos. En Francia, Las Ordenanzas de Felipe el Hermoso, de Carlos VIII y de Luis XII, mencionan a funcionarios encargados en promover la administración de justicia; en una ordenanza de Luis XIV se creo la figura jurídica de los procuradores, ha quienes se confió al principio la defensa de los derechos del Rey, esta índole fue evolucionando al grado de convertirse en representantes del Estado, actuando para el interés social, con la finalidad de reprimir los delitos al aplicar las penas, se le consideró a lo más parecido al Ministerio Público actual.

IV.- En Francia a partir de la revolución se encomienda a los Comisarios la facultad de promover la acción penal la de imponer las penas, y la de acusadores públicos para sostener la acusación en los juicios. En Valencia en esta misma época existieron dos funcionarios abogados un fiscal y otro patrimonial, el primero perseguía los delitos, cuidaba la ejecución de las penas y sostenía la jurisdicción real, el segundo la defensa del patrimonio real y del erario, se crearon además los Promotores Fiscales que se ocupaban de la denuncia de los delitos, esta figura existió en el siglo XV, es una herencia del derecho canónico, obrando por instrucciones del monarca, Felipe II la perfecciono en 1565 y posteriormente es reproducida en México.

V.- Entre los aztecas, el Tlatoani (Rey), era el encargado para regular el orden y sancionar toda conducta, tenía libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio, así como la de acusar y perseguir a los delincuentes. En la colonia, los españoles fincaron la Promotoría Fiscal que era lo más parecido al Ministerio Público, el Promotor era Arbitro de los destinos del inculcado tenía amplia libertad para buscar las pruebas y formar su convicción, esta Promotoría existió durante el virreinato, es un antecedente del Ministerio Público en México.

VI.- En México independiente, en 1822 se constituye el Supremo Tribunal donde había un Fiscal; en la Constitución de 1824 se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de 11 Ministros y un fiscal, donde se consideró de igual jerarquía al Magistrado que al Fiscal, y en los Tribunales de Circuito se compondría de un juez letrado y un Promotor Fiscal; en 1826 se instalan promotores fiscales en cada uno de los Juzgados de Distrito.

VII.- Dentro al último periodo del presidente Santana en 1853, se nombra al Procurador General de la Nación, en ese mismo año en la Ley de Lares para el Arreglo de la Administración en los Tribunales y Juzgados se instituyo la organización del Ministerio Público como dependiente del poder ejecutivo; en el proyecto de la constitución de 1856-57 se menciona al Ministerio Público, en asuntos del orden criminal, debiendo proceder querrela o acusación de parte ofendida o instancia de este; se discutió mucho la instalación de la representación social manifestandose varias ideas y controversias quedando aceptado al fin la Fiscalía de los Tribunales de la Federación.

VIII.- En la ley de Jurados en Materia Criminal de 1869 se establecen tres Promotorías Fiscales para los juzgados de los criminal para promover todo lo conducente a la investigación, pero su intervención era nula en el sumario de la sentencia; en 1880 se menciona al Ministerio Público como una magistratura para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en el nombre de la sociedad, en ese año queda adoptada la teoría francesa que reconoció la intervención del Ministerio Público como miembro de la Policía judicial. En 1900 se crean el Ministerio Público de la Federación independizado de los Tribunales y sujeto al poder ejecutivo, como también la Procuraduría y la figura del Procurador General. La primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal se expide el 12 de diciembre de 1903, expresando que representa al interés de la sociedad, bajo la dirección del Procurador General y este del Presidente.

IX.- En la Constitución de 1917, en los Artículos 21 y 102 se reconoce el monopolio de la acción penal al Ministerio Público representante de la sociedad y del Estado, privando a los jueces de esta facultad, persiguiendo y acusando a los responsables de un delito y evitando así los abusos de autoridades administrativas y de policía. Con Adolfo de la Huerta el Ministerio Público Federal empezó a ejercer tres funciones esenciales: la persecución de los delitos Federales, intervención en los procesos de amparo, y consultoría jurídica del Gobierno Federal. Con Alvaro Obregón, se dan las primeras controversias entre la federación y las entidades federativas, la Procuraduría actuó en representación y defensa de la federación.

X.- Durante el mandato de Abelardo L. Rodríguez, en el año de 1934 aparece la Ley del Ministerio Público Federal; El presidente Manuel Avila Camacho, promulgó la Nueva Ley Orgánica del Ministerio Público Federal; Miguel Alemán estableció una campaña en contra de la producción y tráfico de drogas; Adolfo Ruíz Cortines, consigno y reglamento al Procurador en la constitución y en la Ley de Amparo; Gustavo Díaz Ordaz, creó la primera Subprocuraduría; Luis Echeverría Alvarez, sustituyó la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal con la Ley de la Procuraduría General de la República, coordinando al Procurador con el Ministerio Público, a fines de 1976 contaba con 86 Agencias del Ministerio Público, ese mismo año se creó el Instituto Nacional de Ciencias Penales para investigación y formación del personal.

XI.- El presidente José López Portillo creo importantes actividades como el sistema de orientación, información y quejas, dependiente de la Unidad de relaciones públicas e información, se restituyó el sistema de control de detenidos para información tanto de las autoridades como del público, instalo una Unidad de Informática.

XII.- Con Miguel de la Madrid Hurtado, hubo importantes aportaciones con relación al Ministerio Público Federal: reformas sobre procuración y administración de justicia; modificación de disposiciones relativas a la selección, capacitación y trabajo del Ministerio Público; realizó una consulta nacional sobre administración de justicia para definir modificaciones en reclamo popular, que dio los planteamientos que son fundamento al Programa Nacional de Procuración e impartición de justicia del Poder Ejecutivo Federal (1977).

XIII.- Para reformar la descentralización y desconcentración de servidores públicos federales; es expedida la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en 1983, donde se ubica en él la organización y la distribución del ejercicio de atribuciones, programó reuniones regionales periódicas para actualización de los Agentes del Ministerio Público, acordó sobre el ingreso de éste y de la policía judicial, elevó el número de Agencias del Ministerio Público Federal, creó ocho Delegaciones de Circuito, y atribuyo al Ministerio Público con el No Ejercicio de la acción penal facultad que soló se concedia al Procurador, en 1986 se adiciono al Ministerio Público Itinerante, para Audiencias en poblaciones donde no había Agencias permanentes.

XIV.- En el presente periodo del presidente Carlos Salinas de Gortari, para responder a las prioridades en lo que respecta a la satisfacción de las demandas de seguridad pública, bienestar social, y de la modernización, en especial de la administración pública federal, las cuales están enunciadas en su Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994, que tiene por finalidad dar mayor acceso a la sociedad a los servicios de procuración de justicia federal y preservar el imperio de la ley, mediante la creación de organos y aumento de las atribuciones a los ya existentes, referentes al Ministerio Público Federal, como son; el establecimiento de Fiscalías especializadas para atender desde los delitos Contra la Salud hasta delitos Fiscales y de Banca; La cons-

titución de la Unidad de Inspección Interna de la Policía Judicial Federal.

XV.- Es de importancia el haberse formado la Unida de aseguramiento cuyo proposito es de resguardar, inventariar y preservar como medios de prueba los bienes relacionados con conductas delictivas, entre los que destacan por su valor patrimonial, los derivados con delitos contra la salud y el narcotrafico. Todo esto tiene importancia no solo penal sino también fiscal, principalmente para el erario nacional; la creación de este órgano tiende a impedir se disponga de manera voluntariosa de las cosas, valores o substancias puestas a disposición judicial.

XVI.- Importante aportación para la agilización de la impartición de justicia es la facultad del no ejercicio de la acción penal en los delitos patrimoniales no violentos, y la de aplicar la prescripción de la pena en los casos previstos en la ley.

XVII.- En el periodo gubernamental actual, se han efectuado reformas estructurales en la Institución del Ministerio Público Federal con la finalidad de dar reales garantías de justicia, orden y seguridad al ciudadano mexicano, lo cual indudablemente se refleja en la armonía social y de la prosperidad del país.

BIBLIOGRAFIA

- Cabreara, Luis y Portes Gil Emilio. La Misión Constitucional de la Procuraduría General de la República. ed. Botas México, 1963.
- Carlos Franco Sodi. Tratado de Nociones de Derecho Penal. México, 1940.
- Cuello Calón Eugenio. Derecho Penal. Edit. Nacional, Novena Edición 1970.
- Darío Girsul. El Ministerio Público, Historia de la Procuraduría General de la República.
- Franco Manduca. El Procedimiento Penal y su Desarrollo Científico. Madrid,
- Francisco Ladrón de Guevara Quintero. Constitucionalidad del Ministerio Público Federal.
- Francisque Goye. Le Ministère Publique. Societe Anonime du Recueil Paris, 1926.
- Francisco Zarco. Historia del Congreso Constituyente. Imprenta Ignacio Cumplido, 1857.
- Guillermo Colín Sánchez. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Edit. Porrúa, 3era. Edición, México, 1974.
- Guillermo F. Margadan. Derecho Romano. México, 1962.
- Guillermo Floris Margadan S. Introducción Historia del Derecho Mexicano, 8a edición, Editorial Esfinge Rdo. Mex. 1988.
- Héctor Fix-Zamudio. Función Constitucional del Ministerio Público. Publicado en el Anuario Jurídico, año V, 1978. UNAM
- Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1987. edit, P.G.R.
- Jacinto Pallares. El Poder Judicial. Imprenta de Comercio. 1874.
- Javier Cervantes. Apuntes de Derecho Romano. Edit. UNAM.
- Jerónimo Mendieta. Historia Eclesiástica Indiana. México 1945.

Vol. 1.

- Joaquín Escoriche. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Librería de Ch. Bouret. París, 1888.
- José Ángel Ceeniceros. La Trayectoria del Ministerio Público. Conferencia citada en la Escuela Libre de Derecho. 1942.
- José Aguilar y Maya, Ley Orgánica del Ministerio Público Federal. Ediciones especiales de legislación de México. Rep. del Salvador 80-apdo 1493 Mex, D.F. 1942.
- José Franco Villa, El Ministerio Público Federal. Edit. Porrúa, México, 1985.
- Juan José González Bustamante. Principio de Derecho Procesal Mexicano. Edit. Porrúa, 6a. Edición, 1975.
- Medina Luis. Del cardenismo al Avila Camachismo, 1940-1952. El Colegio de México, México, D.F. 1981 tomo 8.
- Raúl Carranca Trujillo. Derecho Penal Mexicano. tomo 1 edición 3a.

REVISTAS Y OTRAS FUENTES

- Agenda de México, 13a edición Julio de 1992, Presidencia de la República,
- Anuario Jurídico v. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.1978, Mex.
- Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría General de la República. México, 1986.
- Informe de labores 1978-1979. de la P.G.R.
- La P.G.R. 1970-1978.
- Memoria de la P.G.R. 1954-1955. Mex.
- Memoria de la P.G.R. 1956-1957. Mex.
- Memoria de la P.G.R. 1959-1960. Mex.
- Miguel Fenech. Derecho Procesal Penal.
- Revista Mexicana N23, Vol,4, Jul-Sep. de 1988. México.
- Revista Mexicana de Justicia, N21, Vol.2 Ene-Marzo de 1984. Mex.

- Revista Mexicana de Justicia, N23, Vol.4. Jul-Sep de 1988. Mex.
- Procuraduría General de la República "Acuerdos y Circulares Vigentes" México, de 1988 a 1991.
- Secretaría de la Presidencia, La Administración Pública, tomo V. México, 1976.
- Presidencia de la República. " El Gobierno de México" N21,N210. México, Diciembre de 1982. sep,1983.

PUBLICACIONES DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION

6 de abril de 1989.	2 de agosto de 1991.
10 de abril de 1989.	8 de agosto de 1991.
3 de agosto de 1989.	28 de agosto de 1991.
3 de noviembre de 1989.	4 de septiembre de 1991.
3 de noviembre de 1989.	5 de septiembre de 1991.
20 de marzo de 1990.	30 de septiembre de 1991.
20 de marzo de 1990.	2 de octubre de 1991.
3 de mayo de 1990.	4 de octubre de 1991.
17 de mayo de 1990.	7 de octubre de 1991.
12 de Julio de 1990.	8 de octubre de 1991.
12 de Julio de 1990.	9 de octubre de 1991.
4 de febrero de 1991.	10 de octubre de 1991.
11 de febrero de 1991.	4 de diciembre de 1991.
10 de Julio de 1992.	5 de diciembre de 1991.
11 de Julio de 1991.	18 de diciembre de 1991.
12 de Julio de 1991.	23 de enero de 1992.
15 de Julio de 1991.	2 de abril de 1992.
17 de Julio de 1991.	3 de abril de 1992.
19 de Julio de 1991.	3 de septiembre de 1992.
30 de Julio de 1991.	

CODIGOS Y LEYES

- Código de Federal de Procedimientos Penales.
- Código de Procedimientos Penales. 1880.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.