

6
2e;



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

GENESIS Y DESARROLLO DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE LA REPUBLICA
(DE LA COLONIA A 1988)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A
JOSE ANTONIO ALVAREZ GUILLEN

ASESOR LIC MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE



MEXICO, D. F.

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Si la pobreza de mi genio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de grande utilidad, al menos enseñare el camino a algunos con mas talento, instrucción y juicio que realice lo que ahora intento, por lo cual, sino consigo elogios, tampoco mereceré censura.

Nicolás Maquiavelo

DEDICATORIAS

A mi coordinador de tesis.

Lic. Miguel Angel Marquez Zarate

A mis Sinodales.

Lic. Yolanda Margarita Avila.

Lic. Jesús Méndez Reyes.

Lic. Javier Hernandez Pérez.

Lic. Gustavo del Villar.

Gracias por sus valiosas observaciones y comentarios

DEDICATORIAS

A mis hijos Luis Antonio y quienes con su compañía y cariño dieron sentido a mi vida.

A mi Esposa, Marlene, por su comprensión, motivación y por quien busco ser cada día mejor.

A mis Padres Isabel y Antonio, por quienes soy, y quienes depositaron en mí, su confianza, amor y ayuda a lo largo de mi vida.

A mis Hermanos, Margarita, Francisco y Juan, por su cariño y comprensión.

A mis Suegros, Luis y Leticia, por su apoyo y amistad en estos años.

Al Lic. José Ricárdez Pérez, quien me motivo, para concluir esta etapa de desarrollo.

A todos aquellos, que con su cariño, comprensión y ayuda estuvieron junto a mí cuando los necesité:

Mis Familiares y Amigos.

A mi Universidad, albergué del espíritu y pensamiento creador, factor de cambio y evolución de nuestra sociedad.

"GRACIAS"

**GENESIS Y DESARROLLO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE
LA REPUBLICA (DE LA COLONIA A 1988)**

	Pag.
INTRODUCCION.	1
CAP 1-. ORIGEN Y ANTECEDENTES GENERALES DEL MINISTERIO PUBLICO	7
1.1 ORIGEN DEL MINISTERIO PUBLICO	7
1.2 ANTECEDENTES GENERALES DEL MINISTERIO PUBLICO	10
1.2.1 GRECIA	14
1.2.2 ROMA	16
1.2.3. ITALIA MEDIEVAL	18
1.2.4 FRANCIA	18
1.2.5 ESPAÑA	24
1.2.6 LA PROKURATURA SOCIALISTA	28
1.2.7. EL ATTORNEY GENERAL ANGLOAMERICANO	31
CAP. 2-. SURGIMIENTO Y EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION EN MEXICO	35
2.1 EPOCA PREHISPANICA	36
2.2 EPOCA COLONIAL	38
2.3 LOS FISCALES EN EL DERECHO NOVOHISPANO	46
2.4. EL MEXICO INDEPENDIENTE	50
2.5 LOS FISCALES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE	62
2.6 EL MEXICO POSREVOLUCIONARIO	68

2.6.1	SURGIMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION	71
2.6.2	LA LEY LARES Y LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO	72
2.6.3	EL MINISTERIO PUBLICO LLAMADO "IMPERIO"	75
2.6.4	CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS DE LA FEDERACION	77
2.6.5.	ESTABLECIMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	79

CAP. 3-. DESARROLLO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (1917-1982). 83

3.1	PERIODO DEL PRESIDENTE VENUSTIANO CARRANZA	83
3.2	PERIODO DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS	84
3.3	PERIODO DEL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO	89
3.4	PERIODO DEL PRESIDENTE MIGUEL ALEMAN	93
3.5	PERIODO DEL PRESIDENTE ADOLFO LUIS CORTINEZ	96
3.6	PERIODO DEL PRESIDENTE ADOLFO LOPEZ MATEOS	98
3.7	PERIODO DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ	99
3.8	PERIODO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA	102
3.9	PERIODO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO	105

CAP. 4-. LA MODERNIZACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA (1982-1988). 108

4.1	LA REPRESENTACION SOCIAL MODERNA	108
4.2	PLAN Y PROGRAMAS	111
4.3	ACTUALIZACION JURIDICA	115
4.4	LEY ORGANICA Y NORMAS INTERIORES: ORDENACION Y ORIENTACION.	116
4.5	UN EJEMPLO EL "NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL"	121
4.5.1	COMPARECENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO Y DE LA POLICIA JUDICIAL FEDERAL ANTE LA COMUNIDAD	123
4.5.2	REUNION DE PROCURADORES	125
4.5.3	AJUSTE PRESUPUESTAL Y REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA	126
4.5.4	POLICIA JUDICIAL FEDERAL	127
4.5.5	INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES	128
	CAP. V. CONCLUSIONES.	130
	BIBLIOGRAFIA	137

INTRODUCCION.

El objetivo de la presente investigación es conocer el desarrollo histórico de una de las instituciones que los últimos tiempos ha tenido un papel preponderante para el Estado de Derecho de la propia Procuraduría General de la República. El estudio abarca la época prehispánica hasta el periodo del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

El fortalecimiento y la proyección futura de nuestras instituciones nacionales requiere entre otras cosas un adecuado conocimiento de las circunstancias en que éstas surgieron y se desarrollaron, el propósito es dar a conocer la evolución histórica de esta institución, como primer punto, además tratando de alcanzar el objetivo de divulgación originalmente propuesto que es la impartición de justicia en nuestra patria.

En tal sentido, el objetivo central del presente trabajo se sustenta en la investigación histórico-explorativa, en el sentido que como parte de la administración pública, tiene una relación mas cercana dentro de la acción de gobierno con la sociedad.

Esta inquietud parte del hecho que trata de un proceso relativamente extenso, pero aplicable en un órgano de la administración pública, que tiene a su cargo la atención del servicio de procuración de justicia federal, mismo que es particularmente importante para la sociedad y para el estado.

Cuando en un Estado se habla de justicia, ésta debe ser entendida conforme al marco conceptual del derecho y está concebida como la forma más viable de desarrollo de los intereses sociales e individuales.

En el Estado, la ley es la que queda la legitimidad a los actos de un gobierno en la sociedad, es por ello que la ley debe ser lo más justa posible, ya que uno de los fines del Estado es la individualización y concesión de las leyes, con el empleo del aparato administrativo y judicial mediante los que "...se provoca el Estado social deseado, es decir, el Estado que el legislador tiene por tal, reaccionándose contra su opuesto con un acto coactivo a realizarse por órganos estatales, en otros términos obligándose jurídicamente a los súbditos a realizar la conducta social deseable".

Al existir un Estado de derecho, éste establece derechos y obligaciones para el Estado y los individuos, estipulaciones, sanciones a las faltas y omisiones en que incurrir cualquiera de las partes.

En cierta forma debemos de considerar al gobierno, como brazo ejecutor del Estado entendiéndose como un centro de poder, pero este poder no es propio ni autónomo, sino derivado de las prácticas de clase "... El poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse, gracias al doble ascendente de fuerza de la competencia, cuando no está sostenido más que

* Kelsen, Hans, La Teoría Pura del Derecho (1ª Edición México D.F. Editorial Nacional 1979) p. 23

por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados”⁴⁴

La administración pública cumple funciones del propio Estado entendiéndose, como el gobierno en acción y por lo cual la Procuraduría General de la República se incrusta en este marco y cumple fines del Estado. Recordando que en los regimenes previos a los Estado nación, las relaciones sociales se llevaban de otra forma: venganza personal o el accionar punitivo etc. ahora es por medio de leyes y es por lo que este tema de investigación, tiene como fin principal, el conocer la trayectoria de una de las instituciones más importantes del país.

La información contenida en esta investigación, tiene la naturaleza, como ya, señale de histórica-exploratoria poniendo especial énfasis en los diferentes momentos importantes en que se ubica el objeto de estudio debido a que en este tipo de trabajos se corre el riesgo de verse rebasado por el elemento de la temporalidad, por ello solo rescato, los periodos que han representado una verdadera importancia para la constitución de una de las principales instituciones de la administración pública como lo es la Procuraduría General de la República, sin dejar de lado las líneas de análisis aplicables a la actualidad y para tal a quedado dividida en cuatro capítulos.

El primero comprende los apuntes propiamente dichos, en los que se da cuenta del surgimiento del Ministerio Público en México y de algunos

⁴⁴ Hauriou, Andre, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. González Casanova Barcelona, España p 130

ejemplos de países donde tenía mucha influencia el Ministerio Público, y en el capítulo segundo de la evolución de estas instituciones durante el siglo pasado y el surgimiento del Procurador General de la Nación. Hasta llegar a la creación de la Procuraduría General de la República con motivo de la reforma constitucional de 1900 y las modificaciones legislativas a que dio lugar, anteriores a la Constitución de 1917.

A partir de la entrada en vigor de nuestra Constitución vigente los apuntes se presentan referidos a los distintos periodos presidenciales. Los datos correspondientes a las primeras administraciones posteriores a la conclusión del movimiento revolucionario armado, son escasos fragmentos pero de alguna manera importantes.

En el capítulo tercero de este tema contiene los elementos donde se incorporaron documentos de carácter legislativo relativos a la evolución del Ministerio Público federal y de la Procuraduría General de la República, así como los distintos periodos presidenciales en donde se crean las bases para la Administración de la República desde la promulgación de la Constitución de 22 de abril de 1853, hasta la vigente Ley, incluyendo, en todos los casos en que fue posible obtener material, de los textos de la iniciativa correspondiente.

En este mismo apartado aparecen mensajes pronunciados por los presidentes ante los poderes y por los titulares del Ejecutivo, desde la creación de la Procuraduría General de la República.

En el capítulo cuarto, se denomina la modernización de la Procuraduría General de la República (1982-1988). En el cual se analiza la incidencia de la reforma jurídica con el cual surgen precisamente la ley orgánica y el reglamento correspondiente, el cual comento brevemente y la relación funcional entre el Ministerio Público Federal y el Poder Judicial Federal.

La investigación presenta los elementos más rescatables de los periodos, que ayudaron a la formación de lo que hoy conocemos como Procuraduría General de la República. La relación se fundamenta en el análisis de los hechos, en que se incrusta el objeto de estudio, toda vez que dada la esencia de este trabajo, el marco en que se ubica el origen y desarrollo, representa un punto central tanto para el entendimiento del tema, como para la comprensión de su papel en los nuevos derroteros de la vida estatal.

La toma de decisiones exige, para la administración pública un ejercicio constante de racionalidad y es aquí donde el referente de lo que aconteció, toma mayor importancia de manera tal que, para poder entender la complejidad de los momentos actuales sólo es posible mediante los elementos históricos, en este sentido es necesario regresar al México prehispánico donde surge y evolucionan los primeros intentos de lo que hoy conocemos como Procuraduría General de la República

De igual forma se abordan etapas en la investigación, como por ejemplo, la primera la conquista; la segunda la colonización, donde se da el choque de dos sociedades distintas y su desenvolvimiento, la tercera el México independiente por último la representación social moderna, etapas en las que

ha venido evolucionando el Estado mexicano, que se va construyendo con todos aquellos problemas que tenía como una recién surgida nación; ésto es, el nacimiento de nuestro país integrado como un Estado de derecho. Por lo que es importante ver que pasa y como evoluciona esta institución de gobierno

Si este tema genera la inquietud de profundizar en las investigaciones, obtener nuevos datos y más documentos que perfeccionen el conocimiento de los orígenes y desarrollo de esta Institución, la presente tesis podrá aspirar a ocupar un lugar en la historia de la Procuraduría General de la República.

CAP. I.- ORIGEN Y ANTECEDENTES GENERALES DEL MINISTERIO PUBLICO.

I.1.- ORIGEN DEL MINISTERIO PUBLICO.

En los orígenes de la organización social, la persecución de las conductas delictuosas así como su castigo, se regían bajo el principio de la llamada Ley del Talión "Ojo por Ojo, Diente por Diente". es decir el accionar punitivo era privilegio del afectado y el castigo la satisfacción de una venganza particular.

Al tomar la congregación humana matices de organización política compleja, la evolución de las ideas y pensamientos del hombre, así como de sus propios fenómenos sociales, le hacen tomar nuevos métodos para arrancar de sus entrañas todo aquello que pudiese ser perjudicial a la armonía, la paz y el orden que debe regir en su comunidad.

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 le denomine "Representante Social".

Las sociedades aspiran a una adecuada 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 esté 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.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, conquista el Derecho Moderno. Al asumir el Estado 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 ocultos, considerándosele como una magistratura independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley, depositaria de los mas sagrados intereses de la sociedad.

El Estado opto por delegar en el juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (juez y parte) en un solo órgano. Ello genero 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".¹

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 equidad y la de la elemental conveniencia, esto es "la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado; y las de quien debe de resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa; y de quien falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción".

¹ Apuntes y Documentos de la Procuraduría General de la República. Pág. 11

“La importancia y trascendencia de las funciones actuales 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 los derechos individuales”.²

El germen de una institución confiable, eficaz y sancionada por la concepción objetiva de la sociedad, se va haciendo imprescindible. El Ministerio Público, tutelador de los legítimos intereses de la colectividad, surge como un representante que pugna por accionar un derecho que ha sido infringido y busca su reparación, es quien ostenta en forma imparcial, sin apasionamiento y como verdadero garante de justicia, en la actualidad, el monopolio del ejercicio de la acción penal y su prosecución en la secuela procesal.

Por ello la institución del Ministerio Público es de buena fe. Sin embargo, no toda actividad de esta figura jurídica termina así, ya que protege los intereses individuales y sociales en general así como el de los incapacitados, en los términos que expresadamente señalan las leyes, vigila la legalidad en la esfera de su competencia promoviendo la pronta y expedita y debida procuración e impartición de justicia; además, cuida la correcta aplicación de las medidas de política criminal, y todas aquellas facultades en que la ley le da injerencia en su calidad de representante social. Esta es la tónica contemporánea que reviste la actividad del Ministerio Público.

² Ibid. Pág. 11.

1.2.- ANTECEDENTES GENERALES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Para comprender el actual Ministerio Público mexicano conviene observar cual ha sido su origen y evolución. José Ángel Ceniceros afirma: "tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: la Procuraduría o Promotoría Fiscal de España; el Ministerio Público Francés y un conjunto de elementos propios..."³ y otro cuarto elemento estaría constituido por el Attorney General Norteamericano.⁴

A) El Ministerio Público Francés. En 1303 Felipe IV el Hermoso dictó una ordenanza por la que se creaban los procuradores del rey, que era una magistratura que se encargaba de representar los intereses de la corona ante los tribunales, a los cuales se unieron posteriormente los abogados del rey, dedicado a atender los asuntos jurídicos de los contentados favorecidos por la protección monárquica.

A consecuencia de la Revolución Francesa se transformaron las instituciones. Apareció entonces el acusador público-cargo desde luego de elección popular, con el solo fin de sostener la acusación ante los tribunales penales.

B) El Attorney General angloamericano. Su creación data de 1277 en Inglaterra. Elegido y nombrado por el rey entre los juristas más notables del reino, el Attorney General era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona. Asimismo le correspondía fungir como asesor jurídico

³ Ceniceros, José Ángel. Trayectoria del Derecho Penal Contemporáneo. Pág. 157

⁴ Ibid. Pág. 158

del gobierno; ejercer la acción penal en aquellos delitos que afectaran la seguridad del Estado; y perseguir los delitos de carácter fiscal.

En los Estados Unidos el Attorney General aparece por primera vez en la ley de organización judicial de 1789. Poco después en 1792, se le da la jerarquía de miembro integrante del gabinete. No tarda en crearse, dada la importancia de su labor y el número creciente de asuntos sometidos a su atención, el Departamento de justicia, siempre bajo la dirección Del Attorney General. Aun en la actualidad también asume la representación del gobierno de los Estados Unidos ante organismos judiciales. Si bien es el Solicitor General (Procurador General) quien representa el Gobierno Federal ante la Suprema Corte, lo hace bajo la dirección del Attorney General. Por otra parte tratándose de delitos federales que ponen en peligro la seguridad del Estado, compete al Attorney delegar en un sector de su despacho la acción de órgano acusador.

C) El Ministerio Fiscal español. El tratadista Isidro Montiel y Duarte declara que en España una ley del fuero juzgó y marca el origen del Ministerio Fiscal en este país la cual dice: "que non traten ellos (el Rey de los obispos) el pleito por sí, mas por sus mandaderos".⁵

Finalmente Joaquín Estrinche conceptúa al Ministerio Fiscal como una "Magistratura que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la Sociedad en cada Tribunal, promoviendo la represión de los delitos, la

⁵ Montiel y Duarte, Isidro. El Ministerio Fiscal Español. Lib. 1-Tit 3, Lib. 2-F.1.

defensa judicial de los intereses del Estado y la observancia de la leyes que determinan la competencia de los tribunales”.⁶

La característica hispánica de esta institución radica fundamentalmente en integrar a los fiscales (Ministerio Público) a los organismos judiciales.

En el fuero se encontraban disposiciones que hacían referencia a los “personeros del rey” representantes de este y defensores de los intereses de la corona.

En 1527, el rey Felipe ordenó que las audiencias hubiesen dos fiscales, uno para las causas civiles y otro para los criminales. Asimismo se establecía que el más antiguo disponía de los residentes de dichas audiencias pudiesen elegir entre uno y otro cargo. Sin embargo, el fiscal de nuevo ingreso ocupaba habitualmente el lugar del fiscal saliente, ya fuera en el ejercicio de las causas civiles o en el de las causas criminales.

Por cédula real expedida en Madrid el 20 de noviembre de 1578, se les concede a dichos fiscales el poder de juzgar en todos los negocios que presentan discordia de votos, así como en aquellos en los que el número de oidores no es el requerido.

Las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obra de oficio, a nombre del pueblo cuyo

⁶ Estrinche, Joaquín. Ministerio Fiscal, p. 49.

representante era el soberano. En Castilla los fueros municipales autorizaban a los pueblos a nombrar funcionarios encargados de vigilar la administración de justicia e intervenir en investigaciones de los delitos.

1.2.1.- GRECIA.

De aquí que para conocer las generalidades y especificaciones de esta noble Institución, resulte necesario remontarnos hacia los orígenes mismos de ella, donde algunos tratadistas han considerado está el "embrión" del Ministerio Público. En él, y en las costumbres y legislaciones de algunos pueblos de la antigüedad, está el nacimiento de la Institución, y entre ellas señalamos las siguientes que resultan por importancia y trascendencia:

En las instituciones del Derecho griego se ha pretendido fincar el precedente más remoto del Ministerio Público, específicamente en la figura del "Areonte que fue una magistratura que surgió aproximadamente en el año de 683 A. C., siendo parte integral del gobierno ateniense".¹ A lo que se une la voz del maestro Colín Sánchez en el sentido de que el Areonte era "un magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de estos, intervenía en los juicios; sin embargo, tales atribuciones son dudosas y aunque se ha insistido que entre los atenienses la persecución de los delitos era una facultad otorgada a las víctimas y a sus familiares, los datos que obran al respecto no son suficientes para emitir un juicio preciso".²

El doctor Sergio García Ramírez señala que el **tesmoteti** eran meros denunciantes, y quien en realidad fungía como Ministerio Público era el

¹ Cf. Barreto Rangel, Gustavo. "Evolución de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México" *Obra Jurídica Mexicana*, Tomo V, P. G. R. y el gobierno del estado de Guerrero, México, 1988 pag. 3928

² Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Porrúa, México, 1980, Pág. 87

Areopago que ejercitaba la acción penal ante el Tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la Ley. "Por su parte el Arconte denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o estos no ejercitaban la acción. Sin embargo, el sostenimiento de la acusación quedaba muy a menudo en manos de los oradores".⁹

Así mismo, el doctor José Franco Villa nos indica que "el antecedente del Ministerio Público en el Derecho griego lo fue el Tesmoteti, que tenía la misión de denunciar los delitos ante el senado o ante la Asamblea del pueblo para que se designara un representante que llevara la voz de la acusación."¹⁰

Con esto se confirma la vaguedad de los datos llegados hasta la actualidad sobre la materia, y se vislumbra la persistencia del principio de la venganza privada en el procedimiento penal griego, debido a la constante intervención de la parte agraviada. En consecuencia, no se puede aseverar que es aquí donde tiene su origen el Ministerio Público.

⁹ Cfr. García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Porrúa, México, 1974. Pág. 196.

¹⁰ Cfr. El Ministerio Público Federal. Porrúa, México, 1985. Pág. 10.

1.2.2.- ROMA.

Roma, la cuna de la legislación del mundo, no podría estar ausente del tema, pues, aunque no sea la cultura en la cual tuvo origen el Ministerio Público, sí estableció las bases, si bien muy primitivas, de esta Institución.

Se dice que en Roma existía una división de las actividades judiciales, una ante magistrado "In Iure" y otra ante un juez "In Iudicio", aunque todo ciudadano romano estaba facultado para promover la acción penal, tal como se desprende de las llamadas "Legis Actiones", en las cuales se mencionaba la "Manus Iniecto", que claramente era una aprehensión corporal privada que efectuaba el sujeto acreedor sobre la persona del sujeto deudor, cuando este no quería dar cumplimiento a una condena judicial que le constriniera al cumplimiento de una obligación previamente contrada.

En la Ley de las Doce Tablas de los romanos existieron los funcionarios denominados "Judices Questiones", a los cuales se les señalaba una actividad semejante a la del Ministerio Público, porque tenían facultades para comprobar hechos delictuosos, no obstante que sus atribuciones realmente eran jurisdiccionales.

También se ha considerado como antecedente de la Institución, en la etapa imperial de Roma, al Procurador del César, de la que habla el "Digesto en el libro primero, título XIX, debido a que tenía las facultades de intervenir a nombre del César en las causas fiscales y cuidar el orden de las colonias, así

como adoptar medidas de expulsión a los alborotadores y vigilancia sobre éstos para que no regresaran al lugar de donde habían sido expulsados”.

Por último, y a pesar de que sus atribuciones estaban circunscritas al aspecto policíaco, la actividad relacionada con la justicia penal se encomendó a los funcionarios “llamados *Curiosi*, *Stationarii* o *Irenarcas*, que eran autoridades dependientes directamente del Pretor.”¹¹

Con el advenimiento de la acción popular, según la cual “*quívís de populo*” acusa de los delitos de que tiene conocimiento, sin olvidar que frente a los “*delicta privata*” a los que correspondía un proceso penal privado en el que el juez tenía el carácter de mero árbitro, existían los “*delicta publica*” con un proceso penal público, que comprendía la “*cognitio*”, la “*accusatio*” y un procedimiento extraordinario, como lo hace notar Manduca, fracasó: “cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores que, cuando la ruina de íntegros ciudadanos, adquirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace la procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia del Derecho...”¹²

¹¹ Cfr. Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit., pag. 87

¹² Vid. Castro, Juventino V., El Ministerio Público en México. Porrúa, México, 1983. Págs. 1 y 2.

1.2.3.- ITALIA MEDIEVAL

La mayoría de los autores coinciden en señalar que el único dato concreto en la Época Medieval relativo al Ministerio Público, lo encontramos en la Italia de ese remoto pasado y se refiere a "los Sindici o Ministrales, que era una autoridad dependiente y colaboradora de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos, por ello, no podemos decir que existió una identificación entre ambas instituciones, ni mucho menos que ésta fíncara precedente de aquélla."¹³

1.2.4.- FRANCIA

Para el doctor Héctor Fix-Zamudio, el origen del Ministerio Público data de 1303, con la ordenanza que dictó Felipe El Hermoso - no obstante que para el doctor José Franco Villa, dicha ordenanza se expidió en 1301, y para el licenciado Guillermo Colín Sánchez el 23 de marzo de 1302 -, ya que en ella se habla claramente de los Procuradores del Rey, como una magistratura que se encargaba de representar los intereses de la corona ante los tribunales, a los cuales se unieron posteriormente los Abogados del Rey, con las mismas obligaciones de los funcionarios judiciales, por "lo que tomaron el nombre de Parquet para distinguirse de los magistrados de Siego, que eran los juzgadores, en la inteligencia de que los Procuradores actuaban principalmente en los procesos penales y los abogados en los de carácter

¹³ Cfr. Barreto Rangel, Gustavo. Op. Cit., pag. 3932

civil.”¹⁴ “los cuales quedaron debidamente instituidos, disciplinados y encuadrados en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. Ello hace propicia la aclaración de que durante la monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes.”¹⁵

“De los anterior se desprende que la institución del Ministerio Público nació en Francia en el siglo XIV, al encargarse la persecución de los delitos a un órgano del Estado, para dar paso así al sistema inquisitivo, mismo que terminó con la Ordenanza francesa de 1670.”¹⁶

Es con el pensamiento liberal propio de la Revolución Francesa de 1789, que trajo como consecuencia transformaciones de orden político y social, y con la victoria final de la misma, que logra surgir formalmente el periodo de la acusación estatal, de aquí que “la Revolución Francesa trató , en cierto modo, de modificar aquellas dos dependencias con la legislación promulgada en 1790, al sustituir a los Procuradores y Abogados del Rey, con el Comisario del Rey como órgano dependiente de la corona para vigilar la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos, y por el acusador publico elegido popularmente con la función de sostener la acusación ante los tribunales penales.”¹⁷ Sin embargo, la tradición de la monarquía le devuelve la unidad

¹⁴ Cfr. “Función constitucional del Ministerio Público”, Anuario Jurídico, Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1978, Págs. 153 y 154.

¹⁵ Cfr. Castro Juvenino V., Op. Cit., pag. 2.

¹⁶ Cfr. Díaz de León, Marco Antonio, Diccionario de Derecho-Proceso Penal, T. II, Porrúa, México, 1986, pag. 1144.

¹⁷ Cfr. Fix - Zamudio, Hector, Op. Cit. Pag. 154.

con la ley de 22 Brumario, año VIII, de 13 de diciembre de 1799, tradición que sería continuada por "la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público "organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo", recibió por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia se irradiaría a todos los Estados de Europa."¹⁸

El Ministerio Público francés tuvo a su cargo ejercitar la acción penal, perseguir en nombre del Estado, ante la jurisdicción penal, a los responsables de un delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. En los crímenes intervino de manera preferente, sobre todo cuando se estimaba que se afectaban los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones solo actuaba de manera subsidiaria. Se determinaron con precisión las funciones encargadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial, conforme al artículo 8º del Código de Instrucción Criminal, la Policía Judicial investigaba los crímenes, delitos y las contravenciones, reunía las pruebas y entregaba a los autores a los tribunales encargados de sancionarlos.

El artículo 16 del Código Brumario expresaba que la Policía Judicial se constituía para conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Las funciones de Policía Judicial se atribuían a los jueces de paz y a los oficiales de gendarmería. Posteriormente el artículo 21 del Código Brumario,

¹⁸ Cf. Castro, Juventino V. *Ibid.*

año IV. extendió esta función a los guardias campestres y forestales, a los alcaldes de los pueblos y a sus auxiliares, a los comisarios de la policía o, en su caso, los alcaldes o sus auxiliares, intervenían en la investigación de las contravenciones, a menos que la ley reservase estas funciones a los guardias forestales. Los prefectos de los departamentos o el prefecto de la policía de París, estaban facultados por sí mismos o con la ayuda de oficiales de la Policía Judicial a proceder a la investigación de delitos, crímenes o contravenciones, y a poner a los responsables a disposición de los tribunales encargados de juzgarlos.

En el caso de delitos flagrantes, se desahogaban las diligencias más urgentes y se buscaban las pruebas que demostrasen la existencia de los delitos. Los comisarios de policía, los alcaldes y sus auxiliares actuaban sólo en las contravenciones de policía, por medio de procesos verbales que remitían con posterioridad al oficial comisionado para continuar la averiguación.

Estos procesos verbales que formaban el período procedimental eran de gran utilidad al Ministerio Público para instruirse acerca del ejercicio o no ejercicio de la acción penal, pero las diligencias realizadas en esta etapa poseían diferente valor probatorio, pues en tanto que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la policía, sin el control y vigilancia del Ministerio Público, eran tan sólo una información de los hechos, las demás encomendadas a los sustitutos del Procurador o a sus auxiliares se estimaban con fuerza probatoria penal.

El desarrollo de las funciones de la Policía Judicial, la vigilancia y control de la averiguación quedaba en manos del Procurador General del Tribunal de Apelación. Esto explica por qué Francia, el ofendido por un delito que no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, demande la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión, porque estas también forman parte de la Policía Judicial. En las contravenciones no es indispensable que concurre el Ministerio Público con el ofendido, pero en todo caso éste tiene el derecho de vigilar que el procedimiento continúe su marcha normal.

La legislación francesa estableció una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción y de requerimiento que constituirían el ejercicio de la acción penal, y las funciones de Policía Judicial que comprendían la investigación previa. Tan solo intervenía el Procurador del Rey en el desarrollo de los procesos verbales de una manera excepcional, cuando se trataba de crímenes flagrantes, con el objeto de evitar que se destruyesen las pruebas, y su intervención se reducía a la práctica de las diligencias más indispensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar declaraciones de los testigos presenciales, debiendo dar inmediato aviso al juez de instrucción en turno. Tuvo precaución el legislador francés de evitar que el Ministerio Público invadiese las funciones encargadas a la jurisdicción. Solo al procurador del Rey se le encargaba personalmente estas funciones. Los demás funcionarios del Ministerio Público, como el fiscal general, los abogados fiscales y sustitutos, no podían desempeñar funciones de la policía judicial, sino de control y vigilancia en las actuaciones en que se practicaban. La

investigación de los delitos se ejercía bajo la autoridad de los tribunales, pero siempre bajo la vigilancia del Procurador.

En la actualidad, la organización del Ministerio Público esta encabezada por el ministro de justicia, que ejerce su autoridad por medio del Procurador General ante la Corte de Casación, el que actúa como jefe del Parquet, y también por conducto de los Procuradores Generales ante los tribunales de apelación. Los Procuradores de la República son los que actúan ante los tribunales de instancia y de grande instancia, y todos los auxiliados por un cuerpo de abogados asesores.

En su actividad de funcionarios administrativos, el Ministerio Público representa los intereses del gobierno ante los tribunales y también proporciona asesoría cuando es de considerarse que hay interés público. "En Francia ante estas dos funciones que en el fondo son contradictorias por parte del Ministerio Público, se ha pretendido su conciliación, mediante la aplicación del artículo 5^o de la Ordenanza de 23 de diciembre de 1958, acogiéndose a una costumbre forense que dispone que los integrantes del Ministerio Público están sujetos a la dirección y control de los jefes jerárquicos presididos por el Ministerio de Justicia, "pero en la Audiencia la palabra es libre", o sea que cuando intervienen como parte principal o accesoria en los procesos judiciales, sus alegatos orales no están vinculados a las instrucciones de jerarquía administrativa."¹¹

¹¹ Cfr. Franco Villa, José Op. Cit., Págs. 15-19.

1.2.5.- ESPAÑA

Antes de entrar al desarrollo jurídico de la institución del Ministerio Público en España, cabe resaltar por su importancia decisiva en la formación de su sistema legal, que la cultura creada por los iberos y celtas sufrió en épocas distintas un dominio de Roma y los visigodos que se postergo por varios siglos, de tal forma que estos intercambios culturales, debido a una relación entre dominante y dominado, tuvieron una incidencia que arrojó como resultado una combinación de aspectos jurídicos de estos pueblos.

Dicha influencia tuvo sus repercusiones en el ámbito del Derecho penal, y específicamente en lo que podríamos llamar el antecedente del Ministerio Público en España. En efecto, hay que apuntar que en la época del Fuero Juzgo se plasmaba una magistratura para actuar ante los tribunales en caso de que no hubiera un interesado que acusara al denunciante, este funcionario era un mandatario particular del monarca en cuya representación actuaba.

La afirmación de que la Promotoría Fiscal existió en España desde el siglo XV, tiene su fundamentación, como lo señalaba el licenciado Javier Piña y Palacios, en los ordenamientos de Don Juan II, emitidos en Guadalajara, España, en el año de 1436, y en las disposiciones de los reyes católicos expedidas en Toledo en el año de 1480, por medio de las cuales se dispuso y confirmó, respectivamente, la organización de la Promotoría y Procuraduría Fiscal, determinado que las denuncias se hicieran precisamente a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo por defecto de la acusación, otorgándose, así mismo, el deber de vigilancia en la

ejecución de las penas, en razón del beneficio que esto representaba no solo para la administración de justicia sino también para la corona.

Sin embargo, agrega el licenciado Piña y Palacios, ya desde el siglo XV, Don Juan II, el 22 de Febrero de 1431 había dispuesto que los procuradores y "ninguno de ellos", es decir, los promotores, podían acusar a persona alguna, ni "demandar, ni denunciar contra ellos, cosa alguna civil ni criminal", "sin dar primeramente ante quien debiera conocer de la causa", "delator de las acusaciones y demandas y denuncias", lo que debiera hacerse ante escribano público y por escrito, y agregar: "porque no pueda negar, ni venir en duda"; pero esto siempre y cuando no fuere "hecho notorio", es decir, tratándose de delinquentes sorprendidos in fraganti, pues en este caso los promotores podían denunciar y acusar sin delator; en consecuencia, para que se pudiera formular acusación por el fiscal, debería proceder delación, salvo los casos de flagrancia o de pesquisa. Así, hoy para que pueda proceder la consignación del Ministerio Público al juez, debe proceder, si no es que la persona fue aprehendida in fraganti, "denuncia, acusación o querrela", si no fuese aprehendido en el momento de cometer el delito o materialmente perseguido, "esa denuncia, acusación o querrela" debe estar apoyada por declaración de persona digna de que, bajo protesta de decir verdad, la ratifique. Sin olvidar, que si bien es cierto el hecho de que Don Juan II, desde 1436, había dispuesto que hubiese "dos procuradores fiscales, promotores, para acusar y denunciar los maleficios", de tal disposición se desprende que indistintamente podía actuar en diversas causas el Procurador fiscal como promotor, y este como aquél, según la causa de que se tratara; no fue sino hasta "el siglo XVI cuando Felipe II al confirmar que en las audiencias debería haber dos fiscales

dispuso que: “uno asistiera a las causas civiles y otro a las criminales”, pudiendo el más antiguo elegir la rama que le pareciere y el más nuevo ocupar el cargo que el más antiguo dejare.”²⁰

También, cabe recordar que, en las Ordenanzas de Medina de 1494 se mencionan a los fiscales. Los Reyes Católicos dispusieron el 21 de julio de 1494: “intervendrán ante las audiencias o ante los alcances del crimen, en los casos de apelación que interpusieren las mancebas de clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados públicos y de otros crímenes y delitos, de tal manera que la justicia se administre y los tales pecados y delitos públicos no queden sin punición ni castigo. Así aparece el promotor fiscal en los procesos penales. Posteriormente, el 4 de diciembre de 1528, Carlos I, expide una ley en Toledo, mediante la cual se distinguen las dos distintas funciones encomendadas a los procuradores y promotores fiscales, y los segundos, como acusadores y perseguidores de delitos.

Se comenta que fue el emperador Carlos I que en 1525 ordenó que “ambos fiscales el de “las causas civiles y el de las criminales - se junten y entiendan” en los negocios relativos a las dos ramificaciones existentes, y que “con el parecer de ambos se traten”. Por ello se ha sostenido que aun cuando la característica de “unidad del Ministerio Público” se tome de la Institución a fin de sostener un mismo criterio en el ejercicio de sus funciones.”²¹

²⁰ Cfr. Piña y Palacios, Javier. “Origen del Ministerio Público en México”. Revista Mexicana de Justicia, Vol. II, Núm. 1, enero-marzo, 1984. P. G. R. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e Instituto Nacional de Ciencias Penales, México. Págs. 14-17.

²¹ *Ibid*.

Posteriormente, el Procurador fiscal formó parte de la Real Audiencia, actuando a favor de las causas públicas y en aquellos asuntos en que tenía interés la corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real y también integraba el Tribunal de la Inquisición. Al respecto el maestro Floris Margadant señala que en el paso de una persecución a cargo de obispos hacia una persecución a cargo de una organización de pendiente directamente de Roma, se puede ver el origen de la famosa Inquisición. "Esta había surgido en la lucha cruel contra los albigenses, y desde los reyes católicos habían pedido a Sixto IV que Castilla se viera favorecida por el establecimiento de un tribunal permanente del Santo Oficio de la Inquisición, en 1478; continuó allí sus funciones en contra de los moros y judíos que simulaban haberse convertido al cristianismo, y que el tribunal se componía de dos inquisidores y un acusador."²²

Durante el reinado de Felipe V se tuvo la pretensión de abolir las promotorías en España por Decreto de 10 de noviembre de 1713, pero la idea no fue bien acogida y se desechó unánimemente por los tribunales españoles.

Por Decreto de 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal actuó bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Era una magistratura independiente de la Judicial y sus funciones eran movibles. Se compuso de un Procurador fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un abogado general y otro asistente. Existieron además, los Procuradores Generales en cada corte de

²² Cfr. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1971, Pág. 120.

apelación o audiencia provisional ayudado por un abogado general y de otros asistentes.

1.2.6-. LA PROKURATURA SOCIALISTA

En forma paralela a las tremendas influencias del Ministerio Público francés, en cualquiera de sus modalidades, y del Attorney General angloamericano en la legislación sobre la materia motivo a este estudio, encontramos a la Prokuratura socialista.

Con el Advenimiento del régimen de la URSS, la institución del Ministerio Público fue suprimida por Decreto de 24 de noviembre de 1917, puesto que los tribunales del Soviet eran considerados como representantes y tutores de los intereses del Estado. Posteriormente, y por Decreto de 28 de mayo de 1922, con sus reformas de 1^o de enero de 1923, se restableció al Ministerio Público en un cuerpo unitario sujeto a la dependencia del Poder Ejecutivo, al que se le llamó la Prokuratura, la que sin perjuicio de sus atribuciones del ejercicio de la acción penal y de la defensa de la legalidad del sistema socialista, conlleva facultades que en el panorama jurídico occidental serían jurisdiccionales, ya que podía expedir órdenes de aprehensión y dictar la libertad de los ciudadanos detenidos indebidamente.

En la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1977, se encomienda el control supremo del cumplimiento exacto y uniforme de las leyes por todos los ministerios, comités y departamentos estatales, empresas, instituciones, organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los

Soviets locales; de diputados populares, koljoses, cooperativas y otras organizaciones sociales, así como por los funcionarios públicos y los ciudadanos, al fiscal general de la URSS y a los fiscales subordinados a él. Este fiscal general era designado por el Soviet Supremo de la URSS, cuya gestión en el cargo era de cinco años, así como la de los fiscales inferiores. El fiscal general tenía el deber de responder por sus actos ante aquél y rendirle cuentas. Solamente en el período comprendido entre las sesiones del Soviet Supremo lo debía hacer ante el Presidium del mismo.

La designación de los fiscales de las Repúblicas federadas, autónomas, de los territorios, regiones y regiones autónomas, le correspondía hacerla al fiscal general de la URSS. La de los fiscales de las cámaras autónomas, los fiscales distritales y urbanos le compete a los fiscales de las Repúblicas federadas, pero debían ser confirmadas por el fiscal general de la URSS. Lo que implica que los órganos del Ministerio Fiscal, aunque independientes de todo órgano local en el ejercicio de sus funciones, se encontraban subordinados jerárquica y únicamente al fiscal general de la URSS.

Este modelo era genéricamente similar en todas las legislaciones sobre el tema en los países de régimen socialista. Sin embargo, la República Socialista Federativa de Yugoslavia merece mención aparte, ya que contenía variantes significativas en el accionar del Ministerio Público, tal como se desprendía del artículo 387 de su Constitución de 1974, en donde se facultaba para promover el procedimiento de control de la constitucionalidad y de la legalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, al fiscal público federal, al de la República o al de la provincia autónoma, al fiscal público

militar correspondiente, así como al Abogado social de Autogestión: este último siempre y cuando se tratara de ataques a los derechos de autogestión.

En esta Constitución se consagraba paralelamente al Ministerio Público, la institución denominada al Abogado Social de Autogestión, que en el ámbito federal era nombrado por la Asamblea de la República Socialista Federativa de Yugoslavia. Esta se instituía como un órgano autónomo de la comunidad social al que se le investía con la atribución de tomar medidas para asegurar el amparo social de los derechos de autogestión de los trabajadores y de la propiedad social, así como el de interviniera y fueran procedentes.

1.2.7.- EL ATTORNEY GENERAL ANGLOAMERICANO

Esta institución surgida en Inglaterra en el año de 1277, como funcionario nombrado por el rey de entre los más destacados doctos del Derecho en el reino, tenía como atribuciones específicas conocer los negocios relativos a la prerrogativa real, ser el consejero leal del gobierno y, en forma menos relevante, se le concede la facultad de ejercitar la acción penal respecto de ciertos criterios y delitos tributarios y los que afectaren la seguridad del Estado. Así mismo, y para el auxilio de este, existe un Solicitor General que también depende directamente del gobierno, ya que es miembro del gabinete.

En 1879 se estableció al funcionario denominado Director of Public Prosecutions, que con auxilio de varios abogados nombrados por el Lord Chancellor (Ministro de Justicia), ejercitaba la acción penal bajo el control y dirección del Attorney General, cuando se trataba de delitos graves, como aquellos que pueden implicar la pena de muerte y en los que existe interés público.

Sin embargo, hecha la excepción de la persecución de los delitos citados, en la mayoría de los casos la acción penal es ejercida por los agentes de la policía, auxiliados por abogados privados pagados con fondos públicos, así como también por el ofendido o cualquier particular en ejercicio de la acción popular, solamente que estos últimos representados por abogados o procuradores privados; por ello es que se afirma que en el sistema jurídico inglés no existe el Ministerio Público en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

Los Estados Unidos de América no podían dejar a un lado la influencia de la Legislación Inglesa, en virtud de su gran cercanía histórica y política del reino unido, por lo que la Ley de Organización Judicial de 1789 acogió al Attorney General como consejero en los asuntos jurídicos del gobierno federal.

En un principio fue un cargo de escasa importancia política, que inclusive carecía de personal auxiliar; sin embargo, en 1972 se le integro el gabinete. Al ir acrecentando su intervención en los problemas jurídicos del propio gobierno, en el de paramento de justicia, encabezado precisamente por el citado Attorney General, a quien se le proporcionaron dos auxiliares (Assistants Attorney General), así como un procurador judicial (Solicitor General).

Actualmente, la organización del Departamento de Justicia es muy compleja, pero en forma sintética se puede decir que consta de Attorney General, que es el titular de dicho departamento, asistido por dos auxiliares: el primero; denominado Deputy Attorney General, que tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan esencialmente de la investigación y persecución de delitos, pues de el dependen tanto la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) como la división criminal y la oficina ejecutiva de los abogados federales (Executive Office for United States Attorney), y además la oficina de prisiones federales (Bureau Of Prisons); el segundo, llamado Associate Attorney General, que coordina varios departamentos que prestan asesoría al gobierno federal en varias materias, como lo son las relativas a las leyes antimonopolios, los asuntos civiles, la protección de derechos humanos, los

problemas impositivos, entre otros. "Finalmente, el Attorney General dirige en forma inmediata la labor del Solicitor General (Procurador Judicial), quien representa al gobierno federal ante la Suprema Corte de Justicia, y también coordina las oficinas de asesoramiento jurídico mas importante, como la de consejero legal, y las que se refieren a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia etcétera."²³

Esta tradición jurídica a que hago alusión, también tiene gran importancia en la configuración funcional del Ministerio Público en México, pues solamente hay que recordar la innovación que el constituyente de 1917 introdujo en el artículo 102 de nuestra vigente Carta Magna, expedida el 5 de febrero de este mismo año, donde se creo la atribución para el Procurador General de la República de ser el consejero jurídico federal. Innovación que claramente tiene su antecedente en esa importantísima facultad del Attorney General angloamericano,²⁴ la cual consiste, de conformidad a lo señalado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1986, en rendir la opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley el Presidente de la República en su opinión jurídica sobre los asuntos de orden del titular del Ejecutivo Federal o solicite el funcionario que presida una dependencia de la administración pública federal, y el proporcionar asesoramiento jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República al ser tratados en

²³ Cit. Fix-Zamudio, Hector. Op. Cit., Págs. 156 y 157.

²⁴ Cit. Baeza Meléndez, Fernando. "Comentarios a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República". La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. Procuraduría General de la República, México, 1984, Pág. 511.

reuniones de titulares de las dependencias de la administración pública federal. Atributo, extendido por mandato expreso de las constituciones locales y confirmado por las legislaciones orgánicas de las procuradurías generales de justicia de los estados federados, hasta donde tenemos conocimiento, encargado a los titulares de dichas dependencias administrativas de esas entidades federativas. Sin embargo, y por lo que respecta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no podemos decir lo mismo, ya que no se encuentra dicha prerrogativa institucional en ninguno de los ordenamientos jurídicos que le han regido desde su aparición legislativa en México, ya que durante el periodo comprendido por la vigencia de la legislación emitida al respecto, que data desde 1891 a 1910, el Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales era una dependencia del Ejecutivo Federal a través del Ministerio y posteriormente Secretaría de Justicia, a la cual, rendía sus informes y acordaba lo conducente y no se constituía en un consejero jurídico del gobierno del Distrito y Territorios Federales. Posteriormente y con el advenimiento del movimiento revolucionario de 1917 y su consecuente emisión legislativa reguladora de esta Institución, tampoco encontramos esa tan mencionada facultad en su normatividad orgánica dada en 1919 hasta el nuevo reglamento de la dependencia publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989, por lo que podemos decir que esta Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, donde se integra la institución del Ministerio Público de esta circunscripción geográfica, es la excepción a la influencia de esa función del Attorney General angloamericano. Lo anterior, tal vez, por la intrincada y confusa naturaleza jurídica que reviste al Distrito Federal.

CAP.2.- SURGIMIENTO Y EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION EN MEXICO.

Bajo este rubro se complementa el análisis histórico que el Ministerio Publico ha tenido, atendiendo específicamente a su desarrollo en México.

La mayoría de las opiniones autorales coinciden en que esta Institución ha tenido la influencia de tres elementos para su integración en nuestro país. Como primer elemento, tenemos la legislación española que de una u otra forma continuo vigente por lo que respeta al fuero común hasta casi finalizar el pasado siglo XIX. El segundo elemento lo contemplamos en la ascendencia de la legislación francesa, que determino las características de unidad del Ministerio Publico, la irrecusabilidad del procurador y de sus agentes y la organización y la jerarquizaron de la Policía judicial. Por ultimo, como tercer elemento de influencia, se considera a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la que en su artículo 21 atribuyo la titularidad del ejercicio de la acción penal en forma exclusiva al Ministerio publico y la función de la Policía Judicial como medio preparatorio del mismo.

De tal suerte que la presencia de dichos factores, que conllevan a una conclusión expresa, es la que nos impulsa a su ineludible tratamiento, a fin de presentar una panorámica mas completa de esta figura jurídica a través de las distintas épocas históricas de México.

2.1. EPOCA PREHISPANICA.

En el México prehispánico encontramos una gama de culturas originarias de nuestro suelo patrio, que estaban debidamente organizadas con un sistema político y económico que les permitió florecer en forma harto impresionante. El orden social se caracterizaba por que se regulaba mediante una normatividad derivada de la costumbre reiterada de sus habitantes, que en sus aspectos objetivo y subjetivo eran consideradas como necesariamente obligatorias; su régimen jurídico era consuetudinario.

Por su importancia trascendente en la formación de México que hoy conocemos, es que nos referimos brevemente en este espacio a la cultura azteca.

Entre los aztecas imperaba un sistema de normas que regulaban el orden y sancionaba toda conducta nostil que se presentara y transgrediera los usos y costumbres de la sociedad mexicana. Para tal efecto, el monarca delegaba distintas atribuciones a funcionarios específicos. En materia de justicia, el Cihualcoatl desempeñaba funciones muy peculiares: auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los atributos. Presidia el Tribunal de Apelación y era una especie de consejero del monarca a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar.

El Tlatoani, que era el personero de la divinidad y gozaba de la libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio, era el encargado de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba a los jueces.

quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehenderlos, realizando para ello las investigaciones pertinentes y su consecuente aplicación del Derecho. Por ello, no se considera que existia alguna similitud entre el Tlatoani y el Cihualcoatl con el Ministerio Publico, ya que en esencia las funciones de aquellos consistia en atribuciones jurisdiccionales.²⁵

²⁵ Cf. Colin Sánchez, Guillermo. Op. Cit., Págs. 95 y 96.

2.2.- EPOCA COLONIAL..

Con el advenimiento de la conquista del pueblo mexicana por la monarquía hispana, en que esta envió a sus dominios las manifestaciones culturales propias de ella y, en el abrazo de la cultura de oro española con la cultura neolítica autóctona, no se produjeron por el momento frutos de mestizaje, sino que el conquistador, amén de su voluntad, impuso su lengua, su religión, sus tradiciones, su cultura, su Derecho. Fue esta la razón por la que en toda la época colonial nuestro país, al igual que la madre patria, tuvo procuradores fiscales.²⁶

Sin embargo, desde un principio la persecución de los delitos en esta época se encontraba bajo el imperio de la anarquía, ya que las autoridades civiles, militares y religiosas tuvieron atribuciones para ello. Motivo por el cual, se emitieron diversos ordenamientos jurídicos, a cuya recopilación se le denominó Leyes de Indias, las que establecieron el mandato de respetar la organización, usos, costumbres y normatividad jurídica de los indios, siempre y cuando no contravinieran lo estipulado por el Derecho hispano, y en la ley expedida el 5 de octubre de 1626 y 1632 se estableció lo siguiente: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el mas antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal".²⁷

²⁶ Cf. Rivera Silva, Manuel. El procedimiento penal. Porrúa, México, 1986. Pág. 59

²⁷ Vid. Castro, Juvenino V., Op. Cit., pag. 6

A partir de las leyes de recopilación, se menciona también al promotor o procurador fiscal, que no intervenía 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 constituyó una magistratura independiente, y si el promotor intervenía en el proceso era formando parte integrante de las jurisdicciones. Se le cita en la ordenanza del 9 de mayo de 1587 que reproducida en México por la ley de 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen.²⁸ Por ello, se afirma que el Ministerio Público mexicano tiene profundas raíces en las promotorías fiscales que existieron durante el Virreinato, a las cuales se les señalan tres atribuciones principales: a) defender los intereses tributarios de la corona, actividad de la cual tomaron su nombre; b) perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal, y c) asesorar a los tribunales, en especial a las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia.²⁹

Del cedulaario real dado desde la metrópoli hacia los territorios colonizados, se desprende la existencia y cotidiano funcionamiento de esos dos fiscales a que se ha hecho mención. A manera de ejemplo se puede citar la Cédula Real el 13 de julio de 1739, que dice:

“EL REY. En carta de 24 de mayo de 1736, disteis cuenta de haberse erigido esa audiencia con el Virrey que fuese presidida de ella, ocho oidores, cuatro

²⁸ Cfr. Franco Villa, José Op. Cit., pág. 46.

²⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Hector. “Ministerio Público”. Diccionario Jurídico Mexicano, tomo VI. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México. 1984. Pág. 186.

alcaldes de corte y dos fiscales de lo civil y lo criminal, con cuyo numero se habia mantenido mas de dos siglos, calificándose siempre su necesidad, a causa de los muchos negocios que ocurrían, los cuales se habian mantenido en tanto grado, que sin grave perjuicio de las partes no podian sus ministros decir los inmensos que producían los pueblos y vasallos acrecentados, pues excedían ya de once mil las visitas, y suspensa determinación sin que las que dejaban desiertas y abandonadas.

Primeramente se observaba que con la mayor exactitud la asistencia de todos los ministros a la Audiencia, sin que se admita excusa no siendo enfermedad o ausencia con legitima causa y licencias prevenidas por las leyes, bajo de sus penas, en consecuencia con esto, no se ha permitido que falte ningún ministro con motivo de ocupación de juez conservador, o comisión particular aunque sea dada por S. M., pues siendo el fin principal para que han ido y estan allí, el empleo que tiene la Audiencia, este es el que principalmente debe de ejercer, y los de la comisión particular en las horas que no sean Audiencia, sin dar lugar a que se dilaten los que de nuevo ocurrieren, ni se grave a los interesados en sus recursos, y que deis cuenta en todas ocasiones de las causas que decidieren anualmente para hallarme enterado, del efecto que produjere esta providencia y aplicar la que tuviere por conveniente a mi real servicio, que así es mi voluntad. -YO EL REY - por mandado del rey nuestro señor, D. Francisco Campo de Asve."

Tras el surgimiento del constitucionalismo en la España peninsular y de ultramar, la Constitución Política de la Monarquía Española, expedida el 18 de marzo de 1812 - comúnmente conocida como la Constitución de Cádiz -

dispuesto en su artículo 131, fracción novena, que a las cortes les correspondía: “Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que establece la constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos”. Así mismo, bajo el rubro del título V, relativo a los tribunales y a la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, los artículos 271 y 273 de esta constitución, establecieron que el número de magistrados de las audiencias sería determinado por leyes y decretos, pero que estos no podían ser menos de siete, la forma de estos tribunales, su lugar de residencia, así como la creación de partidos proporcionalmente iguales, en cuya cabecera de cada uno de ellos debería de haber un juez de letras con un juzgado correspondiente.

De tal manera, y para estar acordes a lo ordenado por esta Constitución, las Cortes Generales y Extraordinarias expidieron el decreto CCI, de fecha 9 de octubre de 1812, por medio del cual tomó vida jurídica el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera instancia, que tuvo amplitud de vigencia en todas y cada una de las provincias de la Monarquía Española, tal como lo señaló su artículo I: “por ahora, y hasta que se haga división del territorio español prevenida en el artículo II de la Constitución, habrá una Audiencia en cada una de las provincias de la monarquía que las han tenido hasta esta época, a saber, Aragón, Asturias, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Mallorca, Sevilla, Valencia; y en ultramar, Buenos Aires, Caracas, Chareas, Chile, Cuzco, Guadalajara, Guatemala, Isla de Cuba, Lima, Manna, México, Quito y Santa Fe”.

El artículo VI de este reglamento, dispuso también que en “ Las Audiencias de Aragón, Cataluña, Extremadura, Galicia, Granada, Lima, México, Navarra,

Sevilla, Valencia y Valladolid tendrán cada una de ellas un regente, doce ministros y dos fiscales; y constara de dos salas civiles, y una para la criminal, compuestas de cuatro ministros cada una”.

Este ordenamiento estableció además en su artículo X, el tratamiento de excelencia, para todas las audiencias en cuerpo, y para sus regentes, ministros y fiscales en particular el de señoría. El artículo XVI, marco los impedimentos para los regentes, ministros y fiscales de las audiencias, ya que estos no podrían tener comisión ni ocupación alguna que no fuese la del despacho de los negocios de su tribunal. Así mismo, en sus numerales XIX, XX y XXI, asignó los sueldos de los ministros y fiscales de las audiencias de la península, islas adyacentes y de ultramar.

También fijó la forma del despacho de los asuntos encomendados a los dos fiscales de cada Audiencia, que sería en forma indistinta por repartimiento que debería de autorizar la misma, así como su intervención en las causas criminales y civiles, de conformidad al dispositivo XXIV.

Al respecto, los fiscales tenían voto en las causas en que no fueran parte, cuando no hubiere suficientes ministros para determinarlos o dirimir una discordia. En todas las causas criminales los fiscales de la audiencia debían ser todos, aun en el caso de existir parte que acusare; en cambio, en las civiles, solamente cuando resultaren de interés a la causa pública o a la defensa de la jurisdicción ordinaria; cuando fungieran como actor o coadyuvaran el derecho de este en las causas criminales o civiles, debían de hablar en estrados antes que el defensor del reo o de la persona demandada, y

podían ser apremiados, a instancias de las partes como si se tratase de una de ellas.

Por otro lado, se les impuso la prohibición de recibir cualquier beneficio o gratificación a cambio de las respuestas que dieran en los asuntos que se le turnaran; e igualmente se prescribió que sus respuestas, en ambas causas no se reservarían en ningún caso a fin de que los interesados dejaren de verlas, tal como lo señalan los artículos XXV al XXIX de este reglamento.

Los numerales XXX y XXXI, en relación con XI.I y XI.II, estipularon que en las audiencias de dos salas todos los negocios civiles y criminales se determinarían en segunda instancia por la sala de este nombre y en la tercera pasarían a la otra sala después de admitida la suplica por ella. Por lo que, cuando tenían lugar la suplica de sentencia de vista confirmatoria de la primera instancia concurrían para la revista y determinarla todos los ministros restantes de la audiencia con el regente y uno de los fiscales, o cambios, si ninguno fuere parte en el negocio, pero se exigía que siempre debería de haber a lo menos dos jueces mas que los que fallaron en segunda instancia, o en su defecto, se agregarían uno o dos jueces de letras de la capital que no hubiesen sentenciado la causa de que se trate, o en su caso, la sala podría elegir en pluralidad de votos el letrado o letrados que se necesitaren.

Por su lado, cuando existía discordia en la sala de 2ª Instancia, esta la decidía un ministro de la otra, o uno de los fiscales. Si dicha discordia ocurría en la sala de tercera, se dirimía, a falta del regente o de un fiscal, por uno de los jueces de letras de la capital, o en su defecto por un letrado; en las demás

audiencias de tres o cuatro salas, la discordia que se presentare en una sala era decidida por un ministro de cualquiera de las otras.

Es importante señalar que en las causas criminales relativas a las audiencias por los jueces de primera instancia, era oído siempre el fiscal, el reo y el acusador particular, si lo hubiere, para determinar en vista o revista. Así cuando la sentencia de vista o revista causaba ejecutoria, a las partes les quedaba expedido el recurso de nulidad, pero la interposición de este no impedía que se llevara a efecto desde luego la sentencia ejecutoriada, dándose por la parte que la hubiese obtenido la correspondiente fianza de estar a las resultas si se mandase a reponer el proceso.

En las audiencias de ultramar que tuvieran dos salas, dicho recurso se decidía en la 3ª Instancia; en las de tres salas se interponía y decidía en la sala que no hubiere conocido del negocio en segunda ni tercera instancia, pero si para determinar el recurso no hubiese quedado en la audiencia cinco jueces hábiles, se remitirá a otra, con arreglo en lo dispuesto por el artículo 268 de la Constitución.

La actuación de los fiscales de las audiencias no terminaba con esa incipiente presencia procesal, sino que semanalmente y anualmente realizaban visitas generales a las cárceles, en compañía del regente y de todos los ministros.

Por último, el decreto CCII, expedido por las Cortes Generales y Extraordinarias, con fecha el 9 de octubre de 1812, señalaron las solemnidades con lo que los fiscales deberían de presentar su juramento al tomar posesión de su cargo: "¿Juras por Dios y por los santos evangelios

guardar y hacer guardar la Constitución Política de la Monarquía, sancionada por las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación, ser fiel al rey, observar las leyes, y solicitar su mas puntual cumplimiento, defender la causa publica, desempeñar bien y fielmente todas las demás obligaciones de vuestro cargo físcal, sin consideración a parentesco, amistad ni otro interés privado, y administrar imparcialmente la justicia, siempre que os corresponda fallar en alguna causa? = R. Si Juro. = Si así lo hiciereis, Dios os ayude, y si no, os lo demande; y además seréis responsable a la Nación con arreglo a las leyes”.

2.3.- LOS FISCALES EN EL DERECHO NOVOHISPANO.

La Real Audiencia y Chancillería de México se erigió el 29 de noviembre de 1527 y se le ordeno de ordenanzas el 22 de abril de 1528, siguiendo el modelo de las que se dieron para la Real Audiencia y chancillería de Santo Domingo, en la isla Española.

Las ordenanzas de la Audiencia de México fueron substancialmente reformadas el 12 de julio de 1530. Otra reforma importante fue la del 17 de abril de 1536, en la que se establecía que la presidencia de la Audiencia de México correspondería al virrey de la Nueva España. También presentaron innovaciones las llamadas Leyes Nuevas del 20 de noviembre de 1542, fundamentalmente en lo que respecta a las atribuciones gubernamentales de la Audiencia.

Entre los ministros de la Audiencia y Chancillería de México se encontraban los Fiscales.

No tienen un mismo origen los fiscales del orden civil y los del criminal. El fiscal de lo civil encuentra sus antecedentes mas remotos en el mismo Derecho Romano, donde tanto el fiscus, es decir, el patrimonio del Estado, tenían representantes e inclusive instrumentos procesales propios. Los fiscales del Crimen, en cambio, tienen un origen posterior.

En un principio se les llamo Procuradores fiscales; después, simplemente fiscales.

Al igual que los demás ministros de la Real Audiencia, los fiscales seguían ciertas formalidades después de su nombramiento: presentaban el juramento propio de los procuradores, en que quedaban contenidos los principios de las obligaciones que contraían y en que prometían ante Dios y ante el Rey: desempeñar sus deberes con la mayor diligencia y esmero posibles, así como jamás atentar con el fisco. Fiscal que no cumpliera con su juramento, recibía un castigo pecuniario consistente en la pérdida de la mitad de sus bienes y en la destitución de su cargo.

El Presidente virtual de la Audiencia de México era el virrey de la Nueva España pues siendo el representante personal del Monarca encarnada todos los poderes estatales.

Ayudaban a los fiscales en el desempeño de sus funciones otros letrados, llamados agentes fiscales o solicitadores, que vendrían a corresponder a nuestros modernos agentes del Ministerio Público.³⁰

En la Recopilación de Indias se lee: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México haya dos fiscales, que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil y el otro en lo criminal".³¹

En la recopilación de leyes de 1680 se hace mención a dos fiscales: uno de lo civil y otro de lo penal. Sin embargo, posteriormente hubo un tercer fiscal

³⁰ Vid. Castro, Juventino V. "El Ministerio Público en México" Porrúa. 1983. Pág. 45

³¹ *Ibidem* 48

también encargado de los asuntos civiles, aunque se suprimo en 1778. El 18 de octubre de 1777 se dicto un decreto por el que se creaba una fiscalia mas, especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Fue asi como en la Audiencia de México llego a tener un total de cuatro fiscales.

Los Fiscales podían asistir al Real Acuerdo para emitir dictamen. Entre sus funciones estaban la de representar ala corona en los pleitos sobre asuntos de gobierno, particularmente defendiendo la Real Hacienda y el Patronazgo. En las audiencias americanas los fiscales desempeñaban un papel muy importante, pues llevaban el titulo de protectores de Indios, lo que implicaba ser prácticamente sus abogados en los pleitos que tenían contra los españoles.

En caso que faltara uno de los fiscales, podían ser sustituidos por el oidor de más reciente nominación, o por de los fiscales. La persona que lo supliere tenían derecho a cobrar la mitad del salario del sustituido; también se autorizó que un abogado reemplazara al fiscal que estuviere ausente.

Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencias de la Península y de Ultramar. Resultado de ello fue el Decreto expedido el 9 de octubre de 1812, en el que se dispuso que la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Asimismo, por decreto expedido el 13 de septiembre de 1813, "las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el jefe político superior de la provincia, oyendo el parecer de la

audiencia y del mismo juez de primera instancia, por ser muy arduas y elevadas las funciones que ellos tenían que ejercer”.

En resumen: podemos decir que de España heredamos la figura del Promotor o Procurador Fiscal o, simplemente llamado, el fiscal, con base en las disposiciones que rigieron durante la época colonial. Sus funciones principales fueron: defender intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de justicia.¹²

¹² Cfr. Piña y Palacios, Javier. "Origen del Ministerio Público en México". Revista Mexicana de Justicia. Vol. 11, Núm. 1 Instituto Nacional de Ciencias Penales. México. Pág. 20

2.4.- EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Es notable la influencia del Reglamento de las Audiencias y Juzgados de primera Instancia de 9 de octubre de 1812 sobre la legislación del México Independiente. Tanto así, que inclusive en la Constitución para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que nunca entró en vigor, en su artículo 184 estableció lo siguiente: " Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal: pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre mas de uno, este desempeñara las funciones de ambos destinos: lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años".

A mayor abundamiento, y a fin de reafirmar el criterio expuesto, al consumarse la Independencia de México, la vida Institucional de los fiscales en nuestro suelo patrio siguió regulada por ese reglamento de 1812, ya que el artículo 12 del tratado de Córdoba, celebrado el 24 de agosto de 1821, declaró que las leyes que en ese entonces se encontraban vigentes como es el caso específico, continuarían siendo observadas en todo lo que no se opusieran al plan de Iguala, y mientras las Cortes Mexicanas formaban la Constitución del Estado.

La Constitución de 1824 introdujo la presencia de un fiscal como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia en artículo 124, equiparando la dignidad de este a la de los ministros y otorgándole el carácter de inamovible. Por su parte, en los tribunales de circuito se estableció a un promotor fiscal

(artículo 140); aunque no así, a pesar de formar parte del Poder Judicial de la Federación (123), en los juzgados de distrito (artículo 143 y 144).

Las bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de 14 de febrero de 1826, señalaron la actuación del fiscal en los casos de recusación de algunos de los ministros de la primera sala, y siempre que el negocio diera lugar a tres instancias (artículo 12). También ordeno que el fiscal invariablemente sería oído en todas las causas criminales, y en las civiles solo en las que interesaran a la Federación o a sus autoridades (artículo 36). Por último esta normatividad le determino su presencia en las visitas semanales a las cárceles, así como sus impedimentos.

Por Decreto de 13 de mayo de 1826, se aprobó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la República, la que en efecto pormenorizo un tanto más detalladamente, en su capítulo V, las actuaciones del ministro fiscal, de sus agentes y llevadores de autos, ya que prescribió que los fiscales deberían de promover por escrito o verbalmente cuando considerara oportuno para la pronta administración de justicia o que interese a la autoridad del tribunal, así como en las demás en que la Federación fuese parte. Así mismo, el fiscal, cuando realizaba la función de actor o coadyuvante de los derechos de este, tenía que hablar en estrados antes que el defensor del reo, para poder contestarle lo conducente en replica, y nunca podía asistir a la votación de los negocios en que hubiese actuado en esta forma. Sin olvidar que esto acontecía por la facultad expresamente señalada por este mismo reglamento en su capítulo XII, a todo ciudadano para representar por sí sus derechos en la Suprema Corte de Justicia, o mediante apoderados instruidos o expensados.

Por último, el fiscal tenía que ser oído en las consultas sobre paso o retención de bulas pontificas, breves rescritos expedidos en asuntos contenciosos: además de que concluido el sumario en las causas criminales cuyo conocimiento le correspondían al tribunal, este era remitido al fiscal para que en su visita promoviese lo que estimara conveniente.

Por su lado, el Decreto de 20 de mayo de 1826 relativo a los tribunales de circuito y jueces de distrito, especifico que dichos tribunales estarían integrados con un juez letrado y dos asociados que se nombraban en la forma siguiente: a principios del año en el lugar donde residía el tribunal, el juez letrado, el promotor fiscal y tres regidores, procedían a elegir a nueve individuos de los cuales se sacaban dos por suerte, que servían de asociados.

También, se estipulo que el promotor fiscal podría reemplazar al juez letrado que fuese recusado o impedido, siempre que no hubiere sido parte en ese negocio. El artículo 8º de este decreto vuelve a incidir en la obligación de que el fiscal tenía que ser oído en todo juicio criminal, y además cuando se interesasen la causa publica o la Federación.

El Decreto de 23 de mayo de 1826, correspondiente a la actuación de la Suprema Corte de Justicia en el Distrito y Territorios para ejercer las atribuciones de la Audiencia, revela la influencia del Decreto de 9 de octubre de 1812, y que por su muy peculiar contenido me permito transcribir algunos párrafos:

“La Suprema Corte de Justicia ejercerá por ahora en el distrito y territorios las atribuciones de la Audiencia.

1-. La Suprema Corte de Justicia ejercerá por ahora en el distrito y territorios de la Federación las atribuciones que por la ley de 9 de octubre de 1812 correspondían a las audiencias de ultramar que se componían de tres salas, en cuanto no se opongan a la Constitución y leyes de la Unión.

2-. Durante el ejercicio de estas atribuciones nombrará dos agentes fiscales a propuesta en terna del fiscal.

3-. Estos agentes gozaran el sueldo de dos mil quinientos pesos anuales, sin recibir derechos ni gratificación alguna, bajo la pena de perder el destino, y en el concepto de que después de suprimidas dichas plazas no han de tener derecho alguno de todo o parte de sus sueldos, ni a quedar de cesantes.

México, 23 de mayo de 1826. A. D. Miguel Ramos Arizpe.”

Las leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836 establecieron en su ley quinta, relativa al Poder Judicial de la República Mexicana, un fiscal como integrante de la Corte Suprema de Justicia, los fiscales de cada uno de los tribunales superiores de los departamentos y un fiscal de la Corte Marcial.

La ley para el arreglo provisional de la administración de justicia de los tribunales y juzgados del fuero común del 22 de mayo de 1837, reglamento lo dispuesto en esa ley quinta de las leyes constitucionales de 1836, la que en su capítulo II, artículo 35, señaló la forma de integración del tribunal, al indicar que los individuos elegidos para componerlo, después de haber prestado el

juramento correspondiente ante el supremo poder conservador, se reunían en la Primera Sala de la Suprema Corte, precediendo el acto el individuo que primeramente se hubiese nombrado, para elegir la mayoría absoluta de votos de ellos mismos un presidente en todo el tribunal y un fiscal, que duraban hasta la renovación del propio tribunal. Por su lado, en su capítulo III, de los tribunales superiores de los departamentos, artículo 45, estableció la organización de los mismos en la forma siguiente: " En el México, mientras se hace la división constitucional del territorio de la República, se compondrá de doce ministros y un fiscal, distribuidos en tres salas, la primera de cinco, y la segunda y tercera de tres cada una. Los de Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, tendrían seis ministros y un fiscal divididos en dos salas, cada una de tres.

Los de Aguascalientes, California, Chihuahua, Nuevo México, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Texas, se compondrían de cuatro ministros y un fiscal; formando la sala primera los tres mas antiguos y la segunda el ultimo; a menos que la Suprema Corte de Justicia califique que en algunos departamentos no pueden ser colegiados, previo informe de los gobernadores, respectivos, juntas departamentales y tribunales superiores".

El reglamento para el gobierno interior de los tribunales superiores (formado por la Suprema Corte de Justicia), del 15 de enero de 1838, en su capítulo V, señaló que el fiscal debía de asistir a los acuerdos semanarios y extraordinarios, a las visitas de aquellas causas en que el tribunal lo acordare o en las que le pareciere conveniente, además de promover, ya de palabra o

por escrito, cuando fuese necesario u oportuno para la pronta administración de justicia y defensa de la jurisdicción ordinaria, así como de la autoridad del tribunal, y castigo de los jueces y subalternos que falten a sus deberes. Así mismo, debía de examinar cuidadosamente las listas que le remitían los jueces de 1ª Instancia, y pedir lo que correspondía, según el estado en que se encontraban las causas.

Las bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843, contemplan la existencia de un fiscal como parte de la Corte suprema de Justicia, según su dispositivo 116.

En las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, se perfila el cargo de Procurador General de la Nación con una categoría semejante a la de un ministro de la Corte Suprema de Justicia, con la función de atender los intereses nacionales en los negocios contenciosos, promover lo conveniente a la hacienda pública y asesorar en todos los ramos al gobierno de la República con los conocimientos necesarios en puntos de Derecho.

El 16 de diciembre de 1853 se expidió la ley para el arreglo de la administración de justicia en los tribunales y juzgados del fuero común, (conocida también como la Ley Lares), bajo el régimen de Antonio López de Santa Anna, donde se organizó a los procuradores de los tribunales, cuyas atribuciones se ajustaban a lo previsto en el reglamento de 15 de enero de 1838, anteriormente apuntado. Aunque, nota relevante para el tema, es la mayor sistematización y claridad que se dio a la figura del Ministerio Fiscal.

Este constituyo como una magistratura especial, con organización propia y dependiente del titular del Poder Ejecutivo Federal, mediante el ministerio de justicia; solo que agregado a los tribunales para mejor proveer a la administración de justicia. Así también se delinearón las diferentes categorías del Ministerio Fiscal como: a) promotores fiscales; b) agentes fiscales; c) fiscales de los tribunales superiores, y d) fiscal del tribunal supremo. En los juzgados se asignaron promotores fiscales, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 247 y 250 de esta Ley. Además, de que no eran recusables pero debían de excusarse cuando se encontraban impedidos en el conocimiento de algún negocio jurídico o causa criminal, según el dispositivo 255 de este mismo ordenamiento.¹¹

Por lo que respecta a las atribuciones del Ministerio Fiscal estas, se clasificaron así:

1. Promover la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales y juzgados, y de las disposiciones, reglamentos y ordenanzas respectivas a la administración de justicia.
2. Defender a la Nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte de los juicios civiles de la competencia de la autoridad judicial.
3. Interponerlo igualmente en toas las causas criminales y en las civiles en que se interese la causa publica o jurisdicción ordinaria.
4. Entablar de oficio, o auxiliado el derecho el derecho de las partes en favor de la observancia de las leyes, los recursos de nulidad contra los fallos pronunciados en los juzgados y tribunales.

¹¹ Apuntes y Documentos P.G.J.D.F. Pág. 31

5. Acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes.
6. Intervenir en todos los demás negocios y casos en que dispongan o dispusieren las leyes.

En tanto, las facultades de los fiscales eran:

1. Dirigir por sí mismo los negocios más importantes de su oficio, distribuyendo los demás entre sus agentes.
2. Dar instrucciones a sus agentes para el desempeño de sus negocios que les fueren encomendados.
3. Cotejar los memoriales ajustados cuando haya de asistir e informar a la vista.
4. Ejercer las demás atribuciones que dispongan las leyes.
5. Exponer cuando les pareciere conveniente cuando se ofreciere duda de ley, con el fin de obtener de la autoridad correspondiente las aclaraciones oportunas.
6. Llevar un libro en que se asiente la entrada y salida de expedientes, y presentar al gobierno y al tribunal respectivo, lista de los despachos por sí y sus agentes, en los términos que disponga el reglamento interior.

Lo anterior, de que en esta misma ley se creó al Procurador General, dependiente del Presidente de la República, mediante el Ministerio de Justicia, como el representante del gobierno y por consiguiente encargado de sostener, defender y cuidar que fueren atendidos los intereses nacionales en los negocios que se siguieran ante la autoridad judicial, ante los tribunales contencioso-administrativo, en las declaraciones judiciales de expropiación, y

en general, en todos los negocios en que tuviera interés la hacienda pública. Eran oficiales del Ministerio Público en los negocios de hacienda, los promotores fiscales de los juzgados de Hacienda y de los tribunales superiores del ramo. El procurador General se constituía como parte en el Supremo Tribunal, y en cualquier tribunal superior; en los inferiores, solo cuando así lo dispusiera el ministerio a que el negocio correspondía.

El 23 de noviembre de 1855, Juan Alvarez, Presidente interino, expidió la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Federación, posteriormente aprobada por Ignacio Comonfort, que establecía que los fiscales de la Suprema corte de justicia podían ser recusados sin causa, pero podían excusarse por motivos que justificaran la recusación, según el artículo 6°. Lo llamativo de esta Ley es el establecimiento del tribunal superior de Justicia en el Distrito, que se componía de cinco magistrados y dos fiscales (artículo 23). Estos fiscales se distribuían en la Suprema Corte y en los tribunales de circuito, pero el 25 de abril de 1856, se extendió a los juzgados de distrito, mediante decreto de esta fecha.

El proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, título tercero, de la división de poderes, sección tercera, del Poder judicial, artículo 94, señalaba que la Suprema corte de Justicia de componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios un fiscal y un procurador General.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la nueva Constitución de la República, que en lo tocante a la integración de la suprema Corte de Justicia quedo

exactamente igual que en el proyecto de 1856, solamente que ubicado no en el artículo 94, sino en el 91. El 22 de mayo de 1900 fueron reformados los artículos 91 y 96 de este mismo supremo ordenamiento, para quedar respectivamente en la forma de esta forma:

“Artículo 91.- La Suprema Corte de justicia se compondrá de quince ministros y funcionara en tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la ley.

Artículo 96.- La ley establecerá y organizara los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el ministerio publico de la federación. Los funcionarios del Ministerio Publico el Procurador General de la República que ha presidido, serán nombrados por el ejecutivo.”

El 29 de julio de 1862 se expide el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su capítulo V detalla la actuación tanto del ministerio fiscal como la del Procurador General, por separado y en forma coincidente en un negocio, en este ultimo caso podía el tribunal en pleno y cada sala oír y respetar como partes a ambos.

El 15 de junio de 1869, expide Benito Juárez la Ley de Jurados en materia Criminal para el Distrito Federal, donde se establecen tres promotorías fiscales para los juzgados penales e independientes de la parte civil. Esta ley resulta interesante puesto que por primera vez se les llama promotores fiscales representantes del Ministerio Publico.

El primer código de Procedimientos Penales se expidió el 15 de septiembre de 1880. Este realizaba una detallada organización del Ministerio Público, y la ubica como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad, y para difundir ante los tribunales los intereses de este, en los casos y por los medios que señalan las leyes. Los representantes del Ministerio Público no eran responsables.

La Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y Territorios de la Baja California, expedida también el 15 de septiembre de 1880, organizo al Ministerio Público como auxiliar de la administración de justicia, amén de configurarlo como una magistratura instituida para pedir la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad. Así mismo, estableció las figuras de dos procuradores de justicia, uno en el Distrito Federal y otro en el Partido Sur del territorio de la Baja California, ambos representantes del Ministerio Público, el primero con Nueve agentes y el Segundo con dos. Los agentes de la Policía Judicial se encontraba subordinados a los procuradores de justicia y a los Agentes del Ministerio Público, el primero con nueve agentes y el segundo con dos. Los agentes de la Policía Judicial se encontraban subordinados a los Procuradores de Justicia y a los Agentes del Ministerio Público en términos que se estableció el Código de Procedimientos Penales.

El Primer Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal se expidió el 30 de junio de 1891, publicado en el Diario Oficial el 1º de mayo de este año, el cual ubico a la Institución como un auxiliar del órgano

jurisdiccional, aunque dependiente del poder ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública. El segundo Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal fue expedido el 25 de abril de 1900 y fue publicado en el Diario Oficial el 24 de mayo de este año, y contiene prácticamente una transcripción del anterior, solo que en este se mejoro la técnica utilizada con la sistematización mas adecuada, pero conservo la misma teoría que uso su antecedente. No fue sino hasta el 12 de septiembre de 1903 que se dicto la primera Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial a los dos días siguientes de su expedición la que señalo a la Institución ya no como un mero auxiliar de la Administración de Justicia sino como parte de los juicios, siempre que de alguna forma se afectare al interes publico, al de los ausentes, al de los menores o al de los incapacitados. Asi mismo se les señalo como titular de la acción penal, la que debía ejercitar ante los tribunales. Aqui se vislumbra con mayor claridad al procurador de Justicia como Jefe de la Institución del Ministerio Público, con las características que le marco este ultimo ordenamiento, y su reglamento que fue aprobado por acuerdo Presidencial del 15 de abril de 1910.

2.5 LOS FISCALES EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En los inicios del México Independiente no hubo cambios en estas instituciones jurídicas, de tal manera que persistieron las antiguas leyes que nuestro pueblo se consolidó políticamente.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de 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, quien la verificará dos meses antes de que se cumpla el término de cada secretario".³⁴

³⁴ Tena Ramirez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México". 1808-1979. México, Porrúa, Pag. 155

Entre las limitaciones que tenían los fiscales, según el ordenamiento en estudio, estaba la de no poder ser reelectos en su carga hasta pasado un 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 quienes avisarán al Congreso en caso de que sea para más de tres días".

Resulta útil hacer mención aquí 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, nombrado 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).

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.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 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 legislaturas 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 territorio 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 Diputados 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 (art. 127, 128, 130, 131 y 132).

Bajo esta Constitución, se consideró de igual jerarquía al magistrado que al fiscal, y dichos cargos deberían 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 la 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 inmaculados 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.

En las 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).

El artículo 16 de este ordenamiento dedicado a las restricciones impuestas a los miembros de la Corte Suprema de Justicia menciona, entre otras: 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 departamentos, o que pertenecieren a la jurisdicción de su respectivo territorio. Se prohibía asimismo a los miembros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia, tener comisión alguna del Gobierno. Y cuando el 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 los 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.

En 1843 se dictan las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en las 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 declara 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).

Como consta en los trabajos de distinguidos tratadistas,³⁵ hasta 1853 se observa en todos los ordenamientos antes mencionados una tendencia hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial, adjudicándoles, en esporádicas ocasiones, funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal, pero sin llegar a constituir un organismo unitario.³⁶

³⁵ Fix-Zamudio, Hector. "La Función Constitucional". Op. Cit.

³⁶ *Ibidem*. Pág. 175

2.6- EL MEXICO POSREVOLUCIONARIO.

Al término del movimiento revolucionario, y de conformidad con la convocatoria hecha por el Jefe del Ejército Constitucionalista, se verificaron las elecciones para diputados a fin de integrar el Congreso Constituyente, que se instalaría formalmente en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916.¹⁷

En la sesión inaugural de dicho Congreso, Don Venustiano Carranza presentó el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, junto con su informe en el expuso los motivos que sirvieron de fundamento para su elaboración, y que en su parte medular estructuraba la nueva misión del Ministerio Público, al colocarlo como el único persecutor de los delitos, y dejando a su cargo la búsqueda de los elementos de convicción, así como a la policía judicial, a fin de separar esta función de la de dirimir controversias judiciales que le debía de corresponder exclusivamente al órgano jurisdiccional, y con ello acabar con los procedimientos atentatorios a los derechos elementales del gobernado, quitando a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que había tenido de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin más sustento que su propio criterio, y en muchas de las veces bajo su capricho injustificado.

En la 27ª sesión ordinaria celebrada el 2 de enero de 1917, se puso a consideración del Congreso el dictamen relativo a este artículo 21, en el cual

¹⁷ Gutiérrez Blas, José "Leyes de Reforma" Pag. 218

se considero que este era una transcripción del segundo párrafo del artículo 14 constitucional, ya que en este último declaró que nadie podía ser privado de la vida, de la libertad, de sus posesiones, de la propiedad o de los derechos de cualquier gobernado, sino mediante juicio previo seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas con anterioridad.

El 31 de diciembre de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, vigentes a partir del 1º de enero del siguiente año, y que derogo a la 1929, donde se amplía su estructura para brindar un mejor servicio.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre de 1971, fue reformada por el decreto publicado en este mismo órgano oficial informativo con fecha 23 de diciembre de 1974, que en su parte medular cambia su denominación por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a fin de estar acorde con el decreto que a su vez reformo los artículos 43 y 73 constitucionales, los cuales convirtieron a los territorios federales de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados federados.

A fin de llevar a cabo las reformas organizacionales planteadas por las necesidades del servicio, se expidió el 5 de diciembre de 1977 la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la federación el 15 del mismo año. Esta ley fue derogada por la que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación

con fecha 12 de diciembre de 1983, la cual a su vez fue reformada por los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación con fechas el 27 de diciembre de 1985 y 24 de diciembre de 1986. El 30 de abril de 1996 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Este ordenamiento, ha tenido varios reglamentos el primero de ellos fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 1984 y el segundo fue en 13 de agosto 1985.

Las adecuaciones de la procuración de justicia exigieron un cambio, el cual fue plasmado en el Reglamento de la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 1995. Debido a la urgencia de crear una unidad especializada en el robo de automóviles fueron reformados por decreto diversos artículos del reglamento que entonces estaba vigente el 26 de enero de 1996. Le corresponderá un reglamento acorde con los principios de la norma. Legalidad, profesionalización, especialización y modernización.

2.6.1.- SURGIMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En las Bases para la Administración de la República, publicadas el 22 de abril de 1853, se establecía en su artículo 9º que : " Para que los intereses Nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contencioso que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuando convenga a la Hacienda Publica y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de Derecho, se nombrara un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoraciones de ministro de la Suprema Corte 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 despachara todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno.

Será amovible a voluntad de este, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos Ministerios.³⁸

³⁸ Dichas bases para la Administración de la República fueron redactadas por Don Lucas Alaman quien pretendía con ellas dar una Organización Jurídica a la Dictadura del Presidente Don Antonio López de Santa Anna y fueron firmadas por Teodosio Lares y José María Tornel.

2.6.2-. LA LEY LARES Y LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO.

En la Ley Lares expedida el 16 de diciembre de 1853, se instituye la organización del Ministerio Publico 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 representaba los intereses del Gobierno. Claramente 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 los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriba las leyes.³⁹

El 23 de noviembre de 1855 el presidente Don Juan Alvarez expidió una ley en la que ampliaba la intervención de los procuradores o promotores fiscales a la Justicia Federal.

Al año siguiente, siendo presidente Don Ignacio Comonfort, se promulgó el Decreto del 5 de marzo de 1856 que se conoce con el nombre de Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cual se establece:

“Todas las causas criminales deben ser públicas, precisamente desde que se inicie el plenario, con excepción de los casos en que la publicidad sea

³⁹ Gursul, Darío. “El Ministerio Público” Op. Cit.

contraría a la moral; a partir del plenario, todo inculpado tiene derecho a que se le den a conocer las pruebas que existan en su contra, permitiendolese carearse con los testigos cuyos dichos le perjudiquen, debiendo ser oído en defensa propia. ⁴⁰

En la constitución de 1857 surgida de este congreso se incorpora la existencia del fiscal y la del Procurador General en el Poder judicial

Finalmente, en el texto constitucional definitivo, en su título III relativo a la división de poderes, en la sección III dedicada al Poder Judicial, se declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General (art. 91)

De nueva cuenta se equipara jerárquicamente a los ministros, al fiscal y ahora también al Procurador General, estableciendo como requisitos para poder ser electo en cualquiera de estos cargos, los siguientes: tener instrucción en la Ciencia del Derecho a juicios de los electores; ser mayor de treinta y cinco años, y ciudadano mexicano (por nacimiento) en ejercicio de sus derechos (art. 93).

El 29 de julio de 1862 se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, en donde se determina como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que siendo ventilados en la Corte, implicaran algún interés de Hacienda Pública. En este mismo ordenamiento se declara que el fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o

⁴⁰ Lena Ramirez, Felipe, Op Cit.

de responsabilidad: en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consultas sobre dudas de ley, siempre que el lo pidiera y que la Corte lo considerara conveniente.

2.6.3.- EL MINISTERIO PUBLICO LLAMADO "IMPERIO"

El 19 de diciembre de 1856 fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Publico. Del contenido de sus cincuenta siete artículos se concluye que el Ministerio Publico estaba subordinado en todo por Ministerio de Justicia.⁴¹

El capitulo primero hacia referencia a los funcionarios, señalaba el ejercicio del Ministerio Publico ante los tribunales y mencionaba a un Procurador General del Imperio, a quien estaban subordinados los procuradores imperiales y abogados generales. El Ministerio Publico dependía del Emperador; el designaba a todos los funcionarios que lo integraban pero siempre actuaban bajo la dirección del Procurador General.

En el artículo 33 se establecía que la acción publica criminal para la aplicación de las penas pertenecía a los funcionarios del Ministerio Publico, en la forma y la manera en que lo describía la ley.

El artículo 34 mencionaba que los funcionarios del Ministerio Publico, podian ejercer la acción publica, cuando el delito se hubiera cometido dentro del Distrito Jurisdiccional del Juez o Tribunal al que estaba adscritos, o cuando el delincuente habitara en este mismo distrito.

⁴¹ Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos T. VII, México, Imprenta y Escalante, 1865 pag. 47-54

En el capítulo quinto de la ley para la Organización del Ministerio Público se establecieron la competencia y las funciones del Ministerio Público en los tribunales de policía o correccionales. Tenía facultades para abocarse al conocimiento de infracciones a los reglamentos de policía, y a determinados delitos. Podía solicitar la imposición de multas, tanto a las partes como a los testigos, y tenía también la facultad de hacer ejecutar las sentencias.

Algunas otras normas de carácter administrativo y referentes al secretario del Procurador; a los emolumentos que debía de percibir a las obligaciones de los agentes del Ministerio Público relacionadas con los informes que debían de rendir al Procurador de los asuntos que intervenían, se establecieron en los capítulos VI, VII Y VIII.

En la Ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869, 48 se estableció en sus artículos 4o al 8o, tres promotoras fiscales para los juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de toda la verdad, así como facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Los promotores fiscales a que se refiere la ley que menciona debían de ser letrados, de experiencia reconocida y con un mínimo de cinco años de ejercer profesión. Se prefería a aquellos que tuvieran facilidad para argumentar.

Entre las obligaciones de los promotores fiscales se encontraba la de promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, interviniendo a partir del auto de formal prisión. Constituían la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte ofendida

2.6.4-CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS DE LA FEDERACION.

En el Código de procedimientos penales para el Distrito Federal, publicado el 15 de septiembre de 1880, se menciona al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar en nombre de la sociedad la pronta administración de la justicia, así como para defender sus intereses ante los tribunales.

La Policía Judicial, por su parte, tenía como objetivo principal la investigación de delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

En este Código se adopta la Teoría Francesa al establecer que, en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público requería sin pérdida de tiempo la intervención del Juez competente del ramo penal, para que iniciara el procedimiento, cuando el Juez no estuviese y el inculpado se fugara y desaparecieran los vestigios del delito, estaba facultado para aprehender al responsable, y hacer lo necesario 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 requerimiento, como en la doctrina francesa. Además intervenía como miembro de la Policía Judicial durante la investigación de delitos.

Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución puntual de su sentencia.

La Ley establecía que el jefe de la Policía Judicial, que era el juez de instrucción, debía intervenir desde el inicio de procedimiento.

También los jueces de paz eran miembros de la Policía Judicial y estaban encargados de practicar las primeras diligencias, mientras se presentara el Juez de lo Criminal, quien debía de continuarlas.

Don Ignacio Mariscal, Secretario de Justicia e Instrucción Pública durante el gobierno de Porfirio Díaz, explica el funcionamiento de la Institución: Establecer reglas generales para que el despacho sea uniforme en los Tribunales del Crimen, procurando extirpar corruptas introducidas en este foro y adoptar medios para hacer pronta y expedita la administración de la justicia Penal.

En mayo de 1894 se promulga el segundo código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios de la Federación. De hecho conserva la estructura del Código de 1880, corrigiendo los vicios advertidos en la práctica, pero con tendencia a mejorar y fortificar la Institución del Ministerio Público y a reconocer autonomía e influencia propia en el proceso penal.

2.6.5.- ESTABLECIMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Procuraduría General de la República nació con la Reforma Judicial de 1900.

Referencias Periodísticas:

El periódico El Globo del jueves 19 de septiembre de 1895 publicó un artículo que se titulaba "Un Asunto de Sensación. Nuevas reformas a la Constitución de 1857". En este se aseguraba que, aunque no se podían dar detalles, se gestaba "Un asunto de gran importancia y trascendencia".

Las iniciativas se presentarían durante el periodo inmediato de sesiones en la Cámara de Diputados. Los Asuntos a discutir se basaban principalmente en los artículos 5, 10, 14, 20, 31, 36, 91 y 96 de nuestra Carta Magna.

En las Reformas de la Constitución de 1857. El servicio Militar era Obligatorio y a trabajo forzoso. También habría Cambios en la Administración de Justicia, dichas reformas no serían dadas a publicar hasta que fueran aprobadas por el congreso.

En el anteproyecto de las reformas Constitucionales, entre otras iniciativas estaba la de elevar a rango Constitucional el servicio militar e instituir la pena de trabajo forzoso. Otra se refería a que la libertad de portar armas estuviera reglamentada por la Ley, otra más precisaba la garantía de legalidad en los procesos penales, una más sobre la obligación del derecho de los ciudadanos

a tomar las armas en defensa de la República y de sus Instituciones, precisamente por la del Servicio Militar. Y había una mas que era la de Suprimir los cargos del Fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia creando la Procuraduría General de la República, que absorbía las funciones del Ministerio Publico.

La anunciada Reforma Constitucional no fue iniciada ante el Congreso de la Unión sino hasta mas de un año después en que, el sábado 7 de noviembre de 1896, El Ejecutivo Federal, Previo acuerdo del Consejo de Ministros, y a través del secretario de Gobernación, Manuel González de Cosío, presento ante la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente, fechada el día anterior.

La iniciativa de Reformas Constitucionales venían acompañadas de la exposición de motivos, cuyos incisos dan cuenta de las razones que suscitaron un cambio tan radical en la estructura Judicial Federal. Cito algunos de los textos de dichos incisos:

"33. El silencio de los legisladores constituyentes sobre este punto a dejado, como único recurso, la significación de las palabras Fiscal y Procurador General para definir y precisar las funciones que a estos correspondan.

"35. Los intereses fiscales están a cargo del Poder Ejecutivo quien los recauda, los administra y los invierte en las acciones del servicio publico, y es insostenible que en caso de contienda judicial este obligado a confiar el

patrocinio de aquellos a los miembros de un poder independiente, que pueden proceder aun contra las tendencias de la administración.

“38. La supresión del Procurador General y del fiscal como entidades constitucionales, será entonces de rigor y la ley, al encargarse de organizar al Ministerio Publico, determinara la órbita de atribuciones de cada uno de sus miembros, sus requisitos, deberes y responsabilidades; pero ello necesita una autorización o por lo menos una base constitucional que quedara claramente formula en las Reformas.

En la misma sesión de 7 de noviembre de 1896, la Cámara de Diputados acordó túnales el asunto a las Comisiones Unidas; Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación.

En el dictamen que recayó a la iniciativa de Reformas, se estableció que :
Se trataba de eliminar del seno de la Suprema Corte al Fiscal y al Procurador, y de instituir con las atribuciones de estos funcionarios del Ministerio Publico Federal, por medio de esta ley, por medio de una ley que seguramente lo definirá y organizara mejor que como esta ahora, para la defensa de los intereses públicos, en sus múltiples manifestaciones.

La Institución del Ministerio Publico vendrá a disolver este dispongo, inaceptable que hace del fiscal y del Procurador jueces en su propia causa, y permitirá una amplia y legitima defensa de los intereses públicos y un fallo mas imparcial y sereno de la justicia.

Los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el Ejecutivo y presididos por el jefe, con el Título de Procurador General de la República.

Como se ve, la adición que indican las Comisiones Unidas, ni es de fondo, ni de grande importancia; y tiene por objeto principal, que al organizarse el Ministerio Público Federal, no se mantenga en su seno esa dualidad vaga y confusa de Fiscal y Procurador, que pudiere ser a veces, cuando menos, embarazosa para el mejor servicio público; sino que se organice bajo la dirección de un solo jefe, con todas las atribuciones y dependencias que la ley designe para el mas expedito ejercicio de sus altas funciones.

3.1.- ASPECTOS RELEVANTES DE LA ACTIVIDAD DE LA P.G.R. DE 1917 A 1982.

PERIODO DEL 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 contaba con una planta de 124 servidores públicos y se regía por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal.

La Selección Consultiva de la Procuraduría, que tenía a su cargo el atender los cuestionamientos técnico-jurídico de las demás dependencias del Ejecutivo Federal, creció mucho durante los primeros años de vida Constitucional, ya que inclusive conocía y resolvía interrogantes planteadas por los Gobiernos Estatales sobre interpretación de las leyes o sobre el sentido de los preceptos constitucionales. No faltaban consultas particulares.

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.⁴²

De acuerdo a las disposiciones que acerca de bienes eclesiásticos contenía la Carta Magna de 1917, tocó a la Procuraduría General de la República

⁴² Diccionario Biográfico de México, Editorial Reversa - Monterrey N.L. México 1968. Pág. 150

reivindicar dichos bienes en favor de la Nación en cumplimiento de los artículos 27 y 130 de la Ley Suprema.

3.2.- PERIODO DEL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS.

Dada la fecha en que entro en vigor la Ley de 1934, puede considerarse que su vigencia efectiva se inicio en el periodo cardenista, en virtud de que el cambio de poderes se efectúo el 1º de diciembre de ese mismo año. Durante ese periodo sexenal la Procuraduría General de la República tuvo cuatro titulares: Silvestre Guerrero, Ignacio García Tellez, Antonio Villalobos y Genaro V. Vázquez.

Las principales funciones de la Procuraduría eran:

- a) La Facultad exclusiva de investigación y persecución de delitos federales para determinar si procedía el ejercicio de la acción penal.

- b) El Ministerio Público Federal tenía bajo su autoridad y mando a 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.⁴³

- d) El Procurador debía intervenir personalmente en los negocios en que los federación fuera parte; o en los casos que se suscitasen conflictos entre dos o

⁴³ FIN-Zamudio, Hector. "Función Constitucional del Ministerio Público" Anuario Jurídico V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. 1978, Mexico. Págs. 145-195

más Estados de la Unión, entre el Estado y 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, en los juicios que susciten con motivo de la actividad de las autoridades federales, siempre que tales controversias no fueran mencionadas en el artículo 103 constitucional; pues en este artículo la intervención del Ministerio Público sería señalada en la Ley Reglamentaria correspondiente

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

En materia agraria (mayo de 1935), La Procuraduría General de la República sostuvo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la tesis de la constitucionalidad del Decreto No. 228 de Yucatán, relativo al arrendamiento forzoso de equipos para la desfibración de henequen.

La tesis sostenida por los hacendados se apoyaba en que se había concedido un amparo a la quejosa Mercedes Castellano Vda. de Zapata. El juez de distrito lo fundó en la carencia de facultades de la Legislatura del Estado de Yucatán para imponer modalidades a la propiedad privada. Además, los hacendados se escudaban en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, al determinar el alcance del artículo 27 constitucional se había sustentado invariablemente el criterio de que, siendo los Poderes de la Unión los órganos por medio de los cuales genuina y constitucionalmente

actúa la Nación, ninguna legislatura local podía expedir leyes para imponer modalidades a la propiedad privada, facultad exclusiva del Congreso de la Unión.⁴⁴

Finalmente concluía la Procuraduría, la jurisprudencia de la Suprema Corte era contraria tanto a la estructura misma de régimen político constitucional, como a la interpretación textual del artículo 27; por tanto, carecía de fundamentos jurídicos, económicos y políticos para que señalar que la atribución de los Estados, de imponer a la propiedad privada las modalidades del interés público, constituía una amenaza a la vida constitucional del país.

Otro caso de extrema importancia para la procuraduría General de la República, fue el amparo interpuesto por varias compañías petroleras contra el laudo pronunciado por la Junta Federal de la Conciliación y Arbitraje, en el conflicto económico que planteo a esas compañías del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

En 1936 y apoyados por el gobierno, todos los sindicatos privados se agruparon, constituyéndose el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Como consecuencia de esta alianza, se exigió un contrato colectivo que tuvieran ventajas económicas y sociales. Don Jesús Silva Herzog dice al respecto: "las compañías estuvieron de acuerdo, en principio, en celebrar este contrato con sus trabajadores, pero no lo estuvieron

⁴⁴ García Tellez, Ignacio. "Capacidad de los Gobiernos Locales para Modificar el Régimen de la Propiedad Privada". Talleres Gráficos del Sureste, México, Yucatán, 1939. Pag. 1-16

en cuanto al monto de las prestaciones económicas y a las demandadas de otra índole que el proyecto inicial exigía".⁴⁵

Al verse presionadas, las compañías ofrecieron catorce millones de pesos a los obreros para poner en alto a los conflictos. Sin embargo, aquellos decidieron continuar la huelga y plantear a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje un conflicto de orden económico, obligándola a designar peritos para analizar las condiciones financieras de la empresa afectada y rendir un informe que aclarara si era factible o no acceder, parcial o totalmente, lo solicitado. Asimismo requirieron un dictamen sobre la manera de resolver las facultades existentes.⁴⁶

En el procedimiento de expropiación de los bienes de las compañías petroleras, la actitud legal de la Procuraduría se debió a que las compañías entorpecieron la aplicación de las leyes correspondientes, así como a la interposición de obstáculos para que les fuera otorgado el pago de indemnización (previo avalúo de los bienes expropiados). De aquí que el Presidente Cárdenas girara instrucciones para que la Procuraduría General ejercitara ante los Tribunales competentes la acción conducente a que los bienes expropiados se valorizaran.⁴⁷

La Procuraduría en sus modificaciones Legislativas contribuyó a la elaboración de importantes proyectos de ley, tales como:

⁴⁵ Silva Herzog, Jesús. Op. Cit.

⁴⁶ Benitez, Fernando. Op. Cit. Pág. 116-119

⁴⁷ Memoria de la Procuraduría General de la República, 1934-1940, Pág. 40-66

a) La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de fecha 30 de diciembre de 1939, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1910. Esta es la primera Ley reglamentaria en la materia de la constitución vigente.

b) Otra Ley fue la de la Amnistía para los reos políticos. Esta ley fue preparada para la Procuraduría para tratar de liquidar todos los motivos de distanciamiento entre los miembros de la familia mexicana. Su motivo fundamental fue de traer al seno de la Patria a multitud de mexicanos que se encontraban prófugos, sufrían prisión, o estaban amenazados por las penas a que se habían hecho acreedores por la comisión de delitos de carácter político.

c) Respecto a la libertad de ideas, el Presidente Cárdenas giro a la Procuraduría un acuerdo cuya finalidad era de garantizar la libertad de pensamiento y prensa, relevando de responsabilidad a quienes hicieran críticas sobre el funcionamiento del régimen.

Además la Procuraduría emprendió la lucha contra el mal social de tráfico de enervantes, tratando de impedir tanto la siembra como las importaciones de droga.

La obra que desarrollo la Procuraduría General de la República siempre se circunscribió a los lineamientos generales del Plan Sexenal del General Lázaro Cárdenas, en enlace con lo determinado en la Constitución Política del país, en la Ley Orgánica, en sus reglamentos y circulares que fueron dictadas.

3.3.- PERIODO DEL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO.

Este fue un periodo medular en la evolución de la Procuraduría General de la República. ⁴⁸

En apoyo a su política de unidad nacional, Avila Camacho promulgo disposiciones de gran importancia, que merecen especial mención: 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.

El propio Presidente Avila Camacho indico a los señores Agentes del Ministerio Publico, que se encontraban reunidos en el salón de recepciones del Palacio Nacional, el 22 de enero de 1942: En donde la acción que desarrollaba el Gobierno a través de la Procuraduría General de la República tenia, entre otras, la finalidad de fortalecer cada día mas el sentido de la justicia.

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 respecto de la Constitución por todas las autoridades del país, tanto federales como locales;

⁴⁸ Medina Luis, "Del Cardenismo al Avilacamachalismo, 1940-1952, Colegio de México Tomo 18.

- 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 debían de desempeñar todos y cada uno de los miembros del personal de la Procuraduría

Durante este periodo (1^o de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946) hubo un solo Procurador General de la República : Don José Aguilar y Maya⁴⁹

Hasta entonces, la legislación para el Ministerio Público Federal se había orientado paulatinamente a determinar con mayor precisión la función del Procurador General de la República como consejero del Gobierno en el aspecto jurídico. En efecto, en este año de 1932 se dio el primer paso para invertirlo con una función que le era propia, y que hasta la fecha había pasado inadvertida. Se creo la Comisión Jurídica del Ejecutivo, cuya finalidad inmediata fue establecer un criterio uniforme en las diversas

⁴⁹ José Aguilar y Maya, ocupo en tres diferentes ocasiones la titularidad de la Procuraduría General de la República. En la sección documental de la presente obra se incluye un apartado que contiene la lista completa de quienes han desempeñado este cargo.

secretarías de Estado en lo cual el aspecto técnico-jurídico se refería, así como coordinar los intereses de todas las dependencias de Gobierno en la elaboración de Proyectos de leyes y reglamentos.⁵⁰

La creación de la Comisión Jurídica del Ejecutivo, produjo una aceptación paulatinamente de carácter de asesor del Gobierno Federal, del Procurador, y en la Ley Reglamentaria del artículo 102 constitucional de 1934, se otorgo a esa actividad un tema especial.

El proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público Federal presentado ante el Congreso de la Unión Incluía, entre otros puntos, la delimitación de atribuciones del Procurador General de la República y de los demás miembros del Ministerio Público federal. Pero la innovación fundamental contenida en el proyecto residía en atribuir, como obligación de la Institución, el velar por el respecto a la Constitución, por todas las autoridades del país (federales y locales), en los ordenes legislativo y judicial, así como proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones que se hubieren cometido.

Al mismo tiempo, el Procurador se comprometía a proponer la reforma a determinada ley, de ser federal, o de sugerir que la Secretaría de Gobernación pidiera, al gobierno local de que se tratase, que procediera a realizar la reforma pertinente. Pero en caso de fracasar las gestiones del Gobierno Federal, siempre podía recurrirse a plantear la controversia constitucional

⁵⁰ Memoria de la Procuraduría General de la República 1941-42. Pág. 31-32

correspondiente, a efecto de que la función jurisdiccional anulara la norma jurídica que había transgredido la barrera constitucional.

Una vez ratificada la suspensión de la publicación, el Ministerio Público Federal, en audiencia, a que se refería el art. 7 de la ley de Prevenciones Generales relativa a la Suspensión de Garantías, señalaba en definitiva las infracciones cometidas por el partido o grupos políticos.⁵¹

Con fecha 11 de junio de 1942 se produjo la ley relativa a propiedades y negocios del enemigo. Esta prohibía comerciar y contratar con países enemigos, y además se establecieron tres sistemas de control y vigilancia respecto a los bienes del enemigo: a) la ocupación, b) la auditoría y c) la congelación del dinero y otros valores.⁵²

⁵¹ Aguilar y Maya José, Op. Cit, pág. 109-111

⁵² Memoria de la Procuraduría General de la República 1943-1944, México D.F. pág. 171-187

3.4.- PERIODO DEL PRESIDENTE MIGUEL ALEMAN.

Entre 1946 y 1952 estuvo al frente de la Procuraduría General de la República el licenciado Francisco González de la Vega, destacado discípulo del maestro Antonio Caso. Durante su gestión, tuvo especial interés en combatir el problema de la producción y tráfico de drogas. El procurador hacía notar que la segunda guerra mundial había agravado el acrecimiento en el uso de estupefacientes debido a la llamada "Psicosis de guerra" y, por otra parte, la situación que prevalecía en el oriente había desplazado el cultivo de la adormidera hacia otras partes del mundo.⁵³

Así en la reforma que se hizo en 1947 al capítulo "De la producción, tenencia, tráfico y proselitismo en materia de enervantes", se elevaron las penas del ordenamiento anterior, creándose una grave amenaza para los infractores. La propia elevación de la pena ocasiono la improcedencia de la libertad caucional. En esta forma el procesado quedaba imposibilitado para continuar sus actividades criminales. En la misma reforma se le negó al delincuente el beneficio de la condena condicional. Por último, cabe destacar la creación de nuevos tipos delictivos (como el de proselitismo en materia de enervantes), con objeto de combatir conductas criminales.

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

⁵³ Memoria de la P G R. 1948-1949. México pag 64

General de la República, licenciado González 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.

Otra tarea digna de destacarse aquí en este periodo fue sin duda, el estudio de iniciativas de leyes que por el encargo del Presidente de la República hizo la Procuraduría y que introdujeron reformas al juicio constitucional de amparo, a través del proyecto de reforma a los artículos 19, 27 y 86 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Nacional.

En virtud de este proyecto, después convertido en ley, se facultó al Procurador General de la República en los asuntos de la jurisdicción competencial, para que representara al Presidente de la República, se facilitó el sistema de notificaciones en los amparos interpuestos contra actos del Ejecutivo de la Unión y, fundamentalmente, se determinó que los titulares de los órganos del Estado a los que se encomendara la promulgación de las leyes o quienes representaran a dichos órganos, podrían interponer, en todo caso, el recurso de revisión de amparos.

Por ello, pues, el proyecto determinó que los titulares de los órganos del Estado encargados de promulgar las leyes federales o locales, esto es el Presidente de la República o los Gobernadores podrían recurrir las resoluciones judiciales pronunciadas en amparos contra la leyes, máxime si se

tratará de normas jurídicas en materia tributaria, fuente de ingresos del Estado para sostenimiento de los servicios públicos.⁵⁴

⁵⁴ Memoria de la Procuraduría General de la República. 1949-1950, México pág. 10

3.5.- PERIODO DEL PRESIDENTE ADOLFO RUIZ CORTINEZ

Al iniciar su régimen de Gobierno Don Adolfo Ruiz Cortinez, también el licenciado Carlos Franco sodi inicio sus funciones como Procurador General de la República.

Reformas substanciales se establecieron en la Ley Orgánica del Ministerio Publico Federal durante este periodo. La exposición de motivos enviada al Congreso de la Unión el 20 de diciembre de 1954 es muy elocuente al respecto, y aproponer la abrogación de la ley de 31 de diciembre de 1941 se argumento la necesidad de ampliar y aclarar sus conceptos, y coordinarlos en algunos casos con las ultimas 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 publicos, así como la conveniencia de crear otras oficinas.

Se estableció la facultad de recabar directamente de los organismos de servicio publico federal o locales, instituciones descentralizadas del Estado y de crédito, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de la función institucional del Ministerio Publico.⁵⁵

Al establecer las facultades y obligaciones del Procurador General de la República, se reafirmo que debía de informar al Presidente de la República las leyes que resultaren violatorias de la Constitución.

⁵⁵ Memoria de la Procuraduria General de la Republica 1954-1955 México pag 154

Al departamento de Control de Procesos y Consulta en el ejercicio de la Acción Penal se le impulso la obligación de vigilar la secuela de las causas que se 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 publico.

En cuanto a la Dirección General de Administración, su tarea consistia en tramitar todo lo relativo a nombramientos y credenciales de los miembros de la institución; gestionar ascensos, renunciias, destituciones y cambios; asimismo, formular el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría; y en general, todo lo concerniente a la administración de la Procuraduría General de la República.

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..⁵⁶ , se tomo nuevamente posesión como titular de la Procuraduría General de la República.

Entre los estudios legislativos mas destacados se presento un anteproyecto de nueva Ley de Extradición, tomando en cuenta que el Ministerio Publico Federal interviene en este tipo de procedimientos. También se realizo un anteproyecto del Libro Primero del Código penal, labor de una comisión integrada por los licenciados Celestino Porte Petit, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Ricardo Franco Guzman y Manuel del Río Govea.

⁵⁶ Memoria de la Procuraduria General de la República 1956-1957 México, pag. 13

3.6-. PERIODO DEL PRESIDENTE ADOLFO LOPEZ MATEOS

Dentro de los nombramientos que hizo el licenciado Adolfo López Mateos al acceder a la Presidencia el 1o de diciembre de 1958, se encontraba el Lic. Fernando López Arias como Procurador General de la República.

El Procurador expresaba acerca del desempeño de la Institución: Inspirándose en la justicia social y con la convicción de que el poder público no debe de patentizarse meramente como poder de dominación, sino como fuerza moral unificadora de la conciencia popular, en sus intervenciones ante los tribunales ha entendido de proteger y defender las garantías individuales y sociales vigilando el estricto cumplimiento de la legalidad por todas las autoridades del país.⁵⁷

Entre los casos mas importantes de que tuvo conocimiento la Procuraduría General de la República, destaca el conflicto de los trabajadores de Ferrocarriles Nacionales. La fecha de la primera denuncia, misma que dio lugar a la intervención del Ministerio Público Federal, fue el 15 de enero de 1955.⁵⁸

En este caso, la Procuraduría General de la República acreditó la configuración de diversos delitos y ejerció la correspondiente acción penal.⁵⁹

⁵⁷ Memoria de la Procuraduría General de la República 1959-1960, México, 11

⁵⁸ Memoria de la Procuraduría General de la República 1958-1959, México, 17

⁵⁹ Ibidem Pág. 46.

3.7-. PERIODO DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ

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

Durante el sexenio 1964-1970 se puso particular énfasis en la campaña contra la explotación ilegal de los bosques, realizándose diversas acciones para combatir la destrucción de la riqueza forestal del país.⁶⁰

La protección del patrimonio histórico del país había sido una tarea importante de la Procuraduría General de la República. En distintas administraciones se podía ver el interés de mantener acciones efectivas en contra de actos delictuosos que pudieran afectar su propio patrimonio, particularmente en lo relativo a piezas y monumentos arqueológicos. En este mismo año de 1965, el 7 de agosto, se expidió una circular en la que se instruía al Ministerio Público sobre las averiguaciones previas en esta mismo punto.⁶¹

La Procuraduría General de la Republica no intervino directamente en el asunto del conflicto medico que suscito a principios de 1965, sin embargo, se informó que 15 de enero de ese mismo año, el Procurador se refirió a este conflicto invitando a las partes médicos y autoridades a que, renunciando a

⁶⁰ Memoria de la Procuraduría General de la República 1964-1965 Pag 177 y 1967

⁶¹ Memoria de la Procuraduría General de la República 1964-1965 Pag 151

toda medida coactiva, realizaran un esfuerzo que permitiera un acuerdo satisfactorio y demostrara la buena voluntad y el patriotismo de quienes estaban involucrados en este mismo asunto.⁶²

El 11 de febrero de 1965, la junta directiva de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, presento una denuncia acusando al escritor norteamericano Oscar Lewis de haber escrito un libro obsceno y denigrante para el país, intitulado "los hijos de Sánchez" se tacho al autor de emplear un lenguaje soez y obsceno calumnias y denigrantes contra el pueblo Mexicano y su Gobierno. El 29 de marzo de ese mismo año por el Director General de Averiguaciones Previas, en que declaraba no haber delito que perseguir, el Ministerio Publico se abstuvo en definitiva de ejercitar acción penal en dicha averiguación previa.⁶³

En relación al caso del ingeniero Jaime J. Merino la Procuraduría General de la República dio a conocer el 24 de marzo de 1965 un comunicado en el que se referia que la solicitud de extradición fue denegada, pero dado que la decisión final en estos casos no correspondia a los tribunales sino al poder ejecutivo, la apreciación del secretario de Estado norteamericano para negar la extradición, resultaba definitiva.⁶⁴

Durante muchos años y ocupando un lugar destacado en las labores de la Procuraduría General de la República se habían realizado acciones encontra

⁶² Memoria de la Procuraduría General de la República 1964-1965. Pág 210

⁶³ *Ibidem* Pág 21 a 28

⁶⁴ *Ibidem* Pág 209

del narcotráfico. En 1965 México presentó un amplio informe ante la Comisión Internacional de Estupefacientes del Consejo Económico y social de la Organización de las Naciones Unidas, en cumplimiento de los tratados internacionales de dicha materia. En este se podía ver las diferentes acciones medidas tomadas por el país en contra de la producción y tráfico de estupefacientes.⁶⁴

El Gobierno de México participó en la conferencia convocada por la ONU a principios del año de 1961 para la aprobación de una convención internacional que, tomando en cuenta los progresos de la ciencia y los adelantos sociales, codificara en uno solo instrumento las disposiciones de los tratados anteriores. Después de tres meses de sesiones se adoptó la Convención Única sobre estupefacientes de 1961.

Aprobada por la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal ratificó esta convención el 17 de marzo de 1967 y entró en vigor el 19 de marzo y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1967.⁶⁶

⁶⁵ Ibidem Pág. 209.

⁶⁶ Memoria de la Procuraduría General de la República 1966-1967, México Pág. 426.

3.8.- PERIODO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRÍA.

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 el 19 de 1971, el licenciado Sánchez Vargas presentó su renuncia al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien el mismo día designó al Procurador General de la República al licenciado Pedro Ojeda Paullada.

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 de la República 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.

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

a) En el primer título se hablaba de las atribuciones del Procurador como del Ministerio Público. Hacer del conocimiento del Presidente las Leyes que resultaran violatorias de la Constitución; proponer reformas legislativas para la pronta administración de justicia; emitir consejo jurídico; intervenir en casos de extradición, de acuerdo con los tratados internacionales; resolver en definitiva el ejercicio de la acción penal, desistimiento de la acción penal y la formalización de conclusiones no acusatorias.

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 otro lado, la ley se refería a las ya existentes: en primer término, al Procurador General en seguida, a los Subprocuradores; 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.

Por otro lado, se crearon la Oficialía Mayor, la Comisión interna de Administración, el Instituto Técnico, así como la oficina de Registro de Manifestaciones de bienes. Se formaron o consolidaron las unidades administrativas de organización y Métodos, de Relaciones Públicas, de Prensa, de Control de Estupeficientes, de Estudios Sociales, de Servicios Periciales, de Documentación y de Planeación.

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 Organos Judiciales.⁶⁷

Durante el periodo 1970-1976 se realizó una intensa actividad legislativa en la que participó la Procuraduría General de la República. Se sugirieron quince

⁶⁷ La Procuraduría General de la República 1970-1976 Pag 49

reformas a la Constitución Política, que implicaron modificaciones o adiciones a cuarenta artículos. También se trabajó con ciento diecinueve reformas legales, setenta y seis reglamentarias y cuatrocientos setenta y seis nuevos decretos.

También la Procuraduría General de la República participo en los trabajos tendientes a legislar en Materia de Contaminación Ambiental, y promovió la Reforma de la ley de Nacionalización de Bienes.

3.9.- PERIODO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO.

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

Los Subprocuradores primero y segundo substitutes fueron el licenciado Manuel Rosales Miranda y el licenciado Samuel Alba Leyva, y el Oficial Mayor, el licenciado Fernando Baeza Meléndez.

Durante el periodo de 1976.1982, la Procuraduría General de la República dedico 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 integro la Comisión Interna de Administración y Programación.

A fin de mejorar la comunicación con el publico se creo el sistema de Orientación Información y Quejas, dependiente de la Unidad de Relaciones Publicas e Información. Para actualizar los sistemas de la Procuraduria se creo la Unidad de Informática en septiembre de 1979, contando con avanzados sistemas de computación.

El 5 de noviembre de 1981 el Procurador General de la República expidió el Reglamento de la Policía Judicial Federal. En el se incluyeron normas sobre remuneraciones, prestaciones, ascensos, desarrollo profesional, sanciones.

etc., a fin de elevar la capacidad técnica y profesional de los miembros y brindar un adecuado apoyo al Ministerio Público Federal.⁶⁸

Entre 1977 y 1978 la Procuraduría participo en la elaboración del anteproyecto de la Ley de Amnistía en relación con quienes, sin realizar actos que atentaran contra la vida o la integridad corporal, cometieron delitos actuando bajo el influjo de un móvil político. La Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 1978.

El 24 de enero de 1979 el Procurador General de la República ofreció una conferencia de prensa a corresponsales nacionales y extranjeros, cuyo tema principal fue la desaparición de personas en México.⁶⁹

Entre 1978- 1979 la Procuraduría General participo con la Secretaría de Gobernación, en la elaboración del anteproyecto de Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así como los altos funcionarios de los Estados. La misma fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

En 1977 se creó la Coordinación General de la campaña contra los Estupefacientes, con esto la Organización de las Naciones Unidas reconoció que nuestro país realizaba un programa eficaz de erradicación de las fuentes de producción de narcóticos. El propio Director de la División de

⁶⁸ Informe de Labores 1980-1981, México Pag. 4 y 95

⁶⁹ Véase Periódico "El Nacional" del 25 de enero de 1979

Estupefacientes de la ONU, así como varias delegaciones de país afectados por el problema de narcóticos que visitaron México en 1979, pudieron constatar sobre el terreno, los resultados concretos del esfuerzo del país, en ese mismo año la ONU decidió destinar becas para técnicos extranjeros recibieran adiestramiento en México sobre diferentes áreas de la campaña contra los estupefacientes.⁷⁰

Los servicios aéreos de la Procuraduría colaboraron en 1979 con la secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en un programa de combate a la mosca del Mediterráneo, fumigando las hectáreas de cultivo de marihuana.

En 1980 la Procuraduría General de la República prestó apoyo a Petróleos Mexicanos para determinar las bases de comportamiento de la mancha de crudo que se dispersó en el Golfo de México, a consecuencia del descontrol del pozo petrolero Ixtoc 1.⁷¹

⁷⁰ Informe de Labores 1979-1980. México Pág. 76.

⁷¹ Informe de Labores 1978-1979. México Pág. 10.

CAP. IV ASPECTOS RELEVANTES DEL PERIODO DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.

4.1.- LA REPRESENTACION SOCIAL.

En el período iniciado el 1o de diciembre de 1982, la Procuraduría General de la República se propuso dar profundidad y sentido moderno a la "Representación Social" que ostentaba el Ministerio Público Federal. Se había renovado el concepto, el que hacer y el sistema de lo que se llamaba "Procuración de Justicia".

Como objetivo indispensable, la Procuraduría destacaba tres campos fundamentales. impulso la reforma jurídica sobre procuración y administración de justicia, bajo la encomienda señalada por el Presidente de la República, a la que mas adelante se aludirá. Llevo a cabo una amplia transformación institucional, pero también se empeño en modificar a fondo la selección, capacitación y trabajo de quienes atendían el servicio público.

A lo largo de su campaña electoral, el candidato Miguel de la Madrid escucho la demanda de Justicia. Los problemas de seguridad pública quedaron expuestos con insistencia. Justicia y seguridad pública quedaron como dos grandes temas del Gobierno Federal en el período que comenzó el 1º de diciembre de 1982.

Al asumir el Poder Ejecutivo, el Presidente hizo un encargo directo a la Procuraduría General de la República y dijo: "Doy instrucciones en este

momento al Procurador General de la República para que convoque a audiencias públicas con el fin de recabar opiniones que permitieran elaborar iniciativas de ley y promover acciones para proveer a la sociedad de un mejor sistema de Administración de Justicia y de Seguridad Pública.”⁷²

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 eso a fin de que se establezcan 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...”⁷³

También en otras ocasiones: el acto inaugural de la Segunda Reunión Nacional de Jueces de Distrito, el 6 de mayo de 1987, en esta área, el Presidente de la Madrid aludió al problema de narcotráfico, que debe de ser enfrentado por las Instituciones Nacionales. Se trata, dijo, de una “Cuestión de Estado”

⁷² Presidencia de la República “El Gobierno Mexicano” No 1 México diciembre de 1982 Pág. 26

⁷³ Ibidem Pág. 58

Al concluir 1982 se inauguraba un nuevo capítulo de la Procuraduría General de la República. Al mismo tiempo, se abría el horizonte para la reorientación del Ministerio Público Federal, esencia de la Procuraduría.

4.2-. PLAN Y PROGRAMAS

Antes de referir lo que fue la Consulta Publica, que ha cesado en varios años, se debe exponer el vinculo entre la Procuraduria y el régimen de planeación. La Ley Suprema recogió, en 1982, el sistema de Planeación Democrática.

La Consulta Nacional, avanzo paralelamente a 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 Plan no se limitaba a encausar el crecimiento. Involucraba temas Politicos y Cualitativos, era una norma comprometida, como la Constitución de la República. Por ende, incluía la Reforma Jurídica y la Impartición de Justicia.

Los objetivos Centrales "Eran revisar a fondo el sistema normativo nacional y asegurar, verdaderamente, el acceso general de los individuos y grupos a la justicia y legalidad constitucionales, en su doble proyecto individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana; concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de gobierno, incrementar, según las circunstancias lo requirieran, el numero de órganos dedicados a la preservación de la seguridad publica y a la procuración y administración de justicia y apoyar las tareas publicas con recursos

presupuestales adecuados que se permitiera un desempeño eficiente y profesional y respetable por parte de los servidores públicos." ⁷⁴

El Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal era un conjunto de diecinueve programas. En ellos se recogía el trabajo de las diversas entidades de Procuración e Impartición de Justicia que existen dentro del Poder Ejecutivo. Figuran Procuradurías Generales especializadas y organismos materialmente jurisdiccionales pero externas al Poder Judicial.

El Programa de la Procuraduría General de la República abarca reforma normativa y consulta democrática, reforma institucional, descentralización y desconcentración, servidores públicos y recursos, información y participación social; y constante evaluación.

A partir de las instrucciones presidenciales, se emprendió la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública. No hay antecedentes sobre una labor semejante. Además, la Consulta impulsó nuevos rumbos de participación social. Fue de hecho, el punto de partida para impulsar, con esa participación, diversas acciones de la Procuraduría, para intentar, en rigor, un paso adelante en el concepto mismo del Ministerio Público Federal.

⁷⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto "Plan Nacional de Desarrollo" 1983-88 Mayo de 1983. Pág. 69

En la Consulta intervinieron representantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión. Hubo diez comisiones, constituidas para el examen de otras tantas ramas del Derecho Mexicano: amparo; Justicia Penal, civil, familiar, administrativa, laboral, agraria, de policía y buen gobierno mercantil y seguridad pública.

El Presidente "Manifestó la satisfacción, por la forma y resultado en que se había efectuado la Consulta popular sobre el tema de la Administración de Justicia y la Seguridad Pública. Agradeció la participación que en esa consulta tuvieron miembros del Poder Judicial de la Federación, del Poder Legislativo, y Ciudadanos en General".⁷⁵

En su primer Informe de Gobierno, el Presidente De la Madrid que "había utilizado el Proceso de Consulta Popular para analizar las condiciones que guardaba el sistema jurídico y las circunstancias en que actuaban los órganos encargados de la Seguridad Pública y la Administración de Justicia."⁷⁶ Sobre esa base impulso una Reforma Jurídica.

Añadió el Presidente: "En Materia de Administración de Justicia y Seguridad Pública se disponía ya de planteamientos precisos y concretos que abarcaban el conjunto de Derecho Nacional y que proponían Reformas profundas en Materia de Amparo y Justicia penal y buen gobierno, así como en la organización para la Seguridad Pública".⁷⁷

⁷⁵ Presidencia de la Republica "El Gobierno Mexicano No 9 Mexico agosto de 1983 Pag 20

⁷⁶ Presidencia de la Republica " El Gobierno Mexicano No 10 septiembre de 1983 Pag 26

⁷⁷ Ibidem Pag. 27

Gracias a un acuerdo que reconoció la vocación institucional de la Procuraduría, se llevo adelante la reconsideración del Derecho Nacional aplicable a la Procuración y a la Administración de Justicia. Fue una definición sustantiva sobre la tarea contemporánea de la Procuraduría.

4.3.- ACTUALIZACION DE LA REFORMA JURIDICA.

El Presidente De la Madrid promovió, con la consulta descrita, un nuevo método de renovación jurídica que no se había abandonado.

En el segundo Informe del Presidente ante el Congreso de la Unión, el 1o de septiembre de 1984, se hizo la síntesis de los principios que tenía la Reforma: "Las nuevas Leyes y Reformas en el sistema de justicia tenían 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".⁷⁸

En un balance al cabo de cuatro años, el Procurador General de la República expuso ante el Pleno de la Cámara de Senadores, el 18 de diciembre de 1986: "La Reforma en materia de justicia proyectada por el Presidente De la Madrid constituye una nueva etapa en el Derecho de la Revolución Mexicana. Esto es producto de un proceso deliberado. Tiene origen explícito, método meramente cumplido y objetivos precisos. se apoya en el concepto definido del Estado de Derecho. Su prioridad es el de ser humano. Implica transformación de leyes, de instituciones y servicios. Es, por todo, un esfuerzo de cambio, no una simple suma de iniciativas".⁷⁹

⁷⁸ Presidencia de la República "El Gobierno Mexicano" No. 22 septiembre de 1984. Pág. 28 y 29
⁷⁹ Procuraduría General de la República . P. G. J. D. F. Instituto Nacional de Ciencias Penales
"Revista Mexicana de Justicia" no. 1 Vol. V, enero-marzo Pág. 495-561

4.4. LEY ORGANICA Y NORMAS INTERIORES: ORDENACION Y ORIENTACION.

Si la Procuraduría actúa en la transformación del Derecho Patrio, debe de proponer la procedente revisión de sus propios ordenamientos. En ningún caso el cambio por el cambio. Se requiere un objetivo útil y cierto.

De este impulso resulto la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el 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 del mismo mes.

Por tratarse de la Ley Orgánica de una Dependencia, se debía de distinguir entre Procuraduría y Ministerio Público. Este, con otros órganos, se integra en aquella. El ordenamiento prescinde de normas sustantivas y procesales, alojadas en diversas leyes. En cuanto 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 sus atribuciones. Por ello se expidió poco después el Reglamento, que no existía.

La norma de 1983 respeta con escrúpulo el sistema federal. Reconoce el régimen de concertación que confiere modalidades singulares a nuestro moderno 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 una puerta a la concertación, esto es, el auxilio recíproco, con sustento en los preceptos legal y consensual.

A la cabeza de estas funciones quedó la vigilancia de la Constitucionalidad y la Legalidad. Esta era la preocupación principal, de la Procuraduría. 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.

En el último punto para el Ministerio Público moderno. En nuestro estudio de la ley se expuso: "En realidad, lo que aquí se ha intentado es la prudente intervención por parte del Ministerio Público para prevenir o resolver conflictos. En este interés aflora el régimen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan, un "Ombudsman" mexicano. De esta figura, que tan distintas expresiones posee el Derecho Comparado, La Ley Orgánica de la Procuraduría toma facultad para atender a los particulares, fuera de las sedes administrativas y jurisdiccional regulares; adopta, también, el carácter no imperativo de la gestión del Ministerio Público".⁸⁹

La Ley Orgánica dispone que la Procuraduría de la República sea representante del Gobierno Federal ante las autoridades estatales, en asuntos que conciernen a las atribuciones de aquella. Se pone en marcha la coordinación que luego integraría un sistema de convenio. Así las autoridades

⁸⁹ Revista Mexicana de Justicia no 1 enero-marzo de 1984 México Pág. 401

locales auxiliaban a la federal, y viceversa, con fundamento convencional. Queda atrás la idea de auxilio impuesto por la Ley Federal.

La Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría requirió un Reglamento, que no existía bajo las leyes previstas, también condujo a la completa revisión de mandamientos interiores: acuerdos, circulares, manuales de organización y procedimientos. Esta labor fue cumplida principalmente, por una unidad creada apartir de 1982: Dirección Técnica Jurídica.

La desconcentración del servicio público merece el mayor interés. De esta labor, propuesta y desarrollada como un "sistema", procede la moderna estructura de la Procuraduría. Ha sido un 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 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 Policía Desconcentrada integral iniciada en 1983 se apoyaba en la Ley Orgánica y en las normas que en ella derivan. Avanzo en dos sentidos, complementarios entre sí: vertical, por delegación en despacho de atribuciones; y horizontal: por extensión geográfica de los servicios. Así se

emprendió el mas importante y comprensivo proceso de desconcentraci3n en la historia de la Procuradurí3 General de la Repú3lica.

A diferencia de otras Dependencias del Ejecutivo, la Procuradurí3 no contó con delegaciones estatales o regionales. Había revisores de actuaciones de los Agentes del Ministerio Pú3lico en zonas determinadas, supervisaban las averiguaciones previas, sobre todo, también habí3, mandos policiales medios y coordinaciones de la campaña contra el narcotr3fico.

Primero se creó el sistema de Delegaciones de Circuito. Hoy es la Columna vertebral en la estructura nacional de la Procuradurí3. Este movimiento se inició con el acuerdo 2/84, expedido el 23 de abril de 1984.⁸¹ Ahí se ordenaba el funcionamiento de las primeras ocho Delegaciones de Circuito, tuvieron como sedes las ciudades de Guadalajara, Mérida, Monterrey, Morelia, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. A cada una de estas plazas fue como delegado un Agente del Ministerio Pú3lico Federal, sin designaci3n presupuestal, por que el rubro aun no existía en el presupuesto.

En poco mas de dos años, entre 1984 y 1986, se estableció el conjunto de dieciocho Delegaciones, que abarcaron toda la Repú3lica. En tan breve periodo las Delegaciones asumieron importantes facultades y responsabilidades como representaciones de la Procuradurí3, y se dió a los Delegados autoridad sobre todo los funcionarios y empleados de la Procuradurí3 en el Circuito.

⁸¹ Revista Mexicana de Justicia no. 2 Vol. Abril - Junio 1984. Pág. 231-238

Como se podía ver no fue labor sencilla la creación de las Delegaciones. Planteaba un régimen moderno, que retira decisiones de las unidades centrales y las confía en las Desconcentradas. La desconcentración siempre tropieza con el Feudalismo burocrático, acumulación del poder mediante centralismo.

4.5.- UN EJEMPLO EL "NO EJERCICIO DE LA ACCION PENAL"

La desconcentración tenía una expresión elocuente en el acuerdo del "no ejercicio de la acción penal", 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 ensancho el marco de posibilidades, se confió al Procurador mas amplia facultad para delegar esa resolución.

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

Por Acuerdo 30/86, del 4 de julio de 1986.⁸² se delego 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 este futuro se pondrá encomendar la atribución a los Delegados de Circuito.

En 1986 apareció el Ministerio Público Itinerante, lo instituyó el Acuerdo 31/86, del 23 de julio.⁸³ En esto mencionaba el Presidente que un sistema de

⁸² Revista Mexicana de Justicia no. Vol. IV julio-septiembre de 1983 México Pág. 293-294.

⁸³ Revista Mexicana de Justicia no. 3 Vol. IV julio-septiembre de 1986 México Pág. 295-298.

audiencias a cargo del Ministerio Público Federal en poblaciones donde no hay Agenda permanente.

4.5.1.- COMPARECENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO Y DE LA POLICIA JUDICIAL ANTE LA COMUNIDAD.

La actuación abierta ante la comunidad rige las tareas de la Procuraduría en la etapa que comenzó en 1982. Era uno de los signos más trascendentales y significativos. Se podía ver el régimen de la comparecencia del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federales ante su comunidad, tal fue el nombre de este programa que revelaba sus características.

En diversas ocasiones el Procurador menciona la necesidad y el compromiso de que la sociedad conociera, con suficiencia, las tareas que realizaban sus funcionarios de la Procuraduría. Se menciona en la intervención del Procurador ante el pleno de la Cámara de Senadores 1983. La idea se retiraría en encuentros de participación comunitaria en toda la República, y en reuniones de trabajo interno de la Procuraduría, esto último, en las reuniones regionales de actualización legislativa celebradas en febrero y marzo de 1987, en este mes se inició la práctica de comparecencia.

Se trataba de la comparecencia personal y directa de los Agentes del Ministerio Público Federal y de los jefes de unidades de la Policía Judicial Federal en una localidad. El propósito fundamental era que desarrollaran una franca y constructiva comunicación con "Su" comunidad: la población en la que viven y para la que trabajan.

No se pretendía un debate acerca de los temas jurídicos o administrativos, que tal vez no preocupaban tanto a los habitantes de una comunidad. De este

modo, la comunidad expresa su juicio, solicita información, manifiesta coincidencia o inconformidad. Al propio tiempo, los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial conocen los problemas y explican el trabajo a su cargo, desde su propia perspectiva.

Aun cuando cada Procuraduría tiene atribuciones que derivan de la Constitución Federal y su legislación reglamentaria, es preciso asociarlas en un trabajo concertado para la procuración de justicia. Esta es la idea fundamental la paulatina formación de lo que en 1986 se comenzó a denominar el Sistema Nacional de Procuración de Justicia.

Hasta 1983, las normas orgánicas de la Procuraduría General de la República dispusieron el auxilio a cargo del Ministerio público del fueron común y de los cuerpos policiales locales. En cambio la ley de 1983 rescato mejor el espíritu federalista. Ordeno el auxilio por parte del Ministerio Público y de los órganos policiales del distrito federal, previno la misma relación, con apoyo consensual, entre las autoridades locales y la Procuraduría General de la República.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República deposita en esta, por primera vez, representación federal en actos ante los Estados de la Federación. Al mando unilateral del ordenamiento federal agrega la convención: entendimiento de voluntades jurídico-políticas.

4.5.2.- REUNION DE PROCURADORES.

Por llevarse adelante un intenso trabajo de desconcentración y crecimiento, resultaba más necesario fortalecer las adecuadas relaciones con autoridades estatales y municipales. El desarrollo del Ministerio Público Federal, hacia nuevas expresiones de su "Representación Social".

Los propósitos y acciones coincidieron en el esfuerzo de crear un Sistema Nacional de Procuración de Justicia", que podría mejorar el futuro, para servir a la comunidad con mayores y mejores trabajos públicos.

Merecen referencia las Reuniones de Procuradores de Justicia, con autorización del Presidente, previa invitación a los Gobernadores y en consulta con los Procuradores de los Estados, se fijó el Programa de las Reuniones Regionales y de la Reunión Nacional de Procuradores, en 1986. Se pretendía el examen franco de problemas y soluciones en escala regional y en el ámbito nacional.

Hubo cuatro encuentros regionales en 1986. Fueron sedes las ciudades de Chihuahua, Campeche, Mazatlan y Cuernavaca. Concurrieron el Procurador de la República y sus colaboradores, con los Procuradores Generales de Justicia de los Estados.

Del 24 al 26 de julio de 1986 se celebró la Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia, preparada por la Procuraduría General de la República a lo largo de 1986, la sede fue el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

4.5.3-. AJUSTE PRESUPUESTAL Y REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA.

Por razones financieras y presupuestales, el Gobierno de la República debió de adoptar medidas para la reducción del gasto publico en agosto de 1985. Se proyectaron sobre el aparato administrativo.

La Procuraduría de la República hizo su parte en este programa, al hacerlo, aceleró tareas de reestructuración administrativa ya previstas y emprendió otras. En estas circunstancias se produjo un cambio mayor en la organización de la Procuraduría. Fue respuesta, las profunda factible, a las necesidades de reducción del gasto, en forma compatible con las necesidades del servicio.

En julio de 1985 se contaba con dos Subprocuradurías, una Oficialía Mayor, una Visitaduría General, una Contraloría Interna, y trece unidades con cargo de Dirección General. En agosto de 1985, se contrajo el conjunto a una Subprocuraduría, una Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos y cuatro unidades con nivel de Dirección General: Jurídica Consultiva, de Procedimientos Penales, Contraloría Interna y Administración.

Con esto se produjo un reagrupamiento de unidades y servicios administrativos bajo la Dirección General de Administración, conforme a la tradición de la Procuraduría; y la modificación orgánica de la Policía Judicial Federal. También se afirmó el cumplimiento del artículo 21 Constitucional en relación entre el Ministerio Público y la Policía Judicial.

4.5.4.- POLICIA JUDICIAL FEDERAL.

Lo que se ha dicho sobre la selección y formación del personal también corresponde a la Policía Judicial Federal por esto merece una atención especial. A diferencia de lo que pasa en otros servicios públicos, el de la policía suele recibir interés escaso y, a veces, equivocado. No se puede olvidar el desacierto del porfiriato que puso mandos de policía en manos de delinquentes.

Cabe suponer el trazo que ha costado, integrar una autentica profesión policial, un verdadero servicio público de policía. Esto, en las distintas expresiones de la función policial.

El Presidente Miguel de la Madrid adoptó un acuerdo inteligente, de alcance histórico. Por Decreto del 13 de enero de 1983, apenas iniciado su Gobierno, suprimió el organismo denominado "División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia". Era un antiguo servicio secreto, esta disposición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero.

No cavén condenas o absoluciones generales. Muchos buenos policías se formaron en el servicio secreto, como en otras corporaciones, lo cierto es aquel quedó siempre al margen de la Constitución, estrictamente, en la medida en que se atribuía o se le atribuían funciones que competen a la Policía Judicial. Los integrantes del servicio secreto fueron transferidos a las Policías Judicial de la Federación y del Distrito Federal. La gran mayoría pasó a la Policía Judicial del Distrito Federal.

4.5.5.- INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES.

En 1976 fue creado el Instituto Nacional de Ciencias Penales. se afrontaba el requerimiento de investigación de formación de personal idóneo en las disciplinas penales. Fue concebido como organismo descentralizado federal, que en cuya Junta de Gobierno Figuraban la Secretaría de Gobernación y Educación Pública, las Procuradurías Generales de la República y del Distrito Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Metropolitana, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

Desde su creación, el organismo quedo 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 selección y formación del personal de la Procuraduría. En 1985 desapareció y sus funciones fueron encomendadas, por convenio, al Instituto Nacional de Ciencias Penales. Así se pudo concentrar mejor las atenciones publicas en la delicada tarea de investigación y preparación de personal para servicios de justicia.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales intervino en la difusión, en todo el país, de las reformas jurídicas de 1983. Luego emprendió nueva ruta, abandono de las actividades que ya cumplía: formación de Agentes del Ministerio Publico Federal y de la Policía Judicial. Para aquellos, el Instituto desarrolla cursos bajo la presidencia del Director General del organismo se

realizan los exámenes de oposición, otro tanto acontece, según las características, en cuanto a la Policía Judicial Federal.

Las sucesivas etapas del Instituto, que en 1986 produjo una obra conmemorativa de su primera década, se reflejan en el desarrollo de sus instalaciones materiales. De la etapa iniciada en 1983 es el edificio más capacitado de la policía.

En el llamado Sistema Nacional de procuración de Justicia, que se perfila en los últimos años, el instituto ocupa un lugar importante. Se previno al inicio de 1987 el establecimiento de un Consejo Consultivo en el que participan todos los Procuradores Generales de Justicia del País.

CONCLUSIONES.

Cualquier proceso de cambio debe de partir del conocimiento y reconocimiento de la historia. La evolución consiste en cambiar para mejorar, en aprovechar las experiencias del pasado para enriquecer nuestra comprensión del presente y proyectar así nuestro futuro. Cada generación tiene la oportunidad de ser mejor que las anteriores, en medida en que tenga la capacidad de sumar e incorporar al saber propio, la experiencia de las generaciones que le antecedieron.

La memoria del origen, las razones de cada decisión y la explicación de cada paso, constituyen parte fundamental de una trayectoria que es indispensable conocer para seguir cambiando y para hacer avanzar a las instituciones.

Debemos reconocer que la Procuraduría General de la República es una institución que tiene una amplia trayectoria. Que a pretendido responder a las necesidades de la sociedad Mexicana y que se ha ido depurando y perfeccionando a lo largo de muchos años. Hoy tenemos una institución con características y cualidades que son producto de esfuerzo acumulado, de muchas generaciones de mexicanos que han opinado y participado en la construcción de una instancia de representación social muy arraigada en nuestra comunidad y que constituye una tradición dentro de nuestro sistema jurídico.

Lo que no sobra, en cambio, sino se mantiene indispensable y vigente, es la certeza de que esas instituciones viven y se transforman. Deben hacerlo. Que son tan activas y resueltas como la vida nacional en la que aparecen, de la que toman nutrientes y a la que se digieren.

De esta manera se emprendió la reestructuración de la Procuraduría General de la República, con energía y convicción pero con humildad y respeto a la experiencia y a las aportaciones de quienes nos antecedieron a estas.

Ahora estoy convencido de que en momentos de cambio es importante releer la historia para no equivocarse, para no repetir errores del pasado y para no dar por nuevo, algo que ya se ha hecho y que por ignorancia o desconocimiento aparece ante nosotros como revolucionario y positivo.

La Procuraduría y el Ministerio Público han cambiado periódicamente. Se han hecho ajustes importantes y se han incorporado nuevas características y facultades que enriquecen su funcionamiento. No obstante, la realidad ha caminado muy rápido y hoy es indispensable revisar nuevamente las normas y las estructuras. Es tiempo de plantear y proponer el siguiente paso en materia de Procuración de Justicia.

En la naturaleza y hasta en el nombre de una Procuraduría de Justicia esta su compromiso con la Ética y el Derecho. Des esto se trata, profundamente. Si no existe ese compromiso, o es adverso como sucede en las tiranías, se desnaturaliza una institución pensada para el servicio de la justicia.

El compromiso natural de la Procuraduría se encuentra en su raíz y en su destino. Debe localizarse en su desempeño. Al menos como intento perseverante, como Procuración Tenaz que no desmaya. Mas que reducirse a ser atribución, en el sentido reglamentario de la palabra, se eleva para ser misión, en el alto significado moral de la encomienda.

Pero por supuesto, el deber de Justicia no se limita a la Procuraduría. Su razón ética y jurídica alcanza a todas las instituciones en las que se expresa el Estado. Las domina y conduce el ser humano, con su dignidad plena, es justificación y destinatario del poder político que se cifra en el Estado. Entonces, las instituciones públicas nacen de un propósito humanista y son instrumentos del y para el humanismo.

Como lo señala el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León: "Los Mexicanos debemos de seguir trabajando en la construcción de un país de leyes; de un Estado de Derecho que garantice la justicia sin excepción, sin privilegio y sin impunidad."

Para fortalecer el Estado de Derecho es importante que a través de una decidida participación ciudadana. La sociedad denuncie con valor y responsabilidad los hechos delictivos que le afectan.

Consecuentemente con la anterior idea señalo que hoy en día presenciamos el reforzamiento del aparato represivo del Estado, en el cual se ubica precisamente el ministerio público y la policía judicial, situación que es congruente con la política del gobierno del tener un "Estado Fuerte" y no un "Estado Grande".

Sin embargo, existe una contradicción evidente, en virtud de que por un lado se han fortalecido los órganos represivos del Estado (policía, ministerio público, ejército, jueces etc.) por otro se puede observar que estos órganos son incapaces de resolver la delincuencia, la cual en vez de disminuir, cada vez da muestra de incrementarse.

La explicación de esta situación, estriba en que las funciones que realizaban estos órganos, ponían en evidencia la naturaleza de la administración pública, es decir la función mediadora y mas a un mediatizadora, así como el control social e ideológico que la administración pública ejerce sobre la sociedad civil.

Conforme a este criterio cuantitativo la Procuraduría General de la República, se vio en la necesidad de ampliar la capacidad de cobertura del servicio, con objeto de dar a fin, las demandas de la sociedad en materia de procuración de justicia, así como a la delincuencia que mostraba clara tendencia a incrementarse.

Con este propósito se establecieron estrategias, políticas, planes y programas, con objetivos y metas claramente definidos para cambiar de una institución altamente centralizada a una desconcentrada funcional y territorialmente, con objeto de fortalecer así la presencia de la institución en el nivel regional o local.

El propósito se cumplió, pues, a fines de 1988 la Procuraduría General de la República contaba con una estructura desconcentrada integrada con 21 delegaciones de circuito que cubría la totalidad del territorio nacional y con el ejercicio de las atribuciones delegadas por el órgano central, lo cual les dio cierto margen de decisión y acción, así mismo actuaban de manera coordinada con los órganos del poder judicial federal, también se con agencias del ministerio público federal permanentemente establecidas en los principales estados del país.

La sociedad exige cumplimientos de normas, por esto es importante dar continuidad a los programas institucionales, independientemente de los relevos o cambios en los servidores públicos superiores.

Solo en la medida en que el programa de respuestas concretas a la sociedad, se podrá mantener la confianza en las instituciones. La prioridad que el estado asigna a este aspecto están debidamente señaladas tanto en el "PND" como el Programa de Procuración de Justicia.

Este Programa al tratar de dar respuesta a los objetivos del "PND", señala como estrategias la legalidad, profesionalismo y especialización en el desempeño de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República además de la modernización de sistemas, procedimientos y equipos existentes.

El contenido del Programa de Procuración de Justicia integra además de su introducción y Marco Jurídico, un panorama general o diagnóstico, así como el señalamiento del "PND" 1983-1988 aplicables a la procuración de justicia en toda la República.

El programa define a la procuración de justicia como la función del Estado que tiene entre sus objetivos: la investigación de delitos cometidos, la persecución de delincuentes ante los tribunales y a las oposiciones de penas correspondientes, la realización de estudios en materia de política criminal y la aplicación de medidas de prevención de delito. Todo ello con miras a preservar la seguridad pública, dentro de un marco de participación de la comunidad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos y al principio de la legalidad.

Si conceptualizamos la Administración Pública como la serie de acciones por medio de las cuales se llevan a cabo las políticas o estrategias, es posible entenderla como el instrumento que permitirá cumplir con las líneas generales de acción que el gobierno propone para alcanzar sus objetivos en materia de procuración de justicia.

Establecer programas y normas no es suficiente para responder a las demandas sociales. Excelentes programas de gobierno no es posible llevarlos a cabo sino se cuenta con servidores públicos que respeten las normas jurídicas establecidas. Si no se cuenta con este perfil estaremos ante servidores públicos con practicas deshonestas en el ejercicio de su función en la cual colaboran.

En el Marco de un Estado de Derecho la estrategia de legalidad propicia el sujetar todos los actos de los servidores públicos que participan en la procuración de justicia a las normas y leyes en su ámbito competencial.

Profesionalización implicara transformación institucional en la medida en que sus servidores públicos sean capaces considerando aptitud y actitud en las funciones que desempeñen.

Las cuatro estrategias generales del programa están estrechamente relacionadas entre si y podemos sintetizarlas de la siguiente manera y son : Legalidad, Profesionalización, Especialización y Modernización.

Construir un autentico Estado de Derecho es vocación fundamental de un pueblo que lucha todos los días, y que ha luchado a lo largo de muchos años, por hacer de México un país mas libre y mas justo.

En definitiva, libertad y cultura, procuradas por el camino de la justicia, son los signos a los que se subordina la Procuraduría General de la República Mexicana.

BIBLIOGRAFIA:

1-. Acosta Romero Miguel.

Evolución de la Administración Pública Federal desde la Independencia hasta nuestros días.

México, Editorial Porrúa, 485 p. 1985

2-. Bazant Jan.

Breve Historia de México de Hidalgo a Cardenas.

México, Editorial Premia, 245 p. 1975

3-. Barreto Rangel Gustavo.

Evolución de la Institución del Ministerio Público con Especial Referencia a México. Obra Jurídica Mexicana Tomo IV. 350 p. 1985

4-. Cosío Villegas Daniel.

Historia de México

Tomo I y II, México 1989, Editorial Porrúa. 734 p.

5-. Cosío Villegas Daniel.

EL Sistema Político Mexicano.

México, 1980, Editorial Porrúa. 210 p.

6-. Clavijero Francisco Javier

Historia Antigua de México

México, 1980 Editorial Porrúa. 200 p.

7-. Castro Juventino V.

El Ministerio Público en México.

México 1981, Editorial Porrúa. 180 p.

8-. Diccionario de Administración Pública

Tomo I y II Editorial Colegio de México. 1980, 350 p.

9-. Varios Autores

Diccionario de Política y Administración.

México Editorial Colegio de México. 1975, 450 p.

10-. Carrillo Castro Alejandro.

La Reforma Administrativa en México.

México, Editorial Porrúa. 1970, 350 p.

11-. Justo Sierra.

Evolución Política del Pueblo Mexicano

México, Editorial Porrúa. 1968, 544 p.

12-. José Fuentes Mares.

Biografía de una Nación.

México, Editorial Premia. 1982, 645 p.

13-. Fix, Zamudio Hector.

Ministerio Público.

Diccionario Jurídico tomo VI 1976, 315 p.

14-. Rivera Silva Manuel.

El Procedimiento Penal.

México 1981, Editorial Porrúa. 1988, 190 p.

15-. Procuraduría General de la República.

Apuntes y documentos.

Procuraduría General de la República 1980, 550 p.

16-. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

Apuntes y documentos.

P.G.J.D.F. 1990, 417 p.

17-.Gonzales Ramirez Miguel Angel.

El Poder Ejecutivo en México Cúspide de la Administración Pública Federal

México Editorial, El Caballito, 1979, 215 p.

18-.Jimenes Nieto Juan

Política y Administración.

Editorial, Ternos Madrid 1975, 179 p.

19-. Flores Caballero Romero.

Administración y Política en la Historia de México.

2ª Edición I.N.A.P. 1969, 278 p.

20-.Procuraduría General de la República.

Memoria de la Procuraduría General de la República.

México, Edita Procuraduría General de la República. 1980, 60 p.

21-.Secretaría de Programación y Presupuesto.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-88.

México, Edita S.P.P. 1992, 150 p.

22-.Presidencia de la República.

El Gobierno Mexicano varios números.

México Edita, P. R. 1996, 210 p.

23-. Procuraduría General de la República

Revista Mexicana de Justicia.

No 1. Vol. V. enero-marzo. 1991, 170 p.