

345
R1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**“LA ACTIVIDAD DEL OMBUDSMAN
CON RELACION AL MINISTERIO
PUBLICO”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CECILIA ALEJANDRA PACHECO RAMIREZ

ASESOR: LIC. JOSE HERNANDEZ RODRIGUEZ

México

1997.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

A MI MADRE.

Quien hizo posible la realización de esta carrera profesional, con afecto y gratitud.

A MIS HERMANOS.

Con todo cariño y comprensión.

A MI HIJO.

Por ser parte de la realización de mi vida, con afecto y amor.

A MIS AMIGOS.

Que me brindaron su amistad y me apoyaron a lo largo de estos años.

A MI ASESOR DE TESIS

**Por su apoyo y enseñanza
con respeto.**

**A todos aquellos que con su ayuda
y colaboración intervinieron
durante el desarrollo de este trabajo**

I N D I C E

* LA ACTIVIDAD DEL OMBUDSMAN CON RELACION AL MINISTERIO PUBLICO *

Introducción.

Capítulo	I.- Los antecedentes de la Institución del Ministerio Público.	1
	A.- Grecia.	2
	B.- Roma.	3
	C.- Edad Media.	4
	D.- España.	5
	E.- Francia.	7
Capítulo	II.- El Ministerio Público en algunos Países de Europa y Latinoamérica.	11
	A.- Francia.	11
	B.- España.	13
	C.- Italia.	14
	D.- Alemania.	17
	E.- Argentina.	18
	F.- Colombia.	20
	G.- Perú.	20
Capítulo	III.- Historia del Ministerio Público en México.	22
	A.- Época Colonial.	22
	B.- De las Constituciones de 1814 a 1857.	23
	C.- Época de vigencia de la Constitución de 1857.	25
	D.- Constitución de 1917, su Artículo 21 en cuanto a la persecución de los delitos.	38
	E.- Leyes Orgánicas del Ministerio Público.	43
	F.- Reuniones de carácter nacional relacionadas con la Institución.	43

Capítulo	IV.- Organización actual del Ministerio Público en nuestro País.45
	A.- Fundamento Constitucional en la Organización del Ministerio Público Mexicano.45
	B.- Organización del Ministerio Público Federal.48
	C.- Organización del Ministerio Público del Fuero Común en el Distrito Federal.48
	D.- Principios que rigen la Organización y funcionamiento del Ministerio Público.50
Capítulo	V.- Las atribuciones del Ministerio Público en nuestro País.55
	A.- En materia penal.57
	B.- En la Investigación del Enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados públicos.61
	C.- En materia administrativa, relacionada con el Registro Civil.63
	D.- En el juicio de amparo.63
	E.- En representación de los intereses de la Nación.65
	F.- Como consejero jurídico del Gobierno y vigilante de la constitucionalidad.66
	G.- Facultades del desistimiento de la acción penal.70
Capítulo	VI.- El Ombudsman72
	A.- Sus antecedentes.75
	B.- Su aparición en México.81
	C.- Su inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.85
	D.- Su estructura.105
	E.- Sus atribuciones con relación al Ministerio Público.108
	C O N C L U S I O N E S120
	B I B L I O G R A F I A123

INTRODUCCION

El presente estudio, está enfocado a una de las instituciones que se encuentra en un plano de actualidad el Ministerio Público, el planteamiento del trabajo está enfocado a las atribuciones del Ministerio Público en materia penal, misma que comprenderá sus antecedentes y las diversas funciones que actualmente se le reconocen como parte investigadora. En particular, es necesaria la transformación de los órganos encargados de la investigación y persecución de los delitos, el Ministerio Público es un hecho conocido y confirmado por el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, no cumple satisfactoriamente con sus atribuciones. Es por esto que el objetivo del presente estudio es el de analizar las atribuciones del Ministerio Público con relación al Ombudsman quien es un observador moral encargado de lograr una correcta aplicación de la justicia sin detrimento de aquellos derechos que son inherentes al hombre. Este trabajo de investigación realiza un estudio de la evolución que ha tenido la Institución del Ministerio Público desde su origen y en un aspecto particular en nuestro país, la forma que cumple su función al representar los intereses de la sociedad, la persecución

de los delitos así como la injerencia que dentro de dicha institución ha tenido la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos pues es una institución que vigila la correcta aplicación de las sanciones y evita la violación de las Garantías Constitucionales, pues existe una relación entre el ejercicio de sus facultades y la facultad de vigilancia y verificación que las Instituciones de reciente creación mantienen dentro del ámbito de su competencia para una pronta y correcta aplicación de las normas legales .

CAPITULO I

LOS ANTECEDENTES DE LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO.

En los comienzos de la vida del hombre en sociedad, la ley del más fuerte, la venganza privada o sea la justicia por propia mano era el medio para la solución de los conflictos, hasta que, con la aparición de las autoridades que supieron imponer sus decisiones, surgen los órganos jurisdiccionales que a través del proceso vienen a solucionar las cuestiones litigiosas en forma imparcial, quedando a cargo de los directa o indirectamente ofendidos por el delito, el ejercicio de la acción, o bien, en los casos de acción popular, los ciudadanos con el interés de perfeccionarse en la práctica del derecho, para demostrar sus cualidades oratorias o para hacer méritos de carácter político, intervenían en la persecución de los delitos, pero, más adelante, se vio la necesidad de que fuera un acusador oficial el que lo hiciera en representación de la sociedad, sin más interés que el respeto a la ley y la realización de la justicia, confiándose su cuidado a personas investidas de ese cargo especial que llega a transformarse en una magistratura permanente, como hoy conocemos al Ministerio Público, que pasa por periodos en que por predominio del proceso inquisitivo es el propio órgano jurisdiccional el que realiza funciones de acusación, constituyéndose en juez y parte, y, ante la conveniencia de que no sucediera así, se establece que el Ministerio Público sea el único de la persecución de los delitos, como ocurre entre nosotros, sin que dejen de existir sistemas en que se distinguen delitos de acción pública y de acción privada, concediéndose en estos últimos

su ejercicio, como su nombre lo indica, a los particulares agraviados por el delito. Es así como a través de la evolución del enjuiciamiento penal o, en ocasiones, en razón al interés del soberano por obtener en beneficio del fisco ¹ parte o la totalidad de la pena pecuniaria, se citan diversas figuras como posibles antecedentes del Ministerio Público, a las que habré de hacer referencia, aún cuando sólo sea a grandes rasgos, en este capítulo.

En esta trayectoria poco, por no decir nada, se hablará de la intervención del Ministerio Público en materia civil, ya que esta actividad se le ha conferido como algo accesorio, considerándose siempre en forma principal las atribuciones que tiene en la materia penal, pero para conocer la estructura de la Institución que nos ocupa, es menester que haga referencia a las causas que provocaron su nacimiento y evolución, en relación íntima con estas atribuciones.

a) Grecia - Siracusa ² hace referencia a los tesmotei griegos, como funcionarios encargados de denunciar a los empleados públicos ante el Senado o la Asamblea del Pueblo, los que a su vez designaban un ciudadano para que sostuviera la acusación, resultando ser como comenta Alcalá -Zamora, meros promotores de una especie de juicio político.

¹ Motivo por el que a los funcionarios del Ministerio Público se les ha designado también con la denominación de Fiscal, y así en España y Argentina a la Institución se le llama Ministerio Fiscal.

² ALCALÁ-ZAMORA, *Derecho procesal penal*, Edt. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, pp. 378-9, donde además cita a HELIE, BARTOLOTTO, así como AYARRAGARAY, indicando que de dichos autores entresaca los datos más salientes sobre el origen del Ministerio Público, y es en la Odra de Alcalá-Zamora y la Enciclopedia Jurídica Española, en la parte relativa.

En general, entre los atenienses, los delitos eran perseguidos por los mismos perjudicados o por las personas que les estaban ligados por el parentesco y, aunque había cierta clase de delitos que podían ser perseguidos por todos los ciudadanos, la facultad de ejercitar la acción penal era una Institución Política inherente a la democracia por lo que no se procedía de oficio a la averiguación de los delitos y al castigo de los delinquentes más que al tratarse de los atentados contra las personas que pudieran resultar impunes porque la víctima no tenía parientes o éstos no intervenían por negligencia.³

b) Roma.- En relación con el Derecho romano, se señalan las siguientes figuras: al praefectus urbis en Roma, a los praesides y procónsules en las Provincias, a los defensores civitates, advocati fisci, procuratores caesaris, los quaestores, así como los curiosi, stationari o irenarcas. De estos funcionarios algunos tuvieron a su cargo una especie de vigilancia en la administración de los bienes del Fisco, como los procuratores caesaris y los advocati fisci y los más estaban investidos de funciones más bien de policía.

De los quaestores se dice que fueron creados por la Ley de las Doce Tablas y que tenían a su cargo, además de la recaudación y de la defensa del Tesoro público, el descubrir y procesar a los homicidas.

En cuanto a los curiosi, stationari o irenarcas, se asienta en la Enciclopedia Jurídica Española que "a fines del Imperio es cuando vemos aparecer al funcionario encargado de perseguir los hechos punibles, los irenarcas debían recoger las pruebas, practicar cuantas diligencias propendieran al descubrimiento de los delitos, y detener a los culpables, teniendo como subordinados dos magistrados inferiores, los curiosos y los

³ Enciclopedia Jurídica Española. Edit. Barcelona 1910. T. XVI, p. 435.

4

stationarii, y como superior jerárquico al Prefecto del Pretorio, al cual estaba confiada la administración de justicia en el Imperio: pero ninguno de estos funcionarios ejercía la misión acusadora propia del fiscal, siendo sus atribuciones más bien de policía y seguridad".

Se hace también referencia a las facultades que en el siglo VI dio el emperador Justino a los obispos, pero también se señala que sus funciones eran únicamente de vigilancia, mismas que jamás ejercitaron.

c) Edad Media.- En la Edad Media se menciona a los conocidos por los godos con el nombre de sayones y entre los francos con el de grafiones, que fueron después los condes de la ciudad. De ellos se dice que presentan sorprendente analogía con lo que debería ser más tarde el Ministerio Público ⁴ los que contaban con oficiales encargados de vigilar por los intereses del Tesoro público, por la exacción de las multas y por la ejecución de las sentencias, y al realizar estas funciones, procuraban evitar la impunidad de los culpables, surgiendo una intervención directa y necesaria de dichos funcionarios en el proceso criminal. ⁵

Sin embargo, los escritores no están contestes en la verdadera condición del mencionado oficio y si Merlin, fundándose en análisis hechos a las "Fórmulas" complicadas por Casiodoro, que afirma que "según estas Fórmulas, el sayón debía ser parte contra los violadores de las leyes, y auxiliar de diversos modos al juez en la administración de justicia y ejecución de sus sentencias", por otro lado Ortolán pone en duda que las funciones del sayón contuvieran algo del origen de las del Ministerio Público, llegando a afirmar " que las atribuciones del sayón en materia civil, no eran otras

⁴ Así lo considera el referirse al "sayón" J. AGUILAR Y MAYA. El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen México, 1958 (Reimpresión), p. 14.

⁵ Enciclopedia Jurídica Española. Edit. Barcelona 1910, T. XVI, P. 436.

que las que hoy corresponden a un ujier de Sala o portero de estrados, y que en asuntos criminales tenía a su cargo la ejecución de las sentencias".⁶

Se mencionan también las facultades que se dieron a los bailios y senescales en Francia, pero se considera que ni en estos ni en los gastaldi del derecho longobardo, quienes ejercían la policía, ni en los actores fisci, actores regis o missi dominici de Carlo Magno, ni en el promotor o vindex religionis del Derecho canónico de los siglos XIII y XIV, vigilante este último del procedimiento inquisitivo y con la misión de sostener la acusación, pedir la aplicación de la pena y deducir la apelación, existe el antecedente del Ministerio Público.

Igualmente se habla en Venecia, de los avogadori del Comune cuyo origen se remonta al siglo X y en la República de Florencia de los Conservatori di legge Franco Sodi,⁷ además, menciona como de ascendencia italiana a los sindici o ministrales, encargados de denunciar los delitos a los jueces, de quienes eran sus inferiores jerárquicos y podían actuar sin su intervención, que, según el mismo autor, guardan gran distancia con los modernos representantes sociales y agrega que más bien eran denunciadores oficiales.

d) España - En España se mencionan como antecedentes del Ministerio Público, aparte de los sayones desde el tiempo de los visigodos a que ya hicimos referencia, a los promotores fiscales, establecidos en el siglo XV como herencia del Derecho canónico,

⁶ NOTA I. y N. ALCALA-ZAMORA. *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, p. 371, dice que "basta la lectura de la ley XXIV, Título V, Libro II del Liber Judiciorum (Fuero Juzgo), para cerciorarse de que los sayones visigodos eran auxiliares en cuanto a la ejecución procesal y no antecedentes del Ministerio Público."

⁷ FRANCISCO SODI, *El Procedimiento penal mexicano*, Edit. Porrúa, S. A., México, 1957, p. 52

quienes actuaban en representación del monarca, seguían fielmente sus instrucciones y su facultad principal era la de vigilar lo que sucedía en los tribunales de lo criminal para beneficio del fisco, y al hacerlo procuraban, además, el castigo de los delitos que no eran perseguidos por un acusador privado. Las leyes de Recopilación se refieren a ellos, cuando dicen: "Mandamos que los fiscales hagan diligencias para que se acaben y fenezcan los procesos que se hicieren en la vista privada de los escribanos, así contra los mismos jueces como contra los escribanos" (Libro II, Título XIII, Ley VI, de la Nueva Recopilación, y Libro V, Título XVII, Ley IV, de la Novísima Recopilación).⁸

También se señala que en el Reino de Castilla, en tiempos de Juan I, existió un funcionario encargado de perseguir los delitos, instituido a petición de las Cortes de Briviesca de 1387 y que más tarde los Reyes católicos acoplaron a las Cancillerías de Valladolid y Granada.

Se citan con anterioridad a las figuras enunciadas y calificándoseles como precedentes más directos del Ministerio Público, a dos funcionarios que se localizan en siglo XIII en Valencia (en forma semejante en Navarra), llamados uno abogado fiscal y el otro abogado patrimonial.

el primero tenía a cargo acusar de los delitos, vigilar la ejecución de las penas y sostenerla jurisdicción real; el segundo, la defensa del patrimonio real y del Erario, de los derechos del monarca en asuntos civiles y de la recaudación de los impuestos; por tal motivo se dice que ya en ellos se encuentra con nitidez, la separación entre Ministerio

⁸ Transcripción del texto tomada de la cita que hace J. J. GONZALEZ BUSTAMANTE, *Principios de Derechos procesal Penal Mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., México 1959, p. 59.

Fiscal y Abogacía del Estado, establecida en España a partir del año de 1881 en forma permanente. ⁹

c) Francia. - Al hacerse referencia al origen del Ministerio Público en Francia se habla de que al heredar los señores y soberanos las facultades que correspondían a los anteriores condes y magistrados en la administración de justicia, tuvieron que nombrar personas idóneas que los auxiliaran en la dirección de los asuntos judiciales, a los que se designó con el título de procuradores del Rey o del soberano y, una vez establecidos los tribunales en forma permanente, el respeto del Rey a la costumbre de que una persona distinta del juez desempeñara el mencionado cargo, separó las funciones de juez y acusador, haciéndose representar el soberano por un presidente, en cargo de administrar justicia en su nombre y por un procurador general, con la misión de ilustrar y guiar a los jueces

Con estos antecedentes, Felipe IV el Hermoso, al fundar los Parlamentos de París, Rouen y Tolosa, da consistencia a las funciones del procurador, estableciendo la magistratura de un modo permanente y definitivo, que después se generaliza a los demás tribunales y toma el nombre de Ministerio Público, con lo que comienza la verdadera Institución hasta alcanzar el desenvolvimiento con que hoy la conocemos. ¹⁰

Es por ello que a la Ordenanza de 25 de 1302, dictada por el mencionado monarca, se le considera como el punto de arranque de la Institución. ¹¹

Sin embargo Alcalá-Zamora, fundado en lo que afirma Hélie, dice que los procuradores del Rey fueron suprimidos en 1318 y después en la segunda mitad del siglo

⁹ N. ALCALÁ-ZAMORA, *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, pp. 378-9, pp. 372-3.

¹⁰ Enciclopedia Jurídica Española, Edit. Barcelona, 1910, T. XVI, p. 436.

¹¹ J. AGUILAR Y MAYA, *El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen*, México 1958 (reimpresión), p. 14.

XIV. con las Ordenanzas de 28 de Diciembre de 1355, 20 de Julio de 1367 y 22 de Noviembre de 1371."... aparecen disposiciones relativas a los Procuradores reales con caracteres de Ministerio Público, puesto que estaban encargados de perseguir los hechos punibles castigados por las Ordenanzas, incluso si la parte lesionada no accionaba. No sin resistencias, suscitadas por los partidarios de la antigua acción popular, la nueva institución se fue abriendo paso, tanto en la práctica como en la legislación (Ordenanzas de Carlos VIII en 1493 y de Luis XII en 1498), pero no alcanza su pleno desarrollo hasta el siglo XVI (Ordenanzas de Agosto de 1522, Noviembre de 1553 y Mayo de 1580)".

Además, del siglo XVII se citan las Ordenanzas de 1667 y 1670. De la de 1667 se dice que no hizo más que resumir las leyes y costumbres precedentes, de donde el Ministerio Público resultaba ser el representante de los grandes intereses sociales, "... protegiendo en el orden civil las personas y derechos que este debía amparar y defender". Por la Ordenanza de 1670, se establece para los procuradores generales la iniciativa en los procesos criminales, el derecho de citar y emplazar a los testigos, de que "la justificación", una vez concluida, se les debía comunicar, y que ningún decreto o providencia podía ser cumplimentado, ninguna excarcelación podía acordarse, sin oír al Ministerio Público y emitir éste sus conclusiones. "El principio de que las penas no pueden ser impuestas sin la petición fiscal, se hallaba de tal modo reconocido, que se resolvió que un Tribunal en el que no hubiera intervenido el Ministerio Público no pudiese condenar al reo a ninguna pena."¹²

¹² Enciclopedia Jurídica Española. Edn. Barcelona 1910. p. 437

Los funcionarios del Ministerio Público eran entonces, en los grandes tribunales: un procurador general, dos abogados generales y los substitutes del procurador general, y en los tribunales inferiores: un procurador del rey y un abogado del rey.

A partir de la Revolución de 1789, para mayor claridad, opté por dividir en cinco periodos la evolución del Ministerio Público en Francia.

1o.) De la Monarquía constitucional, en el que los funcionarios del Ministerio Público se dividían en dos clases, unos eran los comisarios del rey, designados por el monarca pero protegidos con la inamovilidad, que en materia civil ejercían las atribuciones propias de la institución en los tribunales competentes en esa materia, y en los que conocían de la materia penal promovían la acción de la justicia, cuidando de la ejecución de los fallos, los otros eran los acusadores públicos, nombrados en elección popular, con la facultad de sostener la acusación ante el jurado de sentencia.

2o.) De la República, en el que por decretos de 1792, se suprimieron los comisarios del rey, que ya para entonces se les llamaba nacionales, pasando las funciones que desempeñaban a los acusadores públicos, que conservaron la inamovilidad y se establece su independencia respecto del Poder Ejecutivo.

3o.) Del Directorio, en que, por disposición de la Constitución de 1795, los funcionarios del Ministerio Público vuelven a ser nuevamente destituibles, llamándoseles procuradores.

4o.) Del Consulado, en el que la Constitución de 1799 reafirma la unidad del Ministerio Público, al convertirlo en órgano del Ejecutivo mediante los comisarios del Gobierno.

5o.) Este último periodo podemos denominarlo de la consagración del Ministerio Público, comprendiendo la época en que Napoleón le da su organización definitiva en la Ley de 20 de Abril de 1810 y de la Restauración borbónica de 1814, que consolida los rasgos de supeditación al Ejecutivo, como pasa a nuestro días.¹³

Por toda esta trayectoria del Ministerio Público en Francia, gran parte de los autores le atribuyen a este país su paternidad, por lo menos como antecedente inmediato de la moderna institución, ya que fue en él donde alcanzó su desarrollo al organizarla como una magistratura independiente de la jurisdiccional, bajo los principios de unidad e indivisibilidad y con las funciones de acción y de requerimiento en el proceso

¹³ ALCALA-ZAMORA, *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, pp. 375-6 y Enciclopedia Jurídica Española., Edit. Barcelona 1910.

CAPITULO II

EL MINISTERIO PUBLICO EN ALGUNOS PAISES DE EUROPA Y LATINOAMERICA.

La difusión que tuvo la Revolución de 1789 unida a la labor de codificación realizada por Napoleón, motivó la influencia de la legislación francesa y de sus comentaristas en gran parte del mundo, y países lo mismo de Europa y América, que de Oriente, como China y Japón, adoptaron la institución del Ministerio público siguiendo el modelo francés, citándose entre los pocos casos de excepción a Inglaterra, ¹ pues en los mismos Estados Unidos de Norteamérica puede decirse que existe, aún cuando no con el desarrollo y caracteres conocidos en los demás países, con la circunstancia de que en los que tienen establecida la institución existen algunas variantes, por lo que, para tener una idea más amplia de ella, me ocuparé brevemente de su organización en algunos países de Europa y Latinoamérica, como son Francia, España, Italia, Alemania, Colombia y Perú.

a) Francia - En el país de nacimiento de la moderna institución del Ministerio público, depende del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, con funciones de vigilancia sobre los tribunales, en tal grado que Alcalá-Zamora ha comentado que "... constituye, juntamente con el régimen de ascensos, las dos formidables palancas de que el Gobierno francés ha dispuesto siempre para contar con una de las judicaturas menos independientes del orbe...". ²

Se caracteriza por la existencia del *parquet* (cámaras de acusación), nombre que encuentra su explicación en la historia, cuando los procuradores del rey tenían su lugar

¹ En donde predomina el ejercicio de la acción popular y de los mismos ofendidos, sin embargo hay casos en que interviene el Attorney General, el Solicitor General o el Director of Public Prosecutions. (GONZALEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México 1959, pp. 63-4).

² GONZALEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México 1959, p. 376.

establecido sobre un estrado o entarimado (parquet), donde permanecían en la sala de audiencias.

En todos los tribunales se encuentra instituido el parquet, bajo la dirección del Procurador, quien es asistido en los Tribunales de Primera Instancia por los llamados Substitutos del Procurador, y en los de Apelación por los Substitutos Generales o Abogados Generales

Es su función primordial el ejercicio de la acción penal, sin que tenga su monopolio, pues también pueden ejercitarla otros órganos del Ejecutivo por delitos previstos en las leyes de aduanas, bosques, tasas, correos y telegrafos, así como los sindicatos cuando se afectan sus intereses colectivos ³

La institución francesa tiene funciones de acción y de requerimiento, pero carece de funciones instructorias, las que se encuentran reservadas a los órganos jurisdiccionales, y sólo en casos excepcionales las realiza en diligencias de carácter urgente, de las que tiene que dar parte a los jueces en un término breve. La vigilancia y control de las funciones de policía judicial queda a cargo, en forma exclusiva, del Procurador General y de la Corte de Apelación, por ello ante esta pueden ocurrir en revisión los ofendidos por el delito, cuando no logran el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio público. ⁴

Sus funciones en materia civil se ejercitan de tres maneras: 1) como actor en defensa de los intereses públicos; 2) como consultor, emitiendo en estos casos su opinión sobre la forma en que el juez debe resolver; y 3) como representante legal de personas, cuya tutela le encomienda la Ley. ⁵

³ C. FRANCO SODI, Procedimiento Penal mexicano, Edit. Porrúa, S.A., pp. 58-9

⁴ GONZALEZ BUSTAMANTE, GONZALEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal mexicano, Edit. Porrúa, S.A. México 1959, pp. 55-9

⁵ M. DE LA PLAZA, Derecho Procesal Civil Español, Edit. Revista, Madrid, 1945, p. 130.

b) España.- A la institución se le llama Ministerio fiscal y también es una dependencia del Ministerio de Justicia. Su jefe es el Fiscal del Tribunal Supremo, encontrándose en grado jerárquico inferior los Fiscales territoriales en las Audiencias así llamadas y los Fiscales provinciales, en las de este nombre, quienes a su vez jefaturan a los Fiscales municipales o de paz.

Al lado de los funcionarios mencionados, como cuerpo diferente, actúan los abogados del Estado, a quienes atañe la defensa de la Hacienda pública en juicio y en general de los intereses del Estado, los que se encuentran bajo la jerarquía de la Dirección General de lo Contencioso.

El Ministerio fiscal en términos amplios "... tiene la misión de velar por la observancia de las leyes y demás disposiciones referentes a los Tribunales y Juzgados, promover la acción de la justicia, en cuanto concierne al interés público, y representar al Gobierno en sus relaciones con el Poder Judicial procurando siempre imparcialmente, el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social."

Los fiscales, ejercen la llamada acción pública y algunas consideradas de carácter privado, como las que se refieren a la violación y el rapto, cuando no es posible que la víctima comparezca en juicio o carezca de parientes próximos o representantes legales.

En relación con el orden procesal, tienen intervención, entre otros asuntos, en las cuestiones de competencia, conflictos de jurisdicción, en la ejecución de las sentencias, correcciones disciplinarias, responsabilidad de jueces y magistrados, en los recursos de casación en interés de la ley: se le oye en la jurisdicción voluntaria, cuando afecte a los intereses públicos, y en general le corresponde velar por el cumplimiento de las leyes procesales.

En materia civil, interviene en todos los casos relacionados con el estado civil de las personas; tiene la representación de los menores, incapacitados, ausentes o impedidos

para administrar sus bienes, hasta que se les provee de las instituciones tutelares; en la liberación de hipotecas, división y redención de cargas, reivindicación de títulos al portador, así como en los juicios sucesorios y también tiene amplia intervención en materia de quiebras.⁶

c) Italia. - En Italia el Ministerio público es igualmente, como en Francia y España, órgano del Poder Ejecutivo y se encuentra bajo la vigilancia del Ministro de Gracia y Justicia, pero esa vigilancia se refiere a la marcha regular de los asuntos y a la debida disciplina, pues la institución tiene independencia funcional respecto del Ministro mencionado ya que una de sus reglas de actuación es la legalidad que excluye toda consideración de oportunidad.

Hay una equiparación de grados entre la magistratura jurisdiccional y la del Ministerio público, encontrándose unificadas en los escalafones, con la misma responsabilidad civil y penal y la misma tutela, pero desde luego distintas y separadas en cuanto a sus funciones, sin que esa separación sea absoluta, ya que los jueces están facultados u obligados a realizar actos propios del Ministerio público, entre ellas la de informar a éste acerca de los delitos perseguibles de oficio de que tengan conocimiento al ejercitar sus funciones. Por otra parte, la acción penal que es pública y que ordinariamente la promueve el Ministerio público, precisamente el Procurador de la Republica, en algunos casos su promoción le corresponde a un miembro de la jurisdicción, al pretor.

Manzini, al hacer referencia al pretor, dice que se trata de un magistrado híbrido, que "... como juez es independiente del Ministerio público, y como funcionario a quien están

encomendadas incumbencias de policía judicial ... depende necesariamente del Ministerio público, al extremo de que ha de tener constantemente informado de su propia actividad

⁶ G. CABANELLAS. Diccionario de Derecho Usual. Edit. Virvocoqui, S.A., Buenos Aires, 1959, T.II, p.205.

al procurador de la República", está facultado para recibir denuncias y querellas y dar órdenes en materia de policía judicial a los oficiales y agentes de ella.

En el derecho italiano existen delitos que se persiguen únicamente previa querella, en los que el Ministerio público o el pretor (en su caso) . una vez presentada, proceden con la exclusividad y plenitud de sus propios poderes.

El mismo tratadista acabado de citar, hace la distinción que considera de origen francés, entre policía judicial y policía de seguridad, empezando por señalar que no es debida a diferencias de carácter orgánico sino al hecho de la parcial subordinación de los oficiales y agentes de seguridad al Ministerio público para los efectos de la justicia penal. Policía judicial, menciona dicho autor, "... indica la actividad investigadora que se orienta a descubrir los delitos, a impedir que se los lleve a consecuencias ulteriores, y a identificar a sus autores ..." y, agrega insistiendo en ello, que "... los actos de policía judicial consisten especialmente en la directa búsqueda de los delitos: en la recepción de denuncias y querellas; en las providencias conservativas de las huellas y de las pruebas de los delitos; en el arresto y en las pesquisas en flagranza de delito; en la detención policial y, en general, en todas las investigaciones, informaciones y operaciones consentidas por la ley que preceden a la instrucción formal o sumaria". Que en tanto "... la policía de seguridad tiende a prevenir las posibles violaciones de ley ... la judicial despliega su actividad respecto de violaciones efectivamente ocurridas y se orienta a descubrir a sus autores y asegurarlos a la justicia ...", y pone también de relieve que los órganos de policía judicial, como tales, tienen oficio de información y de coerción, no propiamente de instrucción, debiendo considerarse al Ministerio público su sujeto principal y dirigente ya que la acción penal deriva de un hecho que constituye delito, por lo que es natural que realice las investigaciones preliminares y preparatorias de esa acción, acerca de los elementos objetivos y subjetivos del hecho en cuanto sean

necesarios y suficientes para fundar la acusación. Entre las atribuciones del Ministerio público se encuentra la de ejercer el poder disciplinario sobre el personal que realice funciones de policía judicial.

La función de la institución en materia penal, considerada como la principal y característica del Ministerio público, se realiza mediante tres tipos de actividad 1) investigadora y preparatoria del ejercicio de la acción penal, 2) de persecución procesal y 3) una actividad realizadora de los resultados obtenidos (ejecución).

Una vez promovida la acción penal el Ministerio público no puede desistirse de ella y únicamente cesa por decisión jurisdiccional.

El Ministerio público es el encargado de vigilar y exigir el mantenimiento de las competencias, con el fin de prevenir los vicios del proceso que dependen de la incompetencia del juez; velar en general por el orden en los oficios judiciales y porque el despacho de las causas sea rápido.

En materia administrativa se cita, entre otras facultades, la de vigilar la marcha regular de los registros del estado civil y el servicio que por el mismo se presta.⁷

La participación del Ministerio público en el proceso civil, puede desenvolverse de dos modos, según afirma Carnelutti, que se separan en una forma equiparable a la sustitución y a la intervención.

Así en el primer modo, cuando actúa en lugar de la parte la acción se le atribuye en determinados procesos que se refieren al estado de las personas, al matrimonio y al estado civil, como son los que se realizan en materia de interdicción y de inhabilitación en la oposición a los acuerdos del consejo de familia, oposición al matrimonio o nulidad

⁷ Los datos que hasta el momento hemos expuesto sobre el Ministerio público en Italia corresponden a V. MANZINI, *Tratado de derecho procesal*, Edit. Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1951, T. I, p. 288-9, 291 y 294 y T. II, pp. 42, 321-3, 352, 354, 356, 358-61 y 364.

del mismo en la rectificación de documentos el estado civil, también en el juicio de casación, en el que se le reconoce la facultad de recurrir en interés de la ley cuando en cierto tiempo no lo hace la parte vencida; en el proceso corporativo, en el que debe ejercitar la acción cuando el interés público lo exija; y, en relación con la materia penal, cuando verse sobre la restitución y el resarcimiento del daño que puede demandar el Ministerio Público en interés del perjudicado, cuando sea incapaz por su menoría de edad o enfermedad mental y no tenga quien lo represente.

"El Ministerio público, por tanto, puede intervenir en cualquier proceso, sea cual fuere el litigio, esta siempre legitimado como interventor", disposición esta última que pone de manifiesto la finalidad esencialmente pública del proceso. *

d) Alemania - En cuanto a este país, me limito a mencionar algo que resulta de interés en relación con la época de apogeo del nacional socialismo, en que se hizo una exaltación de las facultades del Ministerio público, dictándose la ley de 15 de julio de 1941 relativa a su intervención en el proceso civil, y para el efecto de tener una idea de ella me remito a don Manuel de la Plaza, quien nos dice que el Ministerio público "... según dicha ley, puede intervenir en todos (los procesos civiles), 'para hacer valer circunstancias en que, bien en el procedimiento, bien en la decisión, deba tenerse en cuenta el punto de vista de la Comunidad'. Con ese fin, el Ministerio público puede alegar hechos omitidos por las partes y formular pruebas no propuestas por ellas; y aun es lícito, al Procurador General del Reich (Oberreichsanwalt), insistiendo en una posición que ya apuntaba en el Día 16

* F. CARNELUTTI Sistema de Derecho Procesal Civil, Edit. Uteha, Buenos Aires, 1944, Trad. esp. de M. Alcalá-Zamora y S. Sentís Melendo, T. II, p. 53-5. El tratadista se funda en legislación anterior a la vigente, pero de cualquier manera nos ilustra sobre los asuntos y la forma en que participa el Ministerio público en el proceso civil italiano.

de septiembre de 1939, solicitar la revisión de cualquier sentencia cuando surjan dudas "sobre la justicia de los puntos de hechos o de derecho establecidos, o cuando le parezca que la especial importancia que la decisión presenta para la Comunidad política requieren un nuevo debate o una nueva decisión". Anotamos (sigue diciendo de la Plaza) la disposición a título de curiosidad, aunque nos parezca recusable el sistema, que justificadamente, ha merecido acres censuras dentro y fuera del país".

e) Argentina.- Como en España, en Argentina se le llama Ministerio fiscal y depende también del Poder Ejecutivo.

Sus funcionarios principales son, en materia federal, el Procurador General de la Nación, los Fiscales de Cámara y los Agentes fiscales adscritos a los tribunales de primera instancia y, en materia común, el Fiscal de la Cámara de Apelaciones y los Agentes fiscales adscritos a los juzgados inferiores.

El Procurador General de la Nación, los Fiscales de Cámara, tanto de la materia federal como de la común de la Capital, son designados por el Ejecutivo con aprobación del Senado y removibles mediante juicio político, en tanto que los demás funcionarios son nombrados y removidos libremente por el mismo Ejecutivo.

El Ministerio público argentino, según Máximo Castro,¹⁰ se distingue del europeo porque:

a) Se divide en dos ramas, la fiscal y la pupilar;

b) Representa al Estado como persona ideal capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones y representa, además, a la sociedad;

c) Con esta última representación interviene en asuntos penales y civiles".

¹⁰ ALCALA-ZAMORA, *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, pp. 391-2
¹¹ Franco SODI, *El Procedimiento Penal mexicano*, Edit. Porrúa, S.A. 1957, p. 62

Las acciones a que da lugar el delito, se dividen en la legislación argentina en públicas y privadas; las primeras corresponden al Ministerio fiscal y las privadas a las personas ofendidas o damnificadas por el delito, además de que estas pueden tener injerencia como denunciante en los casos en que debe ejercitarse la acción pública, con facultades de iniciar también el juicio penal correspondiente, cuando no lo hace el Ministerio público

Los delitos perseguibles mediante acción pública, se pueden denunciar al juez competente, al Ministerio fiscal o a los funcionarios o empleados de la policía.

El Ministerio fiscal tiene la obligación de poner en conocimiento de los jueces, mediante el ejercicio de la acción, todos los delitos de que tenga conocimiento y debe intervenir en la averiguación, esclarecimiento y acusación de los delitos que dan lugar a la acción pública; de promover durante la instrucción del sumario la práctica de las diligencias necesarias, asistiendo al desahogo de pruebas y ejercitando todas las acciones y recursos previstos en las leyes penales y de procedimientos.

En lo civil, participa 1) en los asuntos en que haya interés fiscal, mientras no interviene otro funcionario del Estado que represente ese interés. 2) en los juicios sucesorios en los casos que la ley lo exija. 3) en los procesos que interesen a establecimientos de beneficencia y otras instituciones del Estado, si carecen de representación. 4) en las declinatorias de jurisdicción y conflictos de competencia. 5) en los procesos de divorcio y de nulidad del matrimonio. 6) en los casos de filiación y demás sobre el estado civil. 7) en los asuntos sobre licencias para matrimonio de los menores. 8) en las declaratorias de pobreza; y 9) demás asuntos en que lo disponen los Códigos Civil y de Comercio o leyes especiales. ¹¹

¹¹ G. CABANELLAS. Diccionario de Derecho Usual. Edit. Viracoclia, S.A., Buenos Aires 1959. pp. 711.2.

Al lado del Ministerio fiscal se encuentra el Ministerio pupilar, además de funcionarios especiales llamados defensores de pobres y ausentes, y todos ellos forman el Ministerio Público; en la justicia federal los llaman defensores de menores, pobres y ausentes, que como su nombre lo indica tienen como atribuciones la representación de los menores y ausentes, la defensa de sus intereses, promover su tutela, etc y además defienden a los procesados que se rehusan a nombrar defensor particular ¹²

f) Colombia - Por lo que respecta a este país, el Ministerio Público está representado por el Procurador General de la Nación, los Fiscales de los Tribunales Superiores, los Fiscales de los Juzgados Superiores y los Personeros Municipales.

La acción penal siempre es pública y, salvo los casos en que la ley exige la presentación de querrela, se ejercita de oficio, corresponde su ejercicio al Ministerio Público, al funcionario de instrucción y al juez competente.

Como representante de la sociedad, el Ministerio Público, debe procurar la sanción de los infractores de las disposiciones penales, la defensa de las personas acusadas sin justa causa y deberán procurar que se haga efectiva la indemnización a los damnificados del delito ¹³

En materia civil interviene en los asuntos que versan con el matrimonio y los derechos de los menores y ausentes.

g) Perú.- El Ministerio público está integrado por los Fiscales de la Corte Suprema de la República, los Fiscales de las Cortes Superiores, los Agentes Fiscales y los Promotores Fiscales.

¹² ALCALA-ZAMORA, *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, T. I, pp. 393-4.

¹³ FRANCO SODI, *El Procedimiento Penal mexicano*, Edit. Porrúa, S.A., México 1957, pp. 66-7.

Se distingue entre acción penal pública y privada, la primera, que se ejercita por el Ministerio público, puede hacerse de oficio o a instancia de parte agraviada, existiendo casos en que la ley autoriza la acción popular, y de la acción privada toca su ejercicio al ofendido.

En materia civil interviene como parte o ilustrando con su opinión al juez, en representación de los incapaces, y en cuestiones relativas al matrimonio, fundamentalmente.

CAPITULO III

HISTORIA DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

El Ministerio público, que en México tiene en la actualidad características propias, ha recibido a través de su historia la influencia de la procuraduría o promotoría fiscal española y de la institución francesa, pero existen además datos que apuntan la influencia del derecho norteamericano en el establecimiento del Procurador General de la Nación como representante de la Federación, influencia que se encuentra también en la misión que se le da al mismo funcionario como consejero jurídico del Poder Ejecutivo.

En seguida paso a realizar un examen panorámico de la trayectoria de la institución en nuestro país a partir de la época de la dominación española hasta nuestros días.

a) Época Colonial.- Se establecieron los procuradores o promotores fiscales, que por virtud de la conquista fueron trasplantados a nuestro territorio. Funcionarios dependientes de las jurisdicciones que intervenían promoviendo el castigo de los delincuentes y la defensa de los incapaces, pero solo en una forma accesoria porque su función de vigilancia en los tribunales estaba encaminada principalmente hacia el cuidado del patrimonio fiscal y su injerencia en el procedimiento penal resultaba muy limitada ya

que se reducía a la presentación del pliego acusatorio, lo que hacían hasta el momento del plenario, como es llamado el enjuiciamiento español el periodo del juicio ¹

Los promotores fiscales no constituían un conjunto orgánico, con unidad jerárquica en su funcionamiento, sino que actuaban con independencia unos de otros.

Sin embargo, tuvieron influencia en México mucho tiempo después de haber obtenido el país su independencia política, porque, como veremos adelante, a pesar de que en la época en que ya las disposiciones legislativas habían adoptado la institución del Ministerio público, la forma en que actuaban sus funcionarios no era otra que la de los promotores fiscales del derecho colonial, y Ceniceros ² afirma que así sucedió de hecho hasta el año de 1930, o sea cuando se encontraba ya en plena vigencia la Constitución de 1917, que en la actualidad nos rige.

b) De las Constituciones de 1814 a la de 1857 - Los coloniales fueron tomados en cuenta a través de nuestras Constituciones políticas, al considerarse necesaria su existencia en los tribunales.

En la Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, que nunca estuvo en vigor pero se cita en nuestra historia como " ... uno de los esfuerzos más puros en busca de una fórmula de organización política ", ³ se hablaba de dos fiscales letrados, como auxiliares de la administración de justicia, uno para el ramo civil y otro para lo criminal, nombrados por el Congreso a propuesta del Ejecutivo, con duración de cuatro años en sus funciones, durante los cuales se les debería dar el tratamiento de "señoría".

¹ L. CABRERA y E. PORTES GIL., La Misión Constitucional del Procurador General de la República Mexicana, Edit. Cultura, México 1932, pp. 30-1; M. RIVERA SILVA, El Procedimiento Penal, Edit. Porrúa, S.A., México 1948, pp. 57-8; GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México 1959, pp. 65-6.

² CENICEROS, Trayectoria del Derecho Penal Contemporáneo - La Reforma Penal en México, Edit. El Universal, Lunes 13 de Agosto de 1962.

³ F. TENA RAMÍREZ, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México 1959, p. 10.

La Constitución de 1824 señalaba para el Presidente de la República la facultad de velar porque la justicia se administrara pronto y cumplidamente por la Corte Suprema y demás tribunales, vigilando que las sentencias fueran ejecutadas conforme a la ley, pero también mencionaba al Fiscal como un funcionario que debía existir con la misma categoría que los miembros de la Corte.

En la Constitución centralista de 1836, que se le llama también de las Siete Leyes, se consideraba al Fiscal formando parte de la Suprema Corte de Justicia, con la prohibición de tener comisiones del Poder Ejecutivo, lo que sólo podía suceder por acuerdo del Consejo de Gobierno y consentimiento del Senado, y que, como los ministros de la Suprema Corte, era inamovible y sólo se le podía suspender o remover por enjuiciamiento ante el Congreso.

En la Constitución de 5 de Febrero de 1857, se hacía referencia a un Fiscal y por primera vez se hablaba de un Procurador General, formando parte ambos funcionarios de la Suprema Corte de Justicia.⁴

Gonzalez Bustamante hace resaltar, en relación con la Constitución de 1857, que en el proyecto relativo por primera vez en México se mencionaba al Ministerio público, y afirma: "Sin duda alguna que los Constituyentes de 1857 conocían la institución del Ministerio público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés pero no quisieron establecerla en México por respeto a la tradición democrática", pues los debates en la asamblea constituyente desembocaron en la conclusión de que el establecimiento del Ministerio público quebrantaría los principios filosóficos sustentados por el individualismo, al expresarse en ella que la acusación era un derecho de los ciudadanos que no podía delegarse en un acusador público.

⁴ Datos sobre las Constituciones. CABRERA. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Edit. Cultura. México 1932. pp. 31.3

c) Epoca de vigencia de la Constitución de 1857.- En esta epoca aparecieron una serie de disposiciones legislativas relacionadas con el Ministerio público, como las que paso a enumerar:

- 1) Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion de 1862.
 - 2) Ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal de 1869.
 - 3) Códigos Civiles para el Distrito Federal y territorio de la Baja California de 1870 y 1884, y de Procedimientos Civiles, también para el Distrito Federal y territorio mencionado, de 1872, 1880 y 1884.
 - 4) Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios de 1880 y 1894.
 - 5) Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal de 25 de abril de 1900.
 - 6) Refórmulas de 22 de Mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857.
 - 7) Código de Procedimientos Federales de 1897 y reformas a su titulo preliminar de 3 de octubre de 1900.
 - 8) Ley de Organización Judicial de 1903.
 - 9) Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales de 1903.
 - 10) Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 1908.
 - 11) Código Federal de Procedimientos Penales de 1908.
 - 12) Código de Comercio.
 - 13) Ley de Impuesto a las Sucesiones y Donaciones de 1908.
- 1) El Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nacion de 29 de Julio de 1862, dictado por el Presidente Juarez, señalaba las atribuciones Fiscal y del Procurador General, mencionados por la Constitución de 1857.

El Tribunal pleno de la Suprema Corte de Justicia se integraria con los once ministros propietarios, los cuatro supernumerarios, el Fiscal y el Procurador General, limitando la

intervención de estos últimos funcionarios al concederles solo voz pero no voto en los negocios en que hubieren intervenido formulando pedimento.

El Fiscal debería promover lo que considerara oportuno para la pronta administración de justicia o que por cualquier causa afectara al interés público en materia de justicia. En su artículo 6 se encuentra lo esencial de sus atribuciones al prevenir que se le oíría en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios que interesaban a la jurisdicción o competencia de los tribunales, en las consultas sobre dudas de ley, y siempre que el lo pidiera o el tribunal lo estimara oportuno, además de que concluido el sumario en las causas criminales de que conociera la Corte se le deberían pasar al Fiscal para que promoviera lo que estimara conveniente.

El Artículo 7 expresaba: "El Procurador General será oído en todos los negocios en que se interese la Hacienda pública, sea porque se ventilen derechos de ella, sea porque se trate del castigo de fraudes contra ella, o responsabilidad de sus empleados o agentes, y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos

Se prevenía también que los promotores fiscales de los Juzgados de Circuito y de Distrito comunicarían al Procurador General los negocios en que intervinieran y en que resultara interés para la Hacienda pública por cantidad mayor de quinientos pesos, debiendo observar las instrucciones que recibieran de dicho funcionario, quien a su vez las recibiría del "supremo gobierno"⁴

El Procurador General era integrante de la Suprema Corte pero a la vez, para poder ejercitar sus funciones, recibía instrucciones del Ejecutivo

La aparición del Procurador General y particularmente las atribuciones que se le señalaban en el Reglamento en cuestión, probablemente se debieron a que para esa época ya se veía la necesidad de que el Fiscal tuviera mayor injerencia en los asuntos de la administración de justicia, lo que implicaba una ampliación en sus atribuciones, y por otra

⁴ M. DUBLAN Y J. M. LOZANO, Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República, Edt. Imp. de Comercio, México 1877, 18878, 1902, 1908 y 1910., T. IX, PP. 492-502.

parte, se hacia patente la necesidad también de que un funcionario con esa misma jerarquia del Fiscal siguiera representando, con la atención requerida, a la Hacienda publica, pues, entre otros aspectos, se habia hecho común el abuso de las intormaciones ad-perpetuum, que se promovian ante los jueces federales y comunes, ya que resultaban verdaderas demandas al fisco, pretendiendose fundar en ellas derechos contra éste en reclamaciones por indemnización de daños y perjuicios, como consecuencia de la Revolución de Ayutla, y las Leyes de Desamortización de bienes y de Reforma, que nacionalizaban los bienes eclesiásticos. "

- 2) La Ley de Jurados en materia criminal para el Distrito Federal de 15 de junio de 1869, que por lo que dice Ceniceros es copia de la Ley de Jurados de Francia de 1791, resulta ser la primera Ley en México que menciona al Ministerio público ⁷ al calificar de sus representantes a los promotores fiscales, que actuarían como parte acusadora con independencia de la parte ofendida, sin embargo, no se trata del establecimiento de la institución francesa y, por el contrario, sigue en funciones la española, pues, los promotores, que de acuerdo con la ley serían tres, intervendría, en el proceso penal sin la unidad y dirección que caracterizan al Ministerio público francés ⁸

⁷ Datos sobre el problema de las intormaciones ad-perpetuum, de que hacemos referencia, se encuentra en la circulares de 13 de marzo, 10 de octubre y 6 de noviembre del año de 1862, contenidas en Colección de leyes, decretos y circulares, relacionados con la desamortización y nacionalización de bienes, y materias conexas desde la Independencia de la República hasta la época actual, México 1937, pp. 85, 91 y 93. Publica la colección por la SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO a iniciativa del entonces Director General de Bienes Nacionales, Ing. RICARDO M. GUTIERREZ, con la colaboración de los Lic. ARMANDO DE CEBALLOS, CESAR HERNANDEZ CARDENAS

⁸ Anteriormente, en la Ley que arregla los procedimientos judiciales en los tribunales y juzgados del Distrito y Territorios de 4 de mayo de 1857, aun cuando no se usan los términos Ministerio público, en la fracción II del artículo 179, al hacer referencia a los fiscales, se habla del Ministerio fiscal, como se conoce a la institución en Argentina y España (M. DUBLAN Y J. M. LOZANO, Legislación Mexicana, Edit. Imp. de Comercio, México, 1877, T. VIII, p. 461).

⁹ J.A. CENICEROS, Responsabilidad, eficacia y honestidad del Ministerio público, Edit. El Universal, Lunes 13 de Agosto de 1962, p. 181; GONZALEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal Mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México 1959, pp. 68-9; RIVERA SILVA, El Procedimiento Penal, Edit. Porrúa, S.A., México 1958, p. 58.

3) En el Código Civil de 1870 se hace referencia en forma amplia al Ministerio público por la intervención que se le da, como representante de la sociedad, en los negocios sobre alimentos, divorcios, nulidad de matrimonio, tutela, declaración de ausencia, en las sucesiones, etc., disposiciones que pasaron al Código Civil de 1884 y hasta al actual de 1928.

Esos preceptos que desde 1870 hacen alusión al Ministerio Público dándole injerencia en diversos asuntos, se comprende que existían y existen en la legislación civil debido precisamente a la influencia ya aludida de la codificación realizada en Francia en la época de Napoleón, que propiamente se transcribieron en nuestros primeros Códigos sin que la institución del Ministerio Público estuviera establecida en México, pero era suplida por la operante entonces del procurador fiscal, y para el efecto de comprobarlo cito el claro ejemplo que nos proporciona el decreto de 17 de diciembre de 1878 del Gobernador del Estado de Oaxaca, por el que se adoptó en esa entidad el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal de 1872, del que se dice que "La intervención del Ministerio Público se desempeñara en la Capital por el promotor fiscal de hacienda del Estado, y en los distritos por los administradores de rentas" *

- 4) En los Códigos de Procedimientos Penales en el Distrito Federal de 1880 y 1894, se encuentran disposiciones en que se nota claramente la influencia de la doctrina francesa, al mencionar y considerar al Ministerio Público con las funciones de acción y de requerimiento, " * instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en

* El decreto se encuentra transcrito en la edición del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California de 1872, impresa por la Imprenta de J.M. Aguilar Ortiz, México, 1878.

nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta⁹; con facultades para perseguir y acusar a los responsables de los delitos y vigilar la ejecución de las sentencias, pero, en las funciones de policía judicial, resultaba una figura secundaria porque sólo intervendría en casos de notoria urgencia cuando no se encontraran los demás funcionarios encargados de ejercitarlas o el juez, el Ministerio Público debía dar conocimiento inmediatamente que tuviera noticia de algún hecho delictuoso, y si se levantaban actas en que el juez no hubiera intervenido directamente podía ordenar la repetición de su contenido, con facultades también para iniciar de oficio el procedimiento, sin esperar a ser requerido por el Ministerio Público, que debía ser citado en todo caso, pero sin su presencia podía ordenar la práctica de diligencias, allegarse pruebas por su iniciativa, e incluso ordenar la incomunicación del inculpado, de donde el procedimiento quedaba, desde las primeras diligencias, bajo el control exclusivo del órgano jurisdiccional.

Al Ministerio Público también se le encargaba de vigilar la conducta de los jueces y magistrados, así como de sus dependientes.¹⁰

- 5) El Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal de 25 de abril de 1900,¹¹ dictado por el Presidente Porfirio Díaz, tiene ya las características de una ley orgánica de la institución, en la materia común

El Procurador de Justicia del Distrito Federal, que dependería inmediatamente de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, sería el jefe de los agentes del Ministerio Público y de los agentes también de la policía judicial, además de que le correspondía vigilar la conducta de los defensores de oficio para que realizaran sus funciones y cuidar igualmente que los funcionarios y empleados de la administración de justicia en el Distrito Federal cumplieran con su deber.

Se establecía también la existencia de agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador.

⁹ GONZALEZ BUSTAMANTE, Principios de Derecho Procesal mexicano, Edit. Porrúa, S.A., México 1959, PP. 6971.

¹¹ A. DUBLAN Y A. A. ESTEVA, Legislación Mexicana, Edit. Imp. del Comercio, México 1902.

Como jefe de la policía judicial, las atribuciones del Procurador de Justicia eran las de vigilar la conducta de los diversos agentes encargados de esas funciones, comunicando las faltas a los superiores inmediatos del infractor, y cuando ellos no procuraran corregirlas debería ponerlo en conocimiento del Secretario de Justicia; comunicar a los Comisarios de Policía las disposiciones necesarias para armonizar la acción del Ministerio Público con la de los agentes de policía judicial; visitar por sí o por medio del agente que designara las Comisarias e Inspecciones para que se cumpliera con las disposiciones de policía judicial.

Segun el Reglamento, agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados del ramo civil, que deberían oír de nueve a once de la mañana las notificaciones que les hicieran los actuarios, y tenían, entre otras obligaciones, las de asistir por las tardes a las diligencias que se practicaran fuera de los juzgados, y por las mañanas a las que el juez calificara de urgentes.

Los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados del ramo penal, deberían concurrir a los juzgados de su adscripción para oír notificaciones, asistir a las audiencias y demás diligencias en que deberían intervenir, promoviendo las que estimaran convenientes en el perfeccionamiento de la averiguación, formularian sus conclusiones conforme al dictado de su conciencia, y en caso de formular pedimento de no acusación deberían exponer los razonamientos necesarios para justificar sus conclusiones, dando noticia sobre ello al Procurador de Justicia, a quien debían consultar antes de interponer los recursos de apelación, casación y responsabilidad; y tenían, además, como obligación, desempeñar el servicio de turno en los días que les correspondiera.

A fin de año el Procurador debería designar un agente del Ministerio público que en el siguiente formaría parte de la Junta de Vigilancia de Carceles.

Se encuentran en este Reglamento disposiciones interesantes sobre unidad e indivisibilidad en la organización de la institución, como los artículos 63, 65 y 66, establecen " Art. 63. Tanto el Procurador de Justicia como los agentes, formularán siempre sus pedimentos y hablarán en las audiencias en nombre del Ministerio Público, absteniéndose, en cuanto sea posible, de referirse a su persona ni aún haciendo uso de su título como funcionarios". "Art. 65 En caso de urgencia, cuando no este presente el agente que tenga intervención en un negocio, el Procurador podrá designar a otro que lo sustituya en la diligencia de que se trata, sin perjuicio de que después el primero continúe interviniendo". "Art. 66 Los representantes del Ministerio Público se reunirán el primer día útil de cada mes, en junta que presidirá el Procurador de Justicia, fungiendo como secretario el que este designe, para tratar sobre los puntos dudosos que en la práctica ocurran, y promover lo que estime conveniente para mejorar la institución. El orden de los trabajos se determinará por el Procurador" También en la fracción V del Art. 2o se prevenía que el Procurador tenía atribuciones para convocar a junta a los agentes del Ministerio Público " para exponer y estudiar las dificultades o dudas que se susciten en el despacho de un negocio determinando, a efecto de procurar la unidad en la acción del Ministerio público", y en el artículo 1o. por el cual el Procurador debería "Proponer por escrito al Secretario de Justicia, para su aprobación, las medidas económicas y disciplinarias que sean convenientes para dar unidad, eficacia y rapidez a la acción del Ministerio Público".

Además, en el artículo 69, se decía que " Las disposiciones legales orgánicas y reglamentarias del Ministerio Público, y los estudios y pedimentos de éste, se publicarán por cuenta del Gobierno, en cuadernos mensuales, con el título común de Anales del Ministerio Público, bajo la dirección del Procurador de Justicia que elegirá material, y turnándose cada mes los agentes de dos en dos, para intervenir en la publicación".

Se ha hecho una amplia exposición de los preceptos contenidos en el Reglamento de 1900 porque ya en él se revela la adopción plena de la magistratura francesa en su forma de organización, bajo los principios de dirección y unidad característicos del Ministerio Público.

6) Por lo que respecta al Ministerio Público Federal, son importantes las reformas de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de la República

“ Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la Ley.

Art. 96. La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

“ Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”.

Con las reformas, queda mencionado el Ministerio público por primera vez en los textos constitucionales de México, desaparece la figura del Fiscal y se deja de considerar parte integrante de la Suprema Corte de Justicia y Procurador General, para transformarse en jefe de la institución federal, dependiente del Ejecutivo, con lo que, dice Aguilar y Maya, se hizo la distinción de "... la función propia de los órganos jurisdiccionales, o sea, la de convertir en mandato particular y concreto, el general y abstracto del derecho, de la función encargada de cuidar por el respeto a la legalidad, propia del Ministerio Público.

7) El Código de Procedimientos Federales ¹² de 6 de octubre de 1897, que resulta ser anterior al Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal y a las reformas constitucionales que se han examinado, queda colocado en este sitio al encontrarse en

¹² Este Código de Procedimientos Federales, de acuerdo con los planos de su Comisión reductora, constaría de tres partes: la primera, llamada título preliminar, figura la Organización competencial

intima conexión con esas reformas, ya que por ellas fue posible que se realizaran a la vez reformas al Código en cuestión, que vienen a señalar propiamente el nacimiento del Ministerio Público Federal.

La Comisión redactora de dicho Código al observar que en los Estados Unidos existía un Procurador General, y un Magistrado (District Attorney) en cada Distrito, que tenían a su cargo representar a la Federación en los litigios sobre sus intereses, tuvieron la idea de congregarse en un mismo servicio judicial, para idénticos fines, al Procurador General, al Fiscal y a los Promotores fiscales de los Tribunales de Circuitos y Juzgados de Distrito, pero al darle la denominación correspondiente se encontraron con el problema de que los funcionarios primeramente mencionados estaban, según la Constitución, formando parte integrante de la Suprema Corte de Justicia y que ante tales circunstancias se hacía necesario de reformas radicales que no podían llevar a la práctica porque el Ejecutivo no estaba facultado para expedir leyes orgánicas de los artículos constitucionales, por lo que se limitaron a redactar algunas disposiciones tendientes a establecer mayores nexos de los aludidos funcionarios con el Ejecutivo, con cierta unidad en su actuación y bajo la designación de Ministerio público, dejando en pie las Leyes que se encontraban vigentes, las que solo ordenaron y codificaron sin alterar su esencia.¹¹

Por las mismas circunstancias referidas, el Ejecutivo, en 6 de noviembre de 1896, presentó ante el Congreso la iniciativa correspondiente por la que se lograron, hasta el año de 1900, las reformas a los artículos 91 y 96 de la Constitución, con los efectos indicados anteriormente y que hicieron posible, a su vez, las reformas al Código de Procedimientos Federales, en 3 de octubre de 1900, en que se hizo la organización propiamente dicha del Ministerio Público Federal, y por ello considero a la última fecha como la de su nacimiento.

¹¹ Consultado en el Código de Procedimientos Federales, anotado por el Sr. Lic. ANTONIO DE J. LOZANO, 2ª edición, Edif. Herrero Hermanos, México, 1904, pp. 7-60.

8) En la Ley de Organización Judicial en el Distrito y Territorios Federales, de 9 de septiembre de 1903, se establece la organización de las funciones de policía judicial, para la investigación de los delitos, el descubrimiento, aprehensión y aseguramiento de las personas responsables de ellos, y se prescribía que tales atribuciones las ejercieran por jurisdicción propia los diversos jueces que se enumeraban, y como auxiliares de la administración de justicia, según el artículo 191, el Ministerio Público, la gendarmería judicial, el inspector general de policía y los demás inspectores de ésta, los que quedaban sujetos, cuando realizaran dichas funciones, a los tribunales en cuyo auxilio actuasen.¹⁴

Con lo que se confirma que la dirección de las funciones de policía judicial quedaban a cargo de los órganos jurisdiccionales y el Ministerio público supeditado a ellos, provocando que indebidamente se considerara a sus representantes como simples funcionarios de policía judicial y su actuación en el proceso siguiera siendo la del procurador colonial.

Se encuentra en esta Ley la aparición de un cuerpo de policía, la gendarmería judicial, que bajo la dependencia de la Secretaría de Justicia tendría la obligación de cumplir las órdenes de los jueces. Se dice que su creación se debió a la reiterada manifestación de los jueces del ramo penal de contar con agentes de policía que estuvieran directamente a su disposición, ya que la policía administrativa ponía poco celo en la ejecución de las órdenes judiciales, particularmente en las aprehensiones que se les ordenaban. Pero la idea fue rechazada, al quedar en simple proyecto, por que la Inspección General de Policía, apoyada por el Gobierno del Distrito Federal y por la misma Secretaría de

¹⁴ DUBLAN Y LOZANO, Colección legislativa completa de la República Mexicana, Edit. Imp. del Comercio, México 1903 y 1908, T. XXXV (año 1903), p. 1011.

Gobernación objetaron su establecimiento; que después se organizó, con otras directrices, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución de 1917.¹⁵

9) La primera Ley en México que recibe el nombre de Orgánica del Ministerio Público, es la de 12 de septiembre de 1903, del Distrito y Territorios Federales, que entró en vigor el 1.º de enero de 1904.

Se expresaba en ella que al Ministerio Público del fuero común le correspondía representar a la sociedad ante los tribunales del mismo fuero, y estaría a cargo de los funcionarios designados en la misma ley, pero el Ejecutivo podía conferir a cualquier otro funcionario o persona particular la representación que fuera conveniente a los intereses del Gobierno, para que actuaran en su nombre ante dichos tribunales.

El Ministerio Público dependiera de la Secretaría de Justicia.

Además del ejercicio de la acción penal, entre sus atribuciones se mencionaban las de intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos civiles, cuando se afectara el interés público, así como en los juicios hereditarios y en todo asunto judicial en los que existieran intereses de los ausentes, los menores, los incapacitados en general y los establecimientos de beneficencia pública.¹⁶

¹⁵ M. S. MACEDO, "El procedimiento penal según la Constitución de 1917", Memoria del Primero Congreso Jurídico Nacional (celebrado en la ciudad del 14 de septiembre de 1921 de octubre del mismo año), México, 1922, pp. 121-38.

¹⁶ DUBLAN Y LOZANO, Colección legislativa completa de la República Mexicana, Ed. Imp. del Comercio, México 1908 y 1909, T. XXXV.

En relación con la Ley que se examina en el informe que el Ejecutivo rindió al Congreso de la Unión, se hizo resaltar que tenía por objeto definir el carácter especial de la institución del Ministerio Público, que tenía funciones propias como parte en el proceso y no como simple auxiliar de la administración de justicia ¹⁷

Pero, no obstante lo que se menciona en el informe de referencia y de la organización que ya se le daba al Ministerio Público, sus funcionarios seguían participando en el proceso penal, como el promotor fiscal, hasta el momento de formar conclusiones. ¹⁸

10) La Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, de 16 de diciembre de 1908, se expidió con el objeto de separar los preceptos relacionados con la institución federal del Código de Procedimientos Federales.

Se mencionan en esta Ley como funciones del Ministerio Público Federal:

- 1) Auxiliar a la administración de justicia en el orden federal,
- 2) Procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales;
- 3) Defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Para el nombramiento de agentes, se le daba la facultad al Procurador de la República de proponer ternas al Ejecutivo ¹⁹

¹⁷ RIVERA SILVA. Procedimiento Penal. Edit. Porrúa, S.A., México 1958, p. 59

¹⁸ CENJEROS. Responsabilidad, eficacia y honestidad del Ministerio Público, Edit. El Universal, México 1963, pp. 1923

¹⁹ DUBLAN Y LOZANO. Ley e informe respectivo en Colección legislativa completa de la República Mexicana. Edit. Imp. del comercio, México 1910, pp. 528-40.

11) En cuanto a las funciones de policía judicial federal, sus disposiciones se colocaron en el Código Federal de Procedimientos Penales, también de 16 de diciembre de 1908.

Se citaban como funcionarios a quienes tocaba su ejercicio, en forma similar a la ley vigente y como una necesidad propia de la materia federal, a los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero, los capitanes, maestros, y patrones de embarcaciones mexicanas, los administradores de aduanas, los comandantes de la gendarmería fiscal y los jefes de secciones aduaneras; los pilotos mayores de los puertos, los empleados públicos que desempeñaran funciones de policía judicial en la materia común, como auxiliares de la Federación; además, se incluía al Ministerio Público Federal, a los jueces de distrito, magistrados de circuito cuando les correspondía la instrucción de algún proceso, y a todos los funcionarios a quienes les estaba encomendado por ley una instrucción

De esos funcionarios, desde los primeros hasta del Ministerio Público procederían a la prevención, y al incoar sus procedimientos deberían dar cuenta inmediata, o en primera oportunidad, al juez de distrito o magistrado de circuito que correspondiera, o sea, siguiendo el sistema que se habría hecho clásico.

En este Código que examinó se encuentran disposiciones que conferían al Ministerio Público, en forma exclusiva, el ejercicio de la acción penal (Art. 17), y el ofendido únicamente tenía derecho a la acción civil derivada del delito (Art. 18), se reconocía la existencia de delitos que deben perseguirse por querrela necesaria, pero, como ahora, una vez presentada el interés social quedaba encomendado al Ministerio Público; otro aspecto igualmente interesante es el pedimento de no acusación, cuya revisión al formularse correspondía, como en la actualidad, al Procurador General y no al órgano jurisdiccional, que tenía la obligación de decretar la libertad absoluta una vez hecha la confirmación del pedimento por el Procurador.

12) De esta época es también el Código de Comercio, que fue expedido con fecha 15 de septiembre de 1889 y empezó a regir el 1o. de enero de 1890. Cuerpo legal que ha sido derogado en gran parte por una serie de leyes que se han expedido ante la exigencia del momento.

En el Código de Comercio, desde su expedición, se mencionan disposiciones en que se señala participación al Ministerio Público, como en las diligencias de cancelación de las fianzas otorgadas por los corredores para caucionar su manejo (Art. 62 DEROGADO 29 de Diciembre de 1992), en la reivindicación de los títulos al portador (Art. 623)(Abrogado por el artículo 3o. Transitorio de la LGT y OC. el 27 de agosto de 1992), en representación de los que no estuvieren presentes en lugar del juicio, cuando las diligencias fueren urgentes o perjudicial la dilación (Art. 1056), en las diligencias preparatorias a juicio, cuando citada la parte no comparece (Art. 1159); en las contiendas sobre competencia (Art. 1102, 1127 y 1129); e igualmente en la ya derogada parte de quiebras (Arts. 961, 1023, 1420 y 1446).

13) En este periodo se encuentra también la Ley de Impuesto a las Sucesiones y Donaciones, de 15 de junio de 1908, por la que se estableció el nombramiento de empleados de la Secretaría de Hacienda que se ocuparan, en los juicios sucesorios y en las donaciones, de la representación del fisco en sustitución del Ministerio Público, que viene a ser el antecedente de los actuales Representantes del Fisco, adscritos a los juzgados civiles

Las disposiciones dictadas durante la vigencia de la Constitución de 1857, el Ministerio Público en México venía evolucionando, hacia sus formas actuales, propiamente se encontraba estructurado en la legislación aún cuando, como se ha comentado, en la práctica actuara como los funcionarios del derecho colonial.

d) Constitución de 1917, su artículo 21 en cuanto a la persecución de los delitos.- Por virtud del artículo 21 de la Constitución vigente, se le han dado características propias a la institución del Ministerio Público en México, que por la importancia que tienen, aún cuando se refieren a la materia penal, es necesario reseñarlas, pues, si así no se hiciera, la exposición histórica de ella resultaría a todas luces incompleta

En efecto, en el informe presentando ante la Asamblea Constituyente, en 1o. de diciembre de 1916, al entregar su Proyecto de Constitución, el Primer Jefe del Ejército

Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, después de referirse a que la reforma en relación con el artículo 21 constitucional proponía confirmar para los jueces la facultad exclusiva de imponer penas y sólo conocer a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos de policía, con ciertas limitaciones, expresaba que dicha reforma no se detenía allí, sino que proponía además una innovación que seguramente revolucionaría el sistema procesal, para hacer resaltar en seguida que la adopción del Ministerio Público hasta entonces habría sido nominal ya que las funciones de sus representantes tenían sólo un carácter decorativo, pues los jueces mexicanos hasta entonces habían sido los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, con lo que se consideraban autorizados a cometer verdaderos asaltos contra los detenidos para hacerlos confesar, desnaturalizando de esa manera las funciones de la judicatura; y añadía que la organización del Ministerio Público, que proponía, además de evitar este vicioso sistema, restituiría a los jueces su dignidad y respetabilidad, le otorgaría a la institución del Ministerio Público la importancia correspondiente, al dejarle en forma exclusiva la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción y la aprehensión de los delincuentes, en lo que tendría el auxilio de la policía judicial, a su disposición, y de esa manera también se evitaría que los presidentes municipales y la policía común tuvieran la posibilidad de aprehender a cuantas personas consideraran sospechosas. La libertad individual quedaría asegurada en los términos del principio que afirma que nadie puede ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, como se establecía en el artículo 16 del propio Proyecto de Constitución.²⁷

Al llegar el turno de discutirse el precepto de referencia, ante la Asamblea Constituyente, a la Primera Comisión de Constitución le pareció que su forma de redacción adolecía de vaguedad porque consideraba que así como aparecía en el Proyecto no quedaba en estrecha relación con los motivos que se habían expresado para fundarlo,

²⁷ F.F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, México 1938, T.1, pp. 151-2.

por lo que en su dictamen propusieron otra fórmula. en la que se señalaba que en las funciones de policía judicial la autoridad administrativa quedaba subalterna al Ministerio Público, que después de algunos debates sobre temas aclaratorios de sus conceptos, la Comisión, al retirar su propia fórmula de artículo 21, se comprometió a compaginar las expresiones de la primera con las de su redacción, presentándola en nueva versión. pero el diputado Enrique Colunga, miembro de esa Comisión, emitió voto particular y presentó otra fórmula que al continuar los debates fue aceptada, pues el diputado Don José Natividad Macías que había sido de los redactores del Proyecto de Constitución, se hizo portavoz de la Comisión al manifestar que en ella se le habían dado indicaciones para que suplicara le permitieran retirar su fórmula y que se aceptara la del diputado Colunga, ya que el objeto que se perseguía era "quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público.. con el auxilio directo y eficaz de la policía judicial y con el auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial...".

El vigente Artículo 21 de la Constitución.

Las disposiciones reglamentarias del mencionado artículo constitucional y la jurisprudencia, al interpretar su contenido, le han atribuido al Ministerio Público una importancia inusitada en el procedimiento penal, con características como las siguientes: facultades amplias en la investigación de los delitos, con el auxilio de cuerpos especiales de policía judicial que estarán bajo sus órdenes, práctica de diligencias que se asemejan a las de instrucción, por su amplitud y duración, con medios coactivos para hacer comparecer a los testigos y retener los objetos relacionados con la averiguación previa; valor probatorio pleno a las actas levantadas por sus funcionarios y por los de su auxiliar

la policia judicial; control único de su actuación por medio de los funcionarios de más elevada jerarquía dentro de la misma institución; y, la de mayor relieve. ejercicio exclusivo de la acción penal con facultades de desistimiento.

El Señor Licenciado Don José Angel Ceniceros señala que de 1917 a 1930, en la realidad sólo se hicieron dos modificaciones; la que consistía en el pedimento que el Ministerio Público formulaba en las actas levantadas por los comisarios de policia para indicar que ejercitaba la acción penal, y la que se refiere a una circular dictada en la época del Presidente Calles por el Procurador Everardo Gallardo en que se ordenaba que los Agentes del Ministerio Público comparecieran dentro del termino de setenta y dos horas para que formularan pedimento en el que debían solicitar del Juez la formal prisión o la libertad del indicado. Por ello el mencionado autor indica que el Ministerio Público seguía su actuación como los antiguos y coloniales promotores fiscales, hasta que el 8 de diciembre de 1930, cuando era Procurador de Justicia el licenciado Niceforo Guerrero Jr., por acuerdo presidencial, se ordenó la supresión de los comisarios de policia para establecer en su lugar Agencias del Ministerio Público, con el objeto de que se encargaran de las primeras diligencias de policia judicial, y los Juzgados calificadores para que conocieran y calificaran las infracciones a los reglamentos de policia

Esas amplias facultades que en materia penal se han atribuido al Ministerio Público resultan objeto de rigurosas críticas, como las hechas por el que fuera diputado constituyente, licenciado Don Paulino Machorro Narváez, en interesante monografía

denominada: El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución.²¹ en la que al referirse a la practica de las averiguaciones por el Ministerio público, expresa que a través del artículo 21 constitucional se intenta quitar al juez el carácter de parte que adoptaba cuando tenía la iniciativa en la búsqueda de las pruebas, al establecer como una nueva garantía que desde el principio del proceso hubiera una parte que asumiera el papel de acusador, en una magistratura especial, y pregunta a continuación si con ello el Ministerio Público adquiriría facultades omnimodas para obrar a su arbitrio, aun contra los intereses de los mismos procesados: si se le daba carta blanca para cometer los abusos y desmanes de que se trataba de defenderlos, porque, afirma: " el Ministerio Público, por el hecho de llamarse así, no da más seguridades de rectitud que un juez; al contrario, da muchas menos: el Ministerio Público no esta obligado a la publicidad del procedimiento ni a oír al procesado, asistido de un defensor, ni a decir al procesado el motivo del procedimiento ni el nombre del acusador; es decir, con el Ministerio Público, en sus averiguaciones, no rezan las garantías individuales del artículo 20 de la Constitución, que se refieren al proceso llevado al cabo por el juez, ni siquiera los tres días de la detención preventiva... ya que una jurisprudencia complaciente con el estatismo cuenta los tres días desde la consignación del detenido al juez".²²

²¹ Publicación de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Edit. Universidad Real de Madrid, p. 2941.

²² Lic. MIGUEL S. MACEDO, hizo críticas al Art. 21 y párrafo 2o. del Art. 102, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1921, que calificó diciendo que "La sanción de esos preceptos ha introducido un elemento perturbador en el organismo, desde antes no muy sano, de la justicia penal".

e) **Leyes Orgánicas del Ministerio Público.**- Con el objeto de adaptar a la institución en sus nuevas características y por el cambio constante de sus necesidades, se han dictado, durante la vigencia de la Constitución de 1917, las leyes orgánicas del Ministerio Público, que a continuación se citan:

En materia común: 1) **Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales**, de 17 de septiembre de 1919 - 19 noviembre 1924 2) **Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales**, de 7 de octubre de 1929, con reformas 31 de agosto 1931, 1o. enero 1934, 3) **Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales**, de 29 de diciembre de 1954, 31 octubre de 1971, y 15 de diciembre 1977.

En materia federal: **Ley Orgánica del Ministerio Público Federal** de 10- de agosto de 1919; 2) **Ley Orgánica del Ministerio Público Federal**, de 30 de agosto de 1934; 3) **Ley Orgánica del Ministerio Público Federal**, de 31 de diciembre de 1941,²⁴ y 4) también **Ley Orgánica del Ministerio Público Federal**, de 1o noviembre de 1955, en vigor.

f) **Reuniones de carácter nacional relacionadas con la institución** - Se han celebrado diversas reuniones de carácter nacional en las que se presentaron estudios que resultan de interés para la organización del Ministerio Público en México, especialmente por lo que se refiere a la unificación legislativa y coordinación en las tareas de la institución en toda la República, a saber:

1) **"Primera Convección Nacional Pro Unificación de la Lucha contra la Delincuencia"**, convocada por la Secretaría de Gobernación y que tuvo lugar en el año de 1936.

2) **" Primer Congreso Nacional de Procuradores de Justicia de la República"**, celebrado del 8 al 13 de mayo de 1939, por iniciativa del Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, con sede en la ciudad de México.

²⁴ A la Ley de 1941 se le conoce por Ley Aguilar y Maya, al haberse expedido bajo el impulso del Lic. D. JOSÉ AGUILAR Y MAYA, siendo Procurador General de la República, quien en una serie de artículos en la prensa de la Capital expuso sus motivos, mismos que se editaron en un folleto con el rubro: El Ministerio público Federal en el nuevo Régimen.

3) "Primer Congreso de Orientación en Materia Penal", que se celebró del 3 al 10 de noviembre de 1958 en Toluca, Estado de México, bajo los auspicios del Gobierno de esa entidad

4) "Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos", celebrada en la Capital de la República, precisamente a invitación de la Procuraduría General de la República, del 22 al 26 de junio de 1959.

5) "Segundo Congreso Nacional de Procuradores", que se celebró en la misma capital del 4 al 11 de mayo del presente año de 1963, organizado por la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales. En él se presentó un anteproyecto de ley orgánica del Ministerio público en el que se define a la institución en los siguientes términos: "El Ministerio Público como representante del interés social, es la institución que tiene a su cargo velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, mantener el orden jurídico establecido, ejercitar la acción penal exigiendo la reparación del daño, cuidar la correcta aplicación de las medidas de policía criminal y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda arbitrariedad ya provenga de autoridades o particulares."

CAPITULO IV

ORGANIZACION ACTUAL DEL MINISTERIO PUBLICO EN MEXICO.

Una idea de la forma en que actualmente se encuentra organizada la institución en México nos la proporcionan las leyes orgánicas del Ministerio Público en vigor, aún cuando en algunos aspectos la realidad rebase sus previsiones; pero, antes de referirme a los preceptos relativos me parece pertinente hacer una referencia de los fundamentos constitucionales de su organización, y además, para terminar el capítulo, incluir una alusión general a los principios que rigen su funcionamiento.

a) Fundamentos constitucionales en la organización del Ministerio Público mexicano - La adopción del sistema federal, que establecen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de la República, determina la existencia de un Ministerio Público Federal y otro de la materia común en cada uno de los Estados y en el Distrito y Territorios Federales.

Por lo que respecta al Ministerio Público Federal, en la primera parte del artículo 102, constitucional se dan las bases para su organización al establecer que sus funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, y estará presidido de un Procurador General de la República que deberá ser ratificado por el Senado o la Comisión Permanente y reunir los requisitos que establece el artículo de referencia.

En los artículos 73 fracción VI y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fija las bases para expedir los estatutos de Gobierno y legislar en lo relativo al Distrito Federal, así como la Organización del Ministerio Público de la Federación, que estará presidido por un Procurador General de la República, que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal.

Los Estados, con fundamentos en el principio que se establece por el artículo 124 del Pacto Federal de que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados", organizan en sus respectivos territorios el Ministerio Público del fuero común; consagran la institución en esas propias constituciones y a través de leyes especiales, bajo la dirección también de un Procurador General de Justicia que deberá ser nombrado y removido libremente por el Ejecutivo local.

b) Organización del Ministerio Público Federal, de acuerdo a la Ley Orgánica que lo rige, estará integrado por los siguientes Servidores Públicos.

El Procurador General de la República, cuatro Subprocuradores, dos Subprocuradores especiales, un Oficial Mayor, un Director y Subdirector General de Averiguaciones Previas, un Director de Control de Procesos, un Director General de Comunicación Social, un Director General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, un Visitador General, un Contralor Interno, un Comisionado para el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, un Fiscal Especial para Delitos Electorales, un Director General del Departamento de Nacionalización de Bienes y Agentes del Ministerio Público que se requieran, etc así como comisionados

en las anteriores dependencias, agentes de la misma institución adscritos a los Tribunales Unitarios. Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito; Agentes del Ministerio Público Federal, adjuntos, que auxilien a los titulares de las agencias respectivas; un Jefe y un Subjefe de la Policía Judicial Federal y los agentes de ésta que se requieran a juicio del Ejecutivo, un Jefe de la Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes; un Jefe de la Oficina de Control de correspondencia y Archivo; un Director General de Administración, los Jefes de Oficina y personal administrativo que sea necesario a juicio del Presidente de la República.

Se incluyen también a los auxiliares del Ministerio Público Federal, los cuales, desempeñan las funciones de ser los consules y viceconsules mexicanos en el extranjero; los capitanes y patronos de embarcaciones y pilotos responsables del manejo de aeronaves; las policias preventivas y judiciales, locales y federales

Los representantes del Ministerio Público del fuero común, adscritos a las agencias investigadoras en las Delegaciones del Distrito Federal, deberán auxiliar a la institución federal, en las averiguaciones previas por delitos federales, en los terminos que se prescribe en el artículo 68 de la Ley.

En las fracciones VI y VII del artículo 11 de la misma Ley, se menciona que el funcionario de mayor categoría de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Dirección General de Correos, a falta del anterior, o quienes los sustituyan, serán los que suplan al Agente del Ministerio Público Federal, donde no exista, o en caso de falta, ausencia o excusa del titular y del adjunto, salvo lo que disponga el Procurador.

En el artículo 22 se establece la existencia de una Oficina de Servicios Periciales y un Laboratorio de Investigación Criminalística, como dependencia de la Dirección de Averiguaciones Previas Penales, que auxiliará a la propia Dirección en sus funciones de

indagación y de persecución de los delitos, a los agentes adscritos a los Tribunales Federales, y a éstos mismos Tribunales en la investigación de los delitos; y en general prestará sus servicios en los demás asuntos de la Procuraduría que lo requieran; además, por acuerdo tomado en la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, celebrada en 1959, se dispuso su auxilio a las Procuradurías de Justicia de los Estados, en tanto éstas logran tener completos esos servicios.¹

c) Organización del Ministerio Público del fuero común en el Distrito Federal.- El artículo 3o de la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales, enumera su personal en la siguiente forma:

El Procurador General de Justicia, cinco Subprocuradores, A, B, C, Jurídico y Comunidad, Director y Subdirector de Investigaciones, Director y Subdirector de la Policía Judicial, Jefe del Departamento Consultivo, Jefe del Departamento de Servicios Periciales; Jefe de la Oficina de Manifestación de Bienes de funcionarios y empleados públicos del Distrito y Territorios Federales; Jefe del Departamento Administrativo, dos Agentes Auxiliares para los Territorios Federales, jefes inmediatos del Ministerio Público en sus respectivas adscripciones; los demás Agentes Auxiliares que determine el presupuesto; el número de Agentes Investigadores indispensables, adscritos al Sector Central del Investigadores, a la Jefatura de Policía, a las Delegaciones de ésta y a los Hospitales de las cruces Verde y Roja, Agentes del Ministerio Público también, adscritos a los Tribunales Civiles y Penales del Distrito Federal, los Agentes de la misma institución en los Juzgados Civiles y Penales de los Territorios Sur de la Baja California, de Quintana Roo y de las Islas Marias; así como el personal de la Policía Judicial.

¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Memoria de Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, México 1960, pp. 254-5.

En los casos de falta, ausencia o excusa de los Agentes del Ministerio Público, la suplencia, en los lugares donde se hace necesario, corresponde al Oficial Recaudador de Contribuciones de mayor jerarquía, sin perjuicio de que el Procurador designe la persona que haya de desempeñar el cargo

Sobre el particular, en los Estados la suplencia de referencia se realiza generalmente por los síndicos de los ayuntamientos.

Por lo que toca a los Agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados de la ciudad de México, ésta se encuentra integrada por los adscritos a los Juzgados Civiles, Familiares y del Arrendamiento y se encuentran adscritos cada uno a dos juzgados civiles, e intervienen también en las Salas del Tribunal Superior de Justicia en los asuntos que procedan de esos juzgados con motivo de apelaciones, incompetencias, o por revisión en los juicios sobre rectificación de actas del Registro Civil o de nulidad del matrimonio. Hay además un agente adscrito al Juzgado Unico Popular de la Ciudad de México. En su funcionamiento, reciben diariamente en la oficina que tienen al efecto los expedientes en que se les da vista, se registran en un libro que se le llama de "entrada" y al día siguiente se distribuyen a los agentes, según su adscripción, para el efecto de que formulen sus pedimentos y se devuelven en el mismo día, previa anotación en los libros llamados de "pedimentos" y de "salidas", en este último se toma la razón de haber sido recibido en su devolución por el juzgado correspondiente. Además, dichos agentes intervienen, cuando el asunto lo requiere, en audiencias y en la práctica de otras diligencias que se celebren en los juzgados o fuera de ellos.

d) Principios que rigen la organización y funcionamiento del Ministerio Público.- Los autores de Derecho procesal distinguen diversas notas en la actuación del Ministerio Público, que resultan principios de su organización y funcionamiento, como son los de:

- 1) Unidad.
- 2) Indivisibilidad
- 3) Independencia.
- 4) Imprescindibilidad.
- 5) Oficiosidad.
- 6) Legalidad.
- 7) Buena Fe.
- 8) Irrecusabilidad.

1) Unidad.- Por el principio de unidad los Agentes del Ministerio Público no son independientes al ejercitar las funciones que les corresponden según su adscripción, sino que en sus peticiones y dictámenes deberán seguir las instrucciones de sus superiores, predominando en todo caso la dirección del Procurador General de Justicia como jefe de la institución.

2) Indivisibilidad.- El principio de indivisibilidad se manifiesta cuando en la actuación del Ministerio Público pueden intervenir en un mismo tribunal sus diversos Agentes, e incluso puede suceder así durante el desahogo de una misma diligencia, en la que el agente del Ministerio Público adscrito puede ser sustituido por otro y después seguir actuando; lo que sucede en virtud de que su actuación no la realizan en nombre propio sino de la institución de que forman parte. Con los jueces no ocurre lo mismo ya que no pueden dejar de conocer un proceso sino en los casos previstos expresamente en la Ley.

3) Independencia - Existe esta nota porque el Ministerio Público es una magistratura diferente a la jurisdiccional, por lo mismo independiente de ésta y actúa ante sus órganos en ejercicio de atribuciones propias. Se considera, como en el modelo francés, representante del Poder Ejecutivo ante el Judicial

El tratadista Alcalá-Zamora y Castillo, ² por lo que respecta al sistema de dependencia del Ministerio Público al Ejecutivo, dice que ofrece el grave y fundamental inconveniente de inmiscuir a dicho Poder en una esfera donde nada tiene que hacer, porque aún cuando es cierto que por sus ocupaciones en múltiples problemas no está constantemente dando ordenes o señalando pautas al Ministerio Público, la sola posibilidad de que lo haga constituye una seria amenaza. Que cuando se trata de delitos comunes no es de temer que el Ejecutivo desvie la acción de la justicia a través del Ministerio Público, pero si existe ese peligro cuando se trata de delitos políticos o sociales, de los que cometen funcionarios públicos o personas a ellos vinculados políticamente o en lo privado. Considera por ello la conveniencia de un Ministerio Público independiente e inamovible, pero aclara que esa independencia debe ser la del Cuerpo con respecto al Ejecutivo, y no la absoluta de cada uno de sus funcionarios al desempeñar su misión, en lo que debe seguir imperando el principio de unidad. Esta concepción, afirma también el mencionado procesalista, implica cambios de tipo orgánico, particularmente en cuanto a la designación del funcionario que haya de estar a su cabeza, en lo que además

•
•
• ² ALCALÁ-ZAMORA. *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945.

se debe procurar que se desligue de su actividad la defensa de los intereses del Fisco con lo que se evita que esté supeditado al Poder Ejecutivo.⁵

4) Imprescindibilidad - Este principio consiste en que en ningún tribunal se puede omitir la existencia de representantes del Ministerio Público, que deben intervenir en materia civil en los negocios que la ley señala, y en la penal en virtud de las muy importantes facultades que en la materia se le atribuyen.

5) Oficiosidad - En la actuación del Ministerio Público rige el principio de oficiosidad, en contraste con el principio dispositivo, y consiste en el deber de realizar sus funciones cuando existan los requisitos de ley; así en la materia penal debe procurar la investigación y ejercicio de la acción correspondiente sin esperar el requerimiento de los ofendidos por el delito, en lo que existe únicamente una limitación por lo que respecta a los delitos que se persiguen a petición de parte, pero nada más en cuanto a la presentación de la querrela, ya que cumplido este requisito rige también el principio de referencia.

6) Legalidad - Al realizar el Ministerio Público sus funciones no lo hace en una forma arbitraria sino que debe ajustarse siempre a las disposiciones legales en vigor, por ello se dice que está sujeto al principio de legalidad, al que se llama también de necesidad, en

•
•
•
5 El Lic. Don LUIS CABRERA, La Misión Constitucional del Procurador General de la República, Edit. Cultura, México 1932, ante el Congreso Jurídico Nacional celebrado en 1932, señalaba los inconvenientes que el Ministerio Público dependiera del Poder Ejecutivo, el afirmar que las funciones de representar los intereses generales de sociedad, velando por el cumplimiento de la Ley, entre ellas las de impedir la violación de las garantías individuales mediante su intervención en el juicio sumario, resultaban incompatibles con las de representar los intereses de la Federación y ser consejero jurídico del propio Ejecutivo que se le atribuye al Procurador General de la República, según el artículo, 102 de la Constitución, por lo que proponía reformas constitucionales tendientes a hacer depender al Ministerio Público del Poder Judicial, y en forma independiente de dicha institución establecer la existencia de un abogado Procurador General de la Nación, como órgano del Ejecutivo a cargo de funciones propias de este Poder.

contraposición con el de oportunidad o discrecionalidad. Por dicho principio, en el ejercicio de sus funciones, no debe tomar en cuenta circunstancias inconvenientes de carácter político o de otro tipo, como ocurriera si rigiera el de oportunidad. Tiene importancia este principio si se toma en cuenta que el Ministerio Público es el encargado de cuidar en general por el respeto a la legalidad y más todavía cuando resulta ser el único titular en el ejercicio de la acción penal.

Sin embargo, existen casos en que el ejercicio de la acción penal es particularmente inconveniente, como en el ejemplo puesto por Franco Sodi de una rebelión que ha sido sofocada y han huido al extranjero sus autores que después de cierto tiempo vuelven al país, en cuyo caso, de acuerdo con el principio de legalidad, el Ministerio Público estaría obligado a perseguirlos ante los tribunales.

7) Buena Fe - El Ministerio Público como representante de la sociedad, tiene interés en la realización de la justicia, " . . . le interesa tanto el castigo del culpable como la inmunidad del inocente. . . " ⁴ no es como algunas veces se estima una maquinaria de acusación, por ello en el acopio de pruebas debe obtener y aportar, en su caso, todas las que conduzcan al conocimiento de la verdad, aún cuando puedan resultar contrarias a la acusación, y precisamente atendiendo a tal circunstancia se le faculta para que, con los requisitos de ley, no ejercite la acción, haga pedimento para que se decrete auto de libertad o formule conclusiones no acusatorias, y en este sentido se dice que en la actuación del Ministerio Público rige el principio de la buena fe.

⁴ ACERO, Nuestro Procedimiento Penal, Edit. Imprenta Font, Guadalajara 1939, pp. 38-9.

8) Irrecusabilidad.- Para el efecto de no entorpecer la labor del Ministerio Público, por interés de la misma sociedad, se ha establecido que sus agentes sean irrecusables; pero de conformidad con la ley deben excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan cuando exista alguna de las causas de impedimento que se señalan para las excusas de los magistrados y jueces. Además, en atención al mismo interés general se prohíbe a los funcionarios del Ministerio Público ejercer la abogacía, con excepción de los casos en que se trate de causa propia, de su cónyuge o de sus padres e hijos; se les prohíbe también ejercer como apoderado judicial, tutor, curador, depositario judicial o albacea, a menos que sea heredero o legatario, ni podrán ser síndicos, administradores, interventores en quiebra o concurso, ni corredor, comisionista, arbitro, etc

También están impedidos para desempeñar otros puestos oficiales, excepto los de carácter docente

- ---
- Artículo 12 y 14 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, 11 y 16 de la del Distrito y Territorios Federales.

CAPITULO V

LAS ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO EN NUESTRO PAIS

De lo expuesto en los capitulos anteriores pueden observarse que en el nacimiento, evolucion y organizacion del Ministerio Público ha influido en forma preponderante la necesidad de satisfacer el interés público en cuanto a la persecucion de los delitos, pero la institución tiene otras obligaciones y atribuciones, como las que se relacionan con el proceso civil que serán examinadas en forma especial en los capitulos siguientes, y en el presente trataré de exponer las demás que le corresponden, incluyendo las que se derivan de lo preceptuado en el artículo 102 de la Constitución, ¹ relacionadas con el Ministerio Público Federal en cuanto a la función del Procurador General de la República como representante de la Federación y consejero jurídico del Gobierno, además de la que se señala en la fracción XV del artículo 107, también constitucional, al considerar parte en los juicios de amparo al mencionado funcionario, o al agente que al efecto designare. Estimo que haciéndolo así se tendrá una idea más completa de la institución y se atiende también a la consideración de que conforme al espíritu de los artículos 120, 128 y 133 de

El artículo 102 constitucional en la parte relativa, dice: "Estará a cargo del Ministerio público de la Federación la persecución, ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar los órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar los probos que acrediten la responsabilidad de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare".

El Procurador General de la República interviene personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte, en los casos de los ministros, diplomáticos y consules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos más Estados de la Unión entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

la misma Carta Fundamental, ² existe la obligación para los funcionarios del Ministerio Público del fuero común de auxiliar en sus funciones a la institución federal, y como consecuencia, la de conocer sus atribuciones. Por lo que el capítulo lo he subdividido en los diversos y principales aspectos de intervención del Ministerio Público:

- a) En materia penal,
- b) En la investigación del enriquecimiento ilícito de los Servidores Públicos;
- c) En materia administrativa relacionada con el Registro Civil,
- d) En el juicio de amparo;
- e) En representación de los intereses de la Federación;
- f) Como consejero jurídico del Gobierno y vigilante de la constitucionalidad y
- g) Las características que debe reunir el personal de la institución, dada la importancia de sus atribuciones.³

- El artículo 120 Constitucional, al ordenar, "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."
- El artículo 128, al expresar: "Todo funcionario público sin excepción alguna antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan."
- El artículo 133, que establece la supremacía de la Constitución Política de la República, al determinar "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."
- La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, enumera sus atribuciones en el artículo 10, de la siguiente manera:
- I. Perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal, practicando las averiguaciones previas necesarias, en las que debe aportar las pruebas de la existencia de aquellos y las relativas a la responsabilidad de los infractores.
 - II. Ejercitar ante los Tribunales la acción penal que corresponda por delitos del orden federal, pudiendo la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables, buscar y aportar las pruebas que demuestren la existencia de tales infracciones, así como la responsabilidad de los inculcados, formulando oportunamente las conclusiones que procedan.
 - III. Recibir las manifestaciones de bienes; investigar por denuncia o de oficio los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación procediendo a sus consignación cuando se acredite que haya motivos para presumir, fundamentalmente, falta de probidad en su actuación y de acuerdo con el procedimiento que señala la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación.
 - IV. Representar a la Federación, a sus órdenes, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceros.

a) En materia penal.- Sobre el aspecto penal, en que se destaca la intervención del Ministerio Público, ya se hizo referencia, en el capítulo III, a las características que ha adquirido la institución en estas funciones, como consecuencia de la interpretación dada al artículo 21 de la Constitución, y al ser el único titular en la persecución de los delitos, tiene atribuciones; en la investigación de los mismos, desde las primeras diligencias; en el ejercicio de la acción penal ante los tribunales competentes; en la prosecución de estas funciones durante el procedimiento, hasta que se dicte sentencia irrevocable, y, todavía después, para los efectos de su ejecución

Es así como ante los funcionarios del Ministerio Público deben ser presentadas las personas que son detenidas en flagrante delito, quienes realizarán las diligencias de policía judicial, con el levantamiento de las actas respectivas, tomando declaración a los ofendidos por el delito, si esto es posible, a los testigos presenciales, a los mismos detenidos y demás personas que puedan aportar datos que tengan relación con los hechos que se investigan, dando fe de la huellas del delito, así como de los instrumentos usados en su ejecución y ordenando a los peritos, en los casos en que es necesario, la práctica de las diligencias y dictámenes respectivos, procurando en general el acopio de las pruebas conducentes, en lo que deberán tomar las medidas adecuadas para que no se destruyan, y, dentro de un plazo que no exceda de 24 horas, deben hacer la consignación ejercitando la acción penal ante los

-
- V. Intervenir en los juicios de amparo conforme a la ley relativa.
 - VI. Informar al Procurador de las violaciones a la Constitución que cometan las autoridades federales o locales.
 - VII. Promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expedita.
 - VIII. Las demás consignadas en la Constitución y leyes que de ella emanan.
- En el artículo 10, de la vigente Ley Organica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales se mencionan las facultades y obligaciones de la institución, haciendo referencia en mayor parte de sus funciones a las que le corresponden en la persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, mencionándose las de promover lo necesario para la pronta administración de justicia, la de recibir las manifestaciones de los funcionarios y empleados del Distrito y Territorios Federales, el auxilio al Ministerio Público Federal, e intervención en todos los demás asuntos que las leyes determinan.

órganos jurisdiccionales, remitiéndoles las actas relacionadas con los hechos y los objetos afectados, que es lo que constituye la llamada averiguación previa.⁴

En el caso de que no haya detenidos, si se trata de delitos que se persiguen de oficio, cualquier persona puede hacer la denuncia de los hechos, e incluso teniendo conocimiento de ellos es obligatorio hacerlo pues de lo contrario se incurre en el delito de encubrimiento, denuncia que debe hacerse ante los funcionarios del Ministerio Público, y ante los mismos debe presentarse querrela, en los casos de delitos que se persiguen a petición de parte. Una vez presentada la denuncia o la querrela, el Ministerio Público inicia la averiguación previa correspondiente, realizando las diligencias de policía judicial respectivas hasta lograr, como en el caso anterior, los datos necesarios, conducentes al cumplimiento de lo que establece el artículo 16 constitucional,⁵ y una vez cumplidos sus requisitos el Ministerio Público deberá ejercitar la acción penal, consignando la averiguación previa y pidiendo al juez que libre la orden de aprehensión en contra de las personas a quienes los resalten indicios que hagan probable su responsabilidad, orden que se deberá ejecutar por los agentes de la policía judicial bajo el control del Ministerio Público.

Ya encontrándose los indiciados a disposición del juez, el Ministerio Público, a través de sus agentes adscritos a los juzgados, realiza un conjunto de actividades, que el maestro Franco

⁴ El término de 24 horas que se da al Ministerio Público para poner a disposición de juez competente a los detenidos en flagrante delito, según lo establece la fracción XVIII del artículo 107 constitucional, en muchas ocasiones resulta insuficiente para que el Ministerio Público tenga completa la investigación previa correspondiente, dando lugar a constantes violaciones a la Constitución por los mismos funcionarios encargados de velar por la legalidad, por lo que en la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, celebrada en 1959, se planteó la necesidad de reformar los artículos 16 y 107 en su fracción VIII (MEMORIA DE LA MENCIONADA CONFERENCIA, PP. L6L-87).

⁵ En la parte relativa al artículo 16 constitucional dice: "No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquellas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que han probado la responsabilidad del inculcado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, instándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial."

Sodi resume, en relación con la legislación procesal común vigente en el Distrito y Territorios Federales, que en términos generales es similar en toda la República, en la siguiente forma, "Los Agentes adscritos deben, para que no se violen los artículos 19 y 20 constitucionales, ver que se tome su preparatoria al presunto consignado, que se le caree con su acusador y testigos de cargo, que se le nombre defensor si no lo designa por su cuenta y además aportarle al juez todas las pruebas necesarias para que se comprueben plenamente el tipo penal del delito y la presunta responsabilidad del inculcado. Cuando esto suceda tienen obligación de pedirle al juez, al vencerse el término de 72 horas, ... la formal prisión del detenido o, en caso contrario, su libertad por falta de méritos

Durante la segunda parte de la Instrucción estos funcionarios tienen que aportar al juez todas las pruebas relacionadas con el delito y sus circunstancias, la responsabilidad plena del procesado, la personalidad de éste y el daño causado. Posteriormente, y al cerrarse la instrucción, formulan sus conclusiones que deben ser acusatorias o inacusatorias, según se encuentren comprobados o no el delito y la responsabilidad del procesado. Las conclusiones inacusatorias son revisadas por el Procurador, quien oyendo el parecer de sus Auxiliares, las confirma o revoca. Cuando son confirmadas, el juez ordena el sobreseimiento de la causa y la libertad absoluta del procesado, y cuando no lo son entonces, como cuando son acusatorias, se pasa el expediente a la Secretaría de Acuerdos donde se cita para la vista. En ésta los Agentes del Ministerio Público adscritos fundan de palabra sus conclusiones, debiendo al efecto citar las disposiciones legales, la doctrina y la jurisprudencia aplicable. Finalmente, durante el curso del proceso y luego al dictarse sentencia, los mismos Agentes deben interponer los recursos legales procedentes". Debiendo hacer, en el caso de apelación, la expresión de agravios en segunda instancia.

Pronunciada una sentencia condenatoria de carácter irrevocable, su ejecución corresponde al Poder Ejecutivo y en el fuero federal, según lo establece el Código Federal de Procedimientos Penales." ... el tribunal que la dicte remitirá, dentro de tres días, dos testimonios de ella a la

Procuraduría General de la República, la que enviará a la autoridad encargada de la ejecución uno de los testimonios” y “Será deber del Ministerio Público practicar todas las diligencias conducentes, a fin de que las sentencias sean estrictamente cumplidas. . . . ya gestionando cerca de las autoridades administrativas lo que proceda, o ya exigiendo ante los tribunales la represión de todos los abusos que aquellas o sus subalternos cometan, cuando se aparten de lo prevenido en las sentencias, en pro o en contra de los individuos que sean objeto de ellas”, lo que deberá hacer siempre que llegue a su conocimiento lo anterior, por queja del interesado o de cualquier otra manera, recabando previamente instrucciones expresas y escritas del Procurador General de la República. Además de que, para que se haga efectivo el importe de la reparación del daño, solicitará de los tribunales que se envíe a la autoridad fiscal correspondiente, copia autorizada de la sentencia en que se condena la sanción pecuniaria.⁶

En esta faceta de la intervención del Ministerio Público en la ejecución de las sentencias, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales, vigentes en materia del fuero común, es omiso, pues únicamente prescribe en el artículo 579 que “ Los Agentes del Ministerio Público comunicarán por escrito, al Procurador de Justicia, la sentencia que se pronuncie en los negocios en que hayan intervenido, expresando los datos que crean que pueden servir para la formación de la estadística criminal”. Sin embargo dicho Código le da intervención, como también lo hace el Código Federal, cuando el reo solicita la libertad preparatoria, la rehabilitación o el indulto.

En estas funciones del Ministerio Público en materia penal, el mismo licenciado Franco Sodi, hacía resaltar que los cuerpos de policía judicial son completamente extraños para los Agentes del Ministerio Público adscritos a las cortes penales, en momentos en que resulta

⁶ Artículo 529, 530, 531 y 532 del Código Federal de Procedimientos Penales.

muy importante su colaboración para allegarse pruebas y estar en posibilidad de aportarlas a los órganos jurisdiccionales.

Otra faceta, también de estas mismas funciones, que requiere una mayor atención, es la del control de los datos que hagan posible la aplicación de las normas relativas a la reincidencia y habitualidad, así como para que el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales estén en condiciones de saber si se deben o no conceder los beneficios de la libertad preparatoria y de la condena condicional, además y por otra parte, para que se tomen las medidas preventivas que se deben adoptar en los juicios de amparo en materia penal. Problema por el cual la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, celebrada en 1959, considero de imperiosa necesidad la creación del Registro Nacional de Identificación Criminal.⁷

Por último, el Ministerio Público debe procurar porque los procesos se sigan con toda regularidad, para que la justicia sea pronta y expedita.

b) En la investigación del enriquecimiento ilícito de los servidores públicos - La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, crea un procedimiento de investigación para el caso de que existan datos que hagan presumir falta de probidad en los Servidores Públicos, en el que se establece la intervención de la Secretaria de la Contraloría General en la practica de visitas de inspección y auditorias

En efecto, en la Ley mencionada se establece que cuando algún Servidor Público, durante el desempeño de su cargo o al separarse de él, se encontrase en posesión de

⁷ Memoria de la Conferencia indicada, Procuraduría General de la República, Memoria de la Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, México 1960.

bienes, por sí o por interpusita persona, que sobrepasen notoriamente a sus posibilidades económicas en consideración al importe de sus ingresos y de sus gastos ordinarios, dando motivo a presumir la falta de probidad en su actuación, serán sancionados en los términos que disponga el Código Penal.

Al Servidor Público que llegara a cometer el delito de enriquecimiento ilícito se le decomisará en beneficio del Estado aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley determina la obligación para todo Agente del Ministerio Público de hacer una manifestación de sus bienes ante el Procurador General de la República o del Distrito y Territorios Federales, según corresponda. Dicha manifestación deberá hacerse al tomar posesión del cargo y al dejarlo, para que se esté en posibilidad de comparar su patrimonio antes de la posesión del cargo público, durante su ejercicio y después de sus desempeño.

Para cumplir con las disposiciones anteriores existe en la Procuraduría General de la República: la Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes; y en la del Distrito y Territorios Federales: el Departamento de Manifestación de Bienes.

Sobre el enriquecimiento ilícito, el comentario es que no han tenido aplicación práctica.

- c) En materia administrativa relacionada con el Registro Civil.- Al Ministerio Público del fuero común en el Distrito y Territorios Federales, se le señala la obligación de cuidar que los libros del Registro Civil se lleven debidamente, mismos que pueden inspeccionar en cualquier época. Con la obligación igualmente de revisar los libros del año anterior que se remiten a los archivos del Tribunal Superior, para el efecto de que se haga la consignación correspondiente de los oficiales registradores que hubieren cometido delitos en el ejercicio de su encargo, o de dar aviso a las autoridades administrativas de las faltas en que hubieren incurrido esos empleados

Es causa de responsabilidad para los Agentes del Ministerio Público el no cumplir con las disposiciones anteriores según se establece en el artículo 53 del Código Civil vigente en el Distrito y Territorios Federales.

Además, en los casos de pérdida o destrucción de alguno de los libros del Registro, el oficial de éste o el encargado del Archivo Judicial, en su caso, deben dar aviso al Procurador de Justicia, quien tiene obligación de cuidar que inmediatamente se saque copia del otro ejemplar, de acuerdo con lo que se prescribe en el artículo 38 del ordenamiento mencionado.

- d) En el juicio de amparo.- La participación del Ministerio Público en el juicio de amparo se establece a través de la fracción XV del artículo 107 constitucional y del artículo 5o. fracción IV de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución.

Según las disposiciones citadas se considera parte en el mencionado juicio al Ministerio Público Federal, pero sus funcionarios pueden abstenerse de intervenir "... cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público"

Se ha dicho que su intervención en el proceso de referencia resulta inútil, ya que consiste en una simple opinión que expone en una forma muy concisa, en la que no hace sino resumir los puntos de vista que el quejoso o que la autoridad responsable sostienen en el amparo.⁸

Sin embargo, el tratadista Ignacio Burgoa al corroborar que el Ministerio Público ha tenido un papel secundario en el juicio de amparo afirma que ello se debe al desconocimiento de la naturaleza misma de la institución, de que el interés que representa es independiente a los intereses de las otras partes, como es el de velar por la observancia del orden constitucional y legal, y que por estas razones resulta absurdo que la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, haya sentado jurisprudencia en la que considera al Ministerio Público como agente o prolongación de la autoridad responsable, vedándole el derecho de interponer recursos, que debe tener si se toma en cuenta el alto interés que representa.⁹

Al referirse, el maestro Burgoa, a las reformas y adiciones a la Constitución y a la Ley de Amparo, de 1951, por las cuales se le otorgó al Ministerio Público la facultad de abstenerse de intervenir en el juicio de amparo cuando el caso de que se trate carezca de interés público, comenta que tuvieron por objeto darle al Ministerio Público una mayor significación. Dicha facultad le fue conferida al tomarse en cuenta que en la generalidad de los amparos civiles o mercantiles no se alega la violación directa de preceptos constitucionales sino la inexacta aplicación de leyes secundarias, pero, el mismo tratadista expresa que en la parte relativa de la exposición de motivos sobre las modificaciones y adiciones a la Ley de Amparo, se señalan casos en que concurre el interés público, por lo que en los juicios de garantías relacionados con ellos la participación del Ministerio Público Federal es necesaria, tales son los asuntos de derecho familiar: pensiones alimenticias, tutelas, minorías de edad, etc., que se rigen por normas de orden público.¹⁰

⁸ TENA RAMÍREZ, Teoría General del proceso Civil, Edit. Porrúa, S. A., México 1959, p. 389.

⁹ BURGOA, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, S. A., México 1951, 3a. edición., pp. 336-9.

¹⁰ BURGOA, El Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, S. A., México 1951, Suplemento, 3a. edición., pp. 67-9.

Además según el artículo 113 de la Ley de Amparo, el Ministerio Público cuidará de que no se archive ningún juicio de amparo sin que se cumpla la sentencia en que se haya concedido la protección constitucional o apareciere que ya no hay materia para la ejecución.

Los artículos 195 y 195 bis, de la mencionada Ley, en concordancia con la fracción XIII del artículo 107 constitucional, facultan al Procurador General de la República para denunciar las tesis contradictorias que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, a fin de que se decida cuál es la tesis que debe prevalecer, y cuando la denuncia al respecto no se haga por el deberá oírsele para que exponga su parecer por sí o por conducto del agente que al efecto designare.

Dentro de las facultades del Procurador, según el artículo 15 fracción X de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, se encuentra también la de asistir a los plenos de la Suprema Corte de Justicia, con voz solamente, cuando se haga designación de funcionarios judiciales.

El Ministerio Público Federal interviene también en el juicio de amparo, para el efecto de que tenga conocimiento de los hechos delictuosos que se presenten durante o con motivo de su tramitación.

e) En representación de los intereses de la Federación - Al Procurador General de la República le corresponde representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte, ya sea como actores, demandados o terceristas, así como intervenir en los casos de los ministros, diplomáticos y consules generales, y en aquellos

conflictos entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 102 de la Constitución Política y artículo 10, fracción IV de la Ley Orgánica del Ministerio público Federal.

En el procedimiento de nacionalización de bienes se le atribuye al Ministerio Público Federal una amplia intervención, pues de conformidad con lo que se ordena en el capítulo tercero de la vigente Ley de la materia, es el Ministerio Público el encargado de ejercitar la acción en el procedimiento judicial que en ella se consagra (en las anteriores leyes de nacionalización de bienes de 1859 y 1935 el procedimiento era administrativo) y, en concordancia con tales funciones del Ministerio Público, se creó con la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1941, el Departamento de Nacionalización de Bienes, como dependencia de la Procuraduría General de la República, al que la mencionada Ley dedicó un capítulo que pasó íntegro a la de 1955 en vigor.¹¹

El Departamento de Nacionalización de Bienes, tiene como funciones principales: velar por el cumplimiento, en la parte relativa del artículo 130 constitucional y de la Ley de Nacionalización de Bienes; al efecto, es el encargado de practicar las investigaciones necesarias para determinar los casos en que proceda ejercitar la acción de nacionalización

t) Como consejero jurídico del Gobierno y vigilante de la constitucionalidad.- La facultad que se ha atribuido al Procurador General de la República como consejero jurídico del Gobierno, apareció entre nosotros después de un estudio que sobre el particular realizó el licenciado Don José Natividad Macías, con fundamento en el Derecho Norteamericano. Se propuso al Constituyente de 1916-17 por medio del Proyecto de Constitución que presentó Don Venustiano Carranza; quedó consagrada en el artículo 102 constitucional al obtener

¹¹ J. AGUILAR Y MAYA. Monografía sobre el Ministerio público federal, contenida en el volumen correspondiente al Nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles concordado, por el Lic. L.F. CANUDAS OREZZA, que incluye también la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1941, Edit. Porrúa Hermanos, México 1943, pp. 467-9

su aprobación, y fue el licenciado Don José Aguilar y Maya, en una de las épocas en que fue Procurador General de la República, quien hizo el primer esfuerzo para asumir tal carácter. ¹²

Por acuerdo presidencial, en 14 de diciembre de 1931, se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, instalada el 18 de junio de 1932, misma que se integraba por los jefes jurídicos de las Secretarías y Departamentos Federales, bajo la dirección del Procurador General de la República, y debía actuar permanentemente para la elaboración de los proyectos de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general y, de esa manera, coordinar y unificar el criterio de los diversos órganos de la administración pública en cuanto a la formación de dichos ordenamientos. Comisión jurídica que se extinguió por disposición presidencial de 21 de noviembre de 1936, ya que se consideró reemplazada por las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 30 de agosto de 1934, al prever que el consejo jurídico del Gobierno estaría a cargo del Procurador General de la República, quien para emitir opinión sobre leyes y demás disposiciones de carácter general podía convocar a los jefes de los Departamentos jurídicos o abogados consultores de las Secretarías y Departamentos Administrativos. ¹³

En la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal que se citó anteriormente, se estableció, además, que la facultad de solicitar el consejo jurídico del Procurador únicamente correspondía al Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y de los Establecimientos Públicos autónomos, y se prescribía que los dictámenes que emitiera el Procurador, por acuerdo del Presidente de la República, se debían comunicar a las dependencias relacionadas con el asunto dictaminado, las que no podían apartarse de su opinión sino por acuerdo del propio Presidente dado por escrito, con sanción de nulidad para el caso de infracción; de donde se ve que al consejo del Procurador se le daban efectos de resolución; entonces se creó también el Departamento Consultivo de la Procuraduría, con el encargo de formular los proyectos de dictámenes. ¹⁴

¹² CABRERA., La Misión Constitucional del Procurador General de la República, Edit. Cultura, México 1932, pp. 39-40. AGUILAR Y MAYA, El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen, Nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles, Edit. Porrua Hermanos, México 1953, pp. 52-3.

¹³ GARCÍA TELLEZ, Una etapa del Ministerio Público Federal, Edit. D.A.P.P., México, 1937, pp. 19-21.

¹⁴ Artículos 41 a 48 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Edit. Porrua Hermanos, México 1934.

En la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1941 se hicieron adiciones como la contenida en la fracción I de su artículo lo., que encomendaba a la institución federal, "velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer, al Presidente de la República, las medidas adecuadas, para hacer cesar las violaciones"; con la obligación para el Procurador, según el artículo 44, de poner en conocimiento del Ejecutivo "las leyes que parezcan violatorias de la Constitución, proponiendo la reforma respectiva, si son federales, o sugiriendo que la Secretaría de Gobernación pida, al Gobierno local respectivo, la reforma pertinente, y en caso de que ésta no se logre en el plazo que se fije, planteará previo acuerdo presidencial, la controversia constitucional correspondiente".

Es decir, el Procurador General de la República ya no solo intervendría emitiendo su opinión en dictámenes, con los efectos de resolución de los negocios del Ejecutivo Federal en que se ordenara o solicitara su consejo; opinión que podía ser sobre proyectos de leyes, sobre reglamentos o demás disposiciones de carácter general que fueran a ser propuestos o expedidos, según el caso, por el mismo Ejecutivo,¹⁴ con el objeto principal de coordinar y unificar el criterio de las diversas dependencias de dicho Poder, o bien, como lo prevenía también la nueva Ley, en la fracción II de su artículo 19, para "emitir su consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieren al ser tratados en el Consejo de Ministros"; sino que además de esas facultades, el Procurador tendría las de opinar sobre la constitucionalidad de todas las leyes que se expidieran, fueran de carácter federal o local, y ya no se trataría de una opinión con efectos para las mismas dependencias del Ejecutivo Federal sino de un sistema especial de control de la constitucionalidad, tendiente, en el caso de violación, a obtener las reformas conducentes a la conservación de la legalidad y a la adopción de las medidas más convenientes para la mejor administración de justicia. Se trata del control constitucional por órgano administrativo.

¹⁴ Acorde con las facultades del Presidente de la República en la materia de leyes y expedición de reglamentos, conforme lo disponen los artículos 71 fracción I y 89 fracción I, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Se confirma lo anterior si se atiende a los conceptos vertidos por el señor licenciado Aguilar y Maya¹⁶ al comentar, en la parte relativa a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1941, cuando dice la consagración de un órgano jurisdiccional para la protección de la Constitución "no es más que un sector de las instituciones de defensa y garantía instituidas con tal objeto, pero revelaría una superficialidad notoria el hecho de olvidar la limitación extrema que todo lo judicial, tiene, y que por encima de esta protección judicial existen otras muchas clases y métodos de garantizar la Constitución", para afirmar a continuación que en la Ley Orgánica aludida, a través de sus artículos lo . fracción I 19, fracciones I y IV y 44 se consagra un nuevo método en favor de la conservación de la constitucion y del régimen de legalidad en Mexico ¹⁷

Por lo que respecta a la vigente Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, en ella se omiten las disposiciones en relación con los efectos de resolución que se daban por las leyes anteriores a los dictámenes en que se exponía la opinión del Procurador. Además, se distinguen las atribuciones del Procurador como consejero jurídico del Gobierno de la de vigilar por que las leyes no sean contrarias a la Constitución. En el artículo 15, al enumerar las facultades y obligaciones del Procurador General de la República, en las tres primeras fracciones se mencionan las que le corresponden como vigilante de la constitucionalidad y en

¹⁶ AGUILAR Y MAYA, Código Federal de Procedimientos Civiles, Edit. Porrúa Hermanos, México 1943, pp. 462-5

¹⁷ AGUILAR Y MAYA, Código Federal de Procedimientos Civiles, Edit. Porrúa Hermanos, México 1943 p. 53

las dos siguientes las de consejero jurídico, facultad ésta última que se reglamenta en un capítulo especial que comprende los artículos 41, 42 y 43; y es la Dirección Jurídica y Consultiva, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 30, la encargada, entre otros aspectos, de estudiar y formular los dictámenes en que se emita el consejo, así como el de estudiar los problemas de legislación formulando, en su caso, los proyectos relativos.

g) Las características que debe reunir el personal de la institución, dada la importancia de sus atribuciones - La circunstancia de que al Ministerio Público se le atribuyan tan amplias e importantes atribuciones hace resaltar las características que su personal debe tener.

Cuando el licenciado Don Luis Cabrera presentó ante el Congreso Jurídico Nacional, en el año de 1932, su estudio sobre la misión constitucional del Procurador General de la República, en el que afirmaba lo inconveniente de que el Ministerio Público representara por una parte a la sociedad y por la otra fuera consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, el entonces Procurador General de Justicia de la Nación, licenciado Don Emilio Portes Gil, contestó en el mismo Congreso, con otro estudio sobre idéntico tema, en el que señalaba que son tan amplias las atribuciones del Ministerio Público de acuerdo con los artículos 21 y 102 de la Constitución, que sólo pueden ejercitarse con ventaja si el Ministerio Público está integrado con personal idóneo y responsable, e indicaba posteriormente que la incompatibilidad de funciones a que se refería el licenciado Don Luis Cabrera, "... sólo puede dejar de existir estando integrado con personas que tengan arraigada la convicción de que son servidores, no de determinados individuos que integran transitoriamente el Gobierno, sino de la colectividad, ante la que tienen que responder moral y legalmente de su actuación.

Lo importante esencialmente es la selección atinada, y sobre todo la responsabilidad efectiva. Responsabilidad ante la ley, ante el Gobierno, ante la sociedad, verdadera y auténtica responsabilidad, esa es la única posibilidad humana de perfeccionamiento del Ministerio Público, lo mismo que de toda la justicia y de todas las instituciones sociales".

Aún cuando considero que deben tomarse en cuenta las posibilidades de establecer un mayor desprendimiento del Ministerio Público respecto del Ejecutivo, las palabras del señor licenciado Portes Gil sobre las características que debe tener personal integrante de la institución son valederas en la actualidad

Sobre el particular el señor licenciado Ceniceros ¹⁸ también ha dicho, que cuando falte alguna de las características de responsabilidad, de capacidad y de honestidad en los funcionarios del Ministerio público, la crítica social en contra de la institución es justificada ¹⁹

¹⁸ J. A. CENICEROS. "Responsabilidad, Eficiencia y Honestidad del Ministerio Público". Edit. El Universal, lunes 13 de agosto de 1962, pp. 3-22.

¹⁹ ALCALÁ-ZAMORA. *Derecho procesal penal*, Edit. Guillermo Kraft, Buenos Aires, 1945, T. I, p. 368 nota 1, en relación con el tema, usa las siguientes palabras de ILLERMANDEZ DE LA RUA, "El Ministerio fiscal debe ser indolente en el cumplimiento de su deber, no tiene gracia que socorrer, ni existen para él agravios que vengar, la ley le prohíbe la indulgencia, la ley le veda las severidades. Ni el temor, ni las lágrimas, ni las amenazas, ni las ofertas deben separar a los funcionarios del Ministerio público de la senda trazada por las leyes, y así es que ni el llanto de la madre desconsolada ni de la esposa tierna deben excitar su compasión, ni las amenazas del sanguinario asesino producir el temor, ni la influencia del poderoso debe inclinar al Ministerio Público ni a la indulgencia ni a la severidad".

CAPITULO VI

E L O M B U D S M A N .

El doctor Héctor Fix Zamudio¹ define al ombudsman como uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no solo por infracciones legales sino también por injusticias, y racionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivo de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o a ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que considere necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos.

¹ FIX-ZAMUDIO, HECTOR. Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios Comparativos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Edit. Colección Manuales 1991/5. México.
 VENEGAS ALVAREZ, SONIA. Origen y devenir del ombudsman. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
 AGUILAR CUEVAS, MAGDALENA. El defensor del Ciudadano (ombudsman). Universidad Nacional Autónoma de México. Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1.
 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1992.

Características que debe tener el Ombudsman

- A) Independencia.
- B) Autonomía
- C) Imparcialidad
- D) Accesibilidad
- E) Caracter no vinculatorio de sus resoluciones
- F) Auctoritas
- G) Publicidad

A) INDEPENDENCIA

El ombudsman debe ser independiente de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta independencia tiene que ser resguardada a través de disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personalidad y presupuesto.

B) AUTONOMIA

Los ordenamientos jurídicos otorgan a esta figura amplias facultades discrecionales para organizar su oficina internamente, a fin de que funcione adecuadamente.

C) IMPARCIALIDAD

El ombudsman no debe estar supeditado a ninguno de los poderes, con la finalidad de que sus resoluciones sean imparciales y objetivas.

D) ACCESIBILIDAD

Es conveniente que los gobernados tengan acceso directo al ombudsman sin necesidad de un intermediario, y que este tenga la facultad de exigir la presentación de documentos y registros de todos los servidores públicos, siempre y cuando estos se encuentren dentro de la esfera competencial de ombudsman.

E) CARACTER NO VINCULATORIO DE SUS RESOLUCIONES

La característica de las resoluciones del ombudsman en la carencia de potestad coercitiva directa, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y, por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar, una actuación proveniente de los servidores de la administración pública. Las resoluciones del ombudsman pueden ser opiniones, críticas, recordatorios y advertencias.

F) AUCTORITAS

Las auctoritas consisten en la autoridad moral y social de quien ocupa el cargo.

G) PUBLICIDAD

La eficacia del ombudsman se debe en gran forma a las campañas publicitarias sobre su funcionamiento y el tratamiento dado a las reclamaciones, así como la difusión de su trabajo por medio de informes anuales.

A) ANTECEDENTES

A principios del siglo XIX, en Suecia, se estableció por ley constitucional la importante figura del ombudsman para designar al funcionario encargado de conocer e investigar las quejas o reclamaciones del público en contra de las autoridades gubernativas. Dicho funcionario debía ser un juríconsulto de probada ciencia y de especial integridad, nombrado por el parlamento e investido de las atribuciones prescritas para los acusadores públicos.

El reconocimiento universal de los derechos humanos a través de esta institución, vienen a constituir un aspecto fundamental y determinante en las relaciones entre gobernantes y gobernados, que por una parte implica limitaciones al uso del poder público y, por la otra, mayores posibilidades y expectativas al individuo de como ese poder debe ser empleado y con que finalidades. De esta manera, para los gobiernos conlleva también la responsabilidad de asumir la iniciativa de respetar y hacer cumplir los derechos de todo ser humano a través de los medios jurídicos.

Toda persona debe tener garantizada la posibilidad de solicitar la intervención de un órgano imparcial cuando se vea afectada su esfera jurídica. Es por ello que el ombudsman surgió con la intención de tutelar los intereses y derechos legítimos de los individuos, sobre todo en su aspecto de legalidad, habiéndose extendido sus atribuciones al vincularse en la tutela directa de los derechos fundamentales consagrados en los textos constitucionales.

La figura del ombudsman, posiblemente datan de hace varios siglos, según las diversas culturas y civilizaciones de la antigüedad nos lo permiten advertir. Así por ejemplo, en Roma se tiene noticia del Pretor en las causas sobre la libertad, quien tenía por

atribuciones fallar en los procesos acerca de la libertad o esclavitud de una persona, siguiendo un procedimiento no convencional y en ocasiones de carácter conciliatorio. Su propósito era decretar, aun fuera del orden estrictamente procesal, un fallo injusto y protector de las gentes. Si bien el ejercicio de la Pretoría en Roma no se puede considerar como un antecedente directo del ombudsman actual, sí podemos reconocer que esa figura comparte varias características que corresponden a la naturaleza y bondades de los defensores del pueblo. La institución del Pretor en Roma tuvo a bien crear la defensoría de los menores a través de la *in integrum restitutio*, y fortalecer la impartición de la justicia mediante un nuevo derecho basado en la equidad natural, corriendo así el rigorismo de las leyes romanas.

El doctor Hector Fix Zamudio señala que ya en la Edad Media y hasta el siglo XVI, se habían presentado antecedentes de la defensa procesal de la libertad en los fueros aragoneses que dieron lugar a la legendaria figura de Justicia Mayor y a los procesos forales del amparo y de la manifestación de las personas.

En Roma, el Pretor tenía facultades para intervenir en los procesos relacionados con la libertad o la esclavitud de las personas, y su finalidad era el decretar un fallo justo.

La figura del Pretor contaba con la defensoría de los menores a través de la *in integrum restitutio*, e impartía justicia basándose en la equidad natural.

Fix-Zamudio, Hector, *Protección Jurídica de los Derechos Humanos. Estudios comparativos*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Edn. Colección Manuales 1991 5, México, p. 27

A finales del siglo XVI, existió en Suecia y en Finlandia un funcionario nombrado por el rey, denominado Preboste de la Corona, que tenía como objetivo el vigilar a los fiscales públicos y actuar a nombre del rey como fiscal especial

En 1975, se creó en Suecia el cargo de Procurador Supremo (Högste Ombudsmannen), que se encargaba de supervisar la legalidad, vigilando que los funcionarios públicos cumplieran con sus obligaciones y observaran la efectiva aplicación de las disposiciones legales

En la Constitución sueca de 1809, se creó la figura jurídica del Justitie Ombudsman, encargado de controlar la observancia de las leyes por los tribunales competentes de aquellos que en el cumplimiento de sus funciones cometieran ilegalidades.

En 1947 se integró dentro de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos, con la finalidad de preparar una Declaración Universal de Derechos Humanos, misma que fue aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948

Algunos antecedentes del cual se pudo haber logrado en nuestra historia tener un ombudsman parte lo tenemos en el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán 1814), en su artículo 24, se establece que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y que la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos

El artículo 37 de la Constitución de Apatzingán señala.

A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública

Por lo que algunos acercamientos a la defensoría del pueblo los tenemos apenas en estos últimos 20 años con

1 - LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1976, se concibió a la propia Procuraduría como un organismo descentralizado, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene entre sus principales objetivos el defender los derechos, la dignidad y el patrimonio de la institución

2 - LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS UNIVERSITARIOS

Con la creación de esta Defensoría el 30 de Mayo de 1985, se otorgó de un organismo permanente y específico a los universitarios, para que puedan hacer valer sus derechos, cuando estimen que éstos han sido afectados por alguna autoridad o dependencia universitaria

3.- EL PROCURADOR DE VECINOS DEL MUNICIPIO DE COLIMA

Creado mediante acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, el día 21 de noviembre de 1983, para recibir e investigar las quejas, reclamaciones y proposiciones que presentaren por escrito u oralmente, los afectados por la actividad de la administración pública local

4.- LA DIRECCION PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Creada mediante la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos, se le faculta para realizar todas las gestiones necesarias ante todo tipo de autoridades, sean municipales, estatales, federales u organismos descentralizados, mismas que le deben prestar la más amplia ayuda para el cumplimiento de sus obligaciones que son de interés público.

5.- LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL INDIGENA DEL ESTADO DE OAXACA

Creada en el año de 1986, como un organismo dependiente del Ejecutivo Federal, que tiene como atribución la responsabilidad en el proceso de liberación de los indígenas privados de su libertad como consecuencia de problemas relacionados a su situación socio-económica y cultural, y la promoción del estudio de estos casos, interviniendo de oficio para lograr su libertad.

6.- LA PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTAÑA Y ASUNTOS INDIGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO

Creada el 29 de abril de 1987, como un órgano administrativo descentralizado por territorio, con autonomía técnica, subordinado al Ejecutivo local, con el principal objetivo de proteger los intereses de los indígenas habitantes de la montaña.

7.- LA PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

Establecida mediante Decreto que reforma y adiciona la Ley de Responsabilidades de los Servidores Publicos, publicado el 14 de agosto de 1988, como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por violaciones de las obligaciones establecidas a los servidores públicos.

8 - LA DEFENSORIA DE LOS VECINOS DEL MUNICIPIO DE QUERETARO

Creada por el Reglamento General de la Defensoria de los Derechos de los Vecinos, publicado el 22 de diciembre de 1988, tiene como primordial finalidad la de recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos que se consideren afectadas en sus derechos, por actos y omisiones que sean irracionales, injustos, inadecuados o erróneos, de las autoridades y funcionarios del municipio

9 - LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Establecida mediante acuerdo del 23 de enero de 1989, como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal, cuyo objetivo es coadyuvar a que los actos de autoridad y la prestación de servicios públicos a cargo del propio Departamento y de las entidades paraestatales sectorizadas al mismo, se apegan a los principios de legalidad, honestidad y oportunidad, aunque esta función con grandes limitaciones por lo que no pudo arraigarse en la sociedad capitalina como útil defensora de sus derechos.

10 - COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Ante las innumerables violaciones a los Derechos Humanos en Mexico se logro crear un organo desconcentrado de la Secretaria de Gobernacion, encargado de la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional, esto ultimo, en coordinacion con la Secretaria de Relaciones Exteriores.

DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos son el pilar de la justicia, ya que de ellos derivan los derechos de cada uno de los miembros de la sociedad, por lo que sin contraponerse a los derechos sociales los fortalecen. El que se garantien estos posibilitan naciones justas que vivan en paz y equidad.

B) SU APARICION EN MEXICO.

Se debe destacar que desde sus origenes, los textos fundamentales de la Nacion Mexicana han establecido un marco protector de los derechos humanos. En el Decreto Constitucional para la libertad de la America Mexicana, sancionado en Apatzingan el 22 de octubre de 1814, buscando alianzar solidamente la prosperidad de los ciudadanos, se establecio.

Que el gobierno se instituye para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos; y que la facultad de dictar leyes y a establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía (Arts. 2o. y 4o).

- Que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y que la íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos (Art. 24)

- Que la seguridad de ciudadanos consiste en la garantía social, y esta no puede existir sin que la ley fije los límites de los poderes y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo, que son tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley (Arts. 27 y 28).

- Que todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpable, ninguno debe ser juzgado ni sentenciado sino después de haber sido oído legalmente (Arts. 31 y 32)

Así también se consagraron en favor del individuo los derechos a la inviolabilidad del domicilio, a la propiedad y a la posesión de sus bienes y derechos; se protegió la libertad de industria y comercio, el derecho a la educación, la libre expresión de las ideas y la libertad de imprenta, sin más limitaciones que el respeto a la tranquilidad pública y el honor de los ciudadanos (Arts. 32 a 40)

En el artículo 37 de la Constitución de Apatzingan se consagra el indeclinable principio de que:

A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

A partir de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824, y hasta nuestros días, el Constituyente ha enmarcado claramente en sus preceptos el reconocimiento de la protección de los derechos humanos. Por carecer de espacio en esta exposición, pasare a tratar muy brevemente algunos:

ANTECEDENTES DEL OMBUDSMAN EN MEXICO.

Si reconocemos en el ombudsman al defensor del pueblo, no podemos omitir en ese sentido la figura de Miguel Hidalgo, protector de los indígenas, que el 19 de octubre de 1810, en Valladolid, había decretado el primer Bando de abolición de la esclavitud. No le fue en menos José María Morelos, quien en el Aguacatillo, el 17 de noviembre de 1810, se pronunció por la igualdad de todos los individuos y por la abolición de las castas.

A través de los años, en las etapas de cambio histórico más sobresaliente, nuestro país ha contado con hombres celebres e ilustres que han dejado huella en la defensa de los derechos del hombre, tal es el caso de Ponciano Arriaga, señor ombudsman mexicano, que propone un proyecto de ley para el establecimiento de una Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí, el cual presenta al H. Congreso del Estado para someterlo a discusión y aprobación. En esa misma sesión, pronunció su discurso en donde una vez más, confirmó

con sus palabras que ningún ser humano puede ser indiferente al dolor e injusticia sufrida por otro semejante. Otro gran hombre cuyo pensamiento se caracterizó por la búsqueda de la libertad, la justicia y la dignidad fue Ricardo Flores Magón, sus ideales enriquecieron al pensamiento de la sociedad mexicana. Así, podríamos hablar de José María Luis Mora, de Manuel Crescencio Rejón, Ignacio Vallarta y Justo Sierra, entre otros.

En tiempos más recientes, nuestro país cuenta con instituciones creadas a través del ordenamiento jurídico mexicano, en el que se introduce la figura del ombudsman, empezando a desarrollarse y consolidarse su presencia a través de la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima creada por Acuerdo del Ayuntamiento de dicha ciudad el 21 de noviembre de 1983, la que se institucionaliza en la Ley Orgánica Municipal del Estado el 8 de diciembre de 1984, la Defensoría de los Derechos Universitarios que se crea a través del estatuto de fecha 29 de mayo de 1985 aprobado por el Consejo Universitario de la U.N.A.M., la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, que se establece por reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, de fecha 14 de agosto de 1988, pasando a ser posteriormente la Secretara Ejecutiva de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por decreto del Ejecutivo del Estado publicado el 17 de junio de 1990, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, creada por Acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1989, y la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada originalmente con el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1990.⁷

⁷ El Derecho Mexicano hacia la Modernidad Edit Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1991, pp. 69-79.

Actualmente los Estados de Baja California, Guerrero, Nayarit y Tamaulipas ya cuentan con organismos legales de protección de los Derechos Humanos a nivel local conforme a lo preceptuado en el artículo 102 Constitucional.

Los organismos encargados de la protección de los derechos humanos que han sido creados en la Constitución, son parecidos a los glóbulos blancos de nuestra sangre porque constituyen las defensas y también son parecidos a nuestros glóbulos rojos porque tonifican y dan vida a nuestra actividad social. grandes hombres e instituciones serán la perfecta combinación, para llevar a cabo la difícil tarea de proteger a la sociedad en la defensa de sus derechos fundamentales, los derechos humanos. El ombudsman creado por la Carta Magna es el representante del nuevo derecho protector de las garantías individuales y es un magnífico instrumento del Estado Mexicano, que impulsa a superar sus anhelos de justicia y libertad.

C.- SU INCLUSION EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Presidente de la Republica envió el proyecto de reforma para "constitucionalizar" a la Comisión Nacional el 18 de noviembre de 1991. Dicho proyecto fue aprobado por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra. Con lo anterior queda claro que la idea del ombudsman en México había triunfado y que la Comisión Nacional había ganado un amplio soporte social. Las legislaturas locales también aprobaron el proyecto y este se convirtió en parte de la Constitución, habiéndose publicado el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

En esa forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos logro su base constitucional poco despues de un año y medio de su creacion y cuando hubo consenso para ello. Este proceso, tal y como se llevo fue lo mas favorable juridico, social y politicamente, porque Mexico no hubiera ganado nada, y si perdido mucho si en junio de 1990 se hubiera propuesto una reforma constitucional que no hubiera sido comprendida por desconocimiento de las características de la figura del ombudsman, tal y como ya lo afirmamos, y entonces la institución hubiera nacido vulnerada por la controversia, o el proyecto hubiera quedado congelado en el Congreso en espera de una mejor oportunidad.

Con su "constitucionalización" la Comisión Nacional asegura su permanencia y logra un gran triunfo para la institución del ombudsman, el que no es un remedio milagroso para evitar todas las arbitrariedades o un "sanalotodo", como se ha expresado, pero si es un valioso auxiliar para alcanzar una mejor justicia y un buen instrumento en la lucha contra la impunidad.

Hubo vanas propuestas para ubicar la institución del ombudsman en diversos artículos constitucionales, como el primero, un párrafo adicional al artículo 14 o al 16, que el contenido del artículo 23 se agregara al 22, y entonces quedaba disponible ese espacio, un 24 bis, ya que con ese artículo realmente se concluye la numeración de las llamadas garantías individuales; o un 29 bis en virtud de ser el último artículo de ese título constitucional.

Estas proposiciones no prosperaron porque se consideró que no era adecuado que en la declaración sustantiva de las denominadas "garantías individuales" se incorporaran las bases de uno de los procedimientos de su defensa, además de que los otros procedimientos o garantías procesales que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana no se encuentran entremezcladas con la declaración sustantiva. Respecto a los artículos bis, se

considero que si bien hay algunas Constituciones que los tienen, en México ello es desconocido y no es técnicamente adecuado en una ley fundamental

Se propuso, asimismo, que se adicionara el artículo 73 con una nueva fracción para darle al Congreso de la Unión facultad para legislar al respecto. Se pensó que ello no era conveniente porque además era indispensable establecer a nivel constitucional algunas de las características primordiales de la institución.

También, aunque con menor fuerza, hubo propuestas para que se ubicara en alguno de los artículos sobre el régimen de las entidades federativas o en el de las responsabilidades de los funcionarios públicos.

Nuestra Constitución fue redactada en 1917 y es difícil encontrar una ubicación perfecta a nuevas instituciones, como es la del ombudsman; por ello, siempre se podrán encontrar inconvenientes a cualquier colocación, sin embargo, consideramos que la mejor, o si se requiere la menos mal, es precisamente la que se adoptó, adicionar al artículo 102 con un apartado B. Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que:

El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaria y reforzará el espíritu eminentemente social de dicho precepto

La redacción del proyecto del apartado B del artículo 102 constitucional, persiguió el propósito de la brevedad, que contuviera todo aquello que era indispensable regular a nivel constitucional, pero expresado con las menos palabras posibles

LOS PRINCIPIOS DEL ARTICULO 102, APARTADO B, DE LA CONSTITUCION.

El artículo 102, apartado B, de nuestra Constitución, puede ser examinado de acuerdo con los principios que comprenden, y que son los siguientes:

1. La creación de organismos de protección de derechos humanos.
2. La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.
3. El establecimiento de su competencia.
4. La exclusión de ciertas materias de su competencia.
5. La figura del ombudsman judicial.
6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.
7. Las disposiciones transitorias.

1.- La creación de organismos de protección de Derechos Humanos.

El precepto constitucional ordena que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados crearán, en el ámbito de sus respectivas competencias, organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano

Este precepto no deja discrecionalidad a los cuerpos legislativos respecto a la creación de esos organismos. Están obligados a establecerlos, y ellos son varios, uno con competencia nacional, uno para cada una de las entidades federativas y uno para el Distrito Federal. Es decir, este mandato fue un voto en favor del federalismo mexicano. La otra posibilidad era que solo existiera un solo organismo -La Comisión Nacional de Derechos Humanos- con delegaciones en todas las entidades federativas, es decir, un sistema centralizado.

Sin embargo, el poder revisor de la Constitución fue propicio a un sistema descentralizado: la existencia de 33 organismos, uno en cada entidad federativa creado por la propia legislatura local respetando los principios que señala la ley fundamental y con competencia para conocer presuntas violaciones de derechos humanos cometida por las autoridades de esa entidad federativa.

El artículo 102 constitucional es muy claro al disponer que esos organismos protegerán los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano. "Cuáles son estos". Los que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en las Constituciones locales, en las leyes ordinarias y en los tratados y convenios internacionales celebrados por México, aprobados por el Senado, en virtud de que el artículo 133 de la propia Constitución los considera derechos internos.⁴

⁴ Fix-Zamudio, Héctor. Constitucionalización del ombudsman en el ordenamiento mexicano. Edit. Colección Manuales, México 1991. 5. Comisión Nacional de Derechos Humanos, p. 55

En los últimos tiempos se han realizado publicaciones valiosas para difundir y divulgar los derechos humanos de los mexicanos pero fundamentalmente aquellos que están contenidos en la Constitución. Aun no tienen amplia difusión, y que también poseemos, los derivados de los tratados convenios internacionales que México ha ratificado.

2.- La expedición de recomendaciones públicas autónomas no obligatorias para la autoridad.

El anterior principio es el que configura principalmente a estos organismos como un ombudsman y a su vez contiene tres elementos:

- a) Son recomendaciones, por lo tanto no son obligatorias para la autoridad,
- b) Son autónomas,
- c) Son Públicas

a) Si las recomendaciones fueran obligatorias para la autoridad, se convertirían en sentencias, o sea, en decisiones jurisdiccionales, y en esta forma estos ombudsman dejarían de ser tales para transformarse en tribunales "con todas las formalidades procesales que ello implica" ⁵ Serían cada uno de ellos un tribunal más con todas las ventajas y desventajas que ello tiene, pero precisamente es lo que no se desea, sino un ombudsman que actúe con un procedimiento flexible y antiburocrático, con un mínimo de formalidades y cuya resolución pueda ser rápida y sin costo económico para el quejoso o el agraviado, y es por ello que "se transforman en auxiliares de los órganos jurisdiccionales sin sustituirlos".

⁵ Fix-Zamudio, Hector, Protección Jurídica de los Derechos Humanos, Estudios Comparativos, Edit. Colección Manuales, México 1991, Comisión Nacional de Derechos Humanos, página. 58.

b) Las recomendaciones son autónomas, es decir, ninguna autoridad o persona puede señalar y ni siquiera sugerir cual debe ser su sentido. Las recomendaciones solo pueden tener como fundamento las evidencias del expediente, que son las que aportan las partes y las que los organismos consiguen en la investigación que realizan.

Su autonomía e imparcialidad son elementos para su correcto funcionamiento. A estos aspectos nos hemos referido en otro ensayo¹¹ y ahí hemos precisado que hay que cuidar mucho las garantías procesales de nombramiento, salario, estabilidad y responsabilidad de los principales funcionarios de esos organismos, así como la necesidad de contar con un presupuesto adecuado, como elementos esenciales de la autonomía que estos organismos deben poseer.

c) Las recomendaciones son públicas, es decir, deben ser del conocimiento de la sociedad. Este aspecto es importantísimo para el éxito del ombudsman. Solo figuremos lo que sean recomendaciones secretas. El ombudsman hubiera fracasado, ya que su autoridad es solo moral y necesario el respaldo de la opinión pública.

La autoridad se siente inclinada a aceptar la recomendación entre otras razones, por el costo político que le tendría rechazarla, ya que la opinión pública está muy bien informada del contenido de esa recomendación. Así, su publicidad se convierte en piedra angular de todas las acciones del ombudsman, pero especialmente de sus recomendaciones.

¹¹ Carpizo, Jorge. Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los Derechos Humanos. Edit. Porrúa, S. A., México 1992, pp. 13-14. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

3.- El establecimiento de la competencia.

La Constitución señala una regla general para la competencia de estos organismos: "conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa proveniente de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos".

Por tanto, su competencia es precisa: podrán conocer de actos u omisiones administrativos de cualquier autoridad que viole los derechos humanos. Así, quedan excluidos los actos jurisdiccionales y legislativos provenientes de cualquier autoridad. En consecuencia, si pueden examinar los actos administrativos de los tres poderes que violen esos derechos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con la única excepción que la propia Constitución señala y de la cual nos ocuparemos después, los actos administrativos del Poder Judicial Federal.

De estos principios se deriva otro: estos organismos no son instituciones de primera instancia. Sólo pueden actuar por actos u omisiones de la autoridad. Por ejemplo, son completamente incompetentes para recibir la denuncia de un delito sustituyendo al respectivo Ministerio Público o para admitirla cuando se alegue que ha incurrido en omisión del Ministerio Público que aun no ha tenido tiempo de actuar o porque no haya logrado esclarecer un ilícito unos días después de cometido éste.

4. La exclusión de ciertas materias de su competencia.

La Constitución establece que estos "organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La exposición de motivos del proyecto presidencial señaló las principales razones para estas exclusiones de competencia, y dijo:

En el aspecto electoral, a que estas instituciones deben mantenerse al margen del debate político. De intervenir en él, correrían el riesgo de verse involucrados en las controversias de esta índole que invariablemente están dotadas de un contenido y orientación propios de las corrientes y agrupaciones políticas actuantes de la sociedad. Ello debilitaría su autoridad y podría afectar su necesaria imparcialidad.

En lo que toca a los conflictos laborales, debe tenerse presente que se trata de controversias entre particulares, esto es, no se da la posibilidad de que una autoridad o un servidor público atente contra los derechos humanos de alguna de las partes. Ahora bien, aun cuando una de las partes fuese el propio Estado, éste no estaría actuando como tal sino como patron. Es por ello, que estos asuntos tampoco deben corresponder a su competencia. Lo contrario significaría que estos organismos duplicaran o sustituyeran las funciones propias de las juntas laborales.

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que deben respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

Al respecto, el distinguido académico y luchador por los derechos humanos, doctor Miguel Concha, ha escrito:

Sin embargo, esta posibilidad de atender todo tipo de quejas de todas partes puede paralizar a organismos nacionales. No es posible que una sola institución se encargue de atender las quejas por todas las violaciones de derechos humanos en un país que justamente se caracteriza por no haber accedido todavía a una cultura de cabal respecto a esas garantías. Por ello se hace necesario que operen organismos estatales con idénticas atribuciones.

En otra ocasión⁷ hemos manifestado las principales razones de esas exclusiones de competencia. Ahora las recordamos:

A) Respecto a la falta de competencia de estos organismos en materia electoral, debe tenerse en cuenta que los ombudsmen de otros países no tienen competencia en esta materia, y ello se debe al carácter apolítico y partidista de esta clase de órganos. Intervenir en la contienda política por antonomasia, puede vulnerar su calidad moral. Las pasiones políticas pueden envolver en tal forma al ombudsman, que lo debiliten para cumplir las funciones por las que primordialmente fue creado, proteger y defender la vida de las personas, su integridad, libertad, dignidad y seguridad jurídica.

⁷ Carpizo, Jorge. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. Edit. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1990, 20-24 pp.

Así, no intervienen esos organismos en cuestiones electorales porque

a) No pueden sustituir a los congresos federal, locales y a los tribunales electorales en donde existen

b) Se convertirían en superpoderes por encima de los poderes legislativos y judiciales

c) Intervendrían en las disputas políticas del país, sin aportar casi nada, a cambio de arriesgar su función como ombudsman

B) Esos organismos no pueden intervenir en asuntos jurisdiccionales porque.

a) Siempre tiene que existir una última instancia de decisión, la cual revisa los fallos de la instancia de jerarquía inferior. Generalmente esta última instancia corresponde al Poder Judicial; excepcionalmente puede ser el Poder Legislativo como en los juicios de responsabilidad política.

b) Los casos tienen que tener un final, no pueden estar indefinidamente pendientes y cuando éste se alcanza, la sentencia adquiere valor de cosa juzgada, de verdad legal, lo que contribuye a reforzar la seguridad jurídica.

c) No es posible ni conveniente que se trate de suplir o interferir en la labor jurisdiccional, la cual se desarrolla por etapas señaladas por la ley, y es el juez quien mejor conoce el expediente base de la sentencia.

d) La independencia del Poder Judicial no puede ser vulnerada. Esta es una de las mejores garantías para la defensa de la libertad, la dignidad y la seguridad jurídica de los individuos y, en general, para el fortalecimiento de la democracia.

e) Se desquiciaría todo el orden jurídico si un órgano interviene en la competencia y funciones jurisdiccionales que corresponden al Poder Judicial

C) Esos organismos no poseen competencia tratándose de asuntos laborales porque

a) Esta clase de conflictos generalmente se da entre particulares, patron-trabajador, y si en la relación no interviene un servidor público no existe violación de derechos humanos, quizás podrá haber un delito o una violación laboral pero no de derechos humanos.

b) No es posible sustituir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ni a las juntas locales, ni a los tribunales de circuito.

c) Al final de cuentas, las controversias laborales se convierten en asuntos jurisdiccionales, y aquí se aplican los mismos argumentos esgrimidos en el inciso anterior. Cuando en la relación laboral una de las partes es el Estado, a este se le considera como patrón.

5. La figura del ombudsman judicial.

El ombudsman judicial implica que se pueden revisar los actos administrativos del Poder Judicial, únicamente los administrativos, y por ningún motivo los de carácter jurisdiccional, ya que el Ombudsman no puede sustituir al juez

Es decir, un ombudsman no puede conocer de una cuestión jurisdiccional, no puede involucrarse en el problema jurídico de fondo que está conociendo un juez, ni puede revisar una sentencia, la regla general es que el ombudsman, reiteramos, no puede sustituir al juez, el cual le merece todo respeto porque, si lo hiciera, podría resultar más dañina la medicina que la enfermedad.

Lo que se discute en la función del ombudsman judicial es si éste puede conocer y hacer recomendaciones a los jueces sobre aspectos de procedimiento que no tengan carácter jurisdiccional y sobre actos u omisiones administrativos de aquellos.⁴

Ahora bien, como ya señalamos, los organismos protectores de derechos humanos, en México, sí pueden ejercer esta facultad de ombudsman judicial, pero exclusivamente respecto a los poderes judiciales de las entidades federativas y no (porque así lo dice expresamente la Constitución) en relación con los actos administrativos del Poder Judicial Federal. Desde luego que lo anterior suena contradictorio, ¿porque si respecto a los actos administrativos de los poderes judiciales locales y no respecto a los del Poder Judicial Federal?

En los debates legislativos que se suscitaron en la Cámara de Diputados, el representante Amador Rodríguez Lozano expresó una razón "de acuerdo con nuestro sistema jurídico-constitucional, el Poder Judicial Federal es el órgano último que emite un dictamen sobre la constitucionalidad de leyes y actos"

⁴ Carpizo, Jorge. Algunas reflexiones sobre el ombudsman y los Derechos Humanos. Edit. Porrúa, S.A. México 1992, p. 20, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

a) Que en México, el Poder Judicial Federal tiene una doble vertiente, como Poder de la Federación y como Poder del Estado Federal al poseer la facultad de interpretar la Constitución en última instancia, y por ello, se encuentra jerárquicamente encima de los tres Poderes de la Federación, que, en consecuencia, ningún órgano le puede indicar como actuar aunque solo se trate de recomendaciones

b) Que el Poder Judicial Federal tiene sus propios órganos de control, ya que la conducta de los jueces y magistrados, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 12, fracciones XXXIV y XXXV, se encuentra bajo la vigilancia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

c) Que el régimen de inspección por parte de los Ministros es ya de por sí una especie de ombudsman judicial que se encuentra en ese propio poder

Además, la Suprema Corte de Justicia prometió que afinaría y reforzaría sus propios órganos y sistemas internos de control

El Presidente de la República ponderó las razones del Poder Judicial Federal y decidió aceptarlas para evitar un enfrentamiento entre los poderes y para borrar cualquier sospecha de que a través del ombudsman judicial se intentara la más mínima interferencia a la independencia de ese poder, lo cual jamás pasó por su mente ni por la de los redactores del proyecto.

6. La creación de un sistema nacional no jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos.

La última frase del artículo 102, apartado B, de la Constitución, dispone que

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presentan en relación con las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos equivalentes de los Estados

Este párrafo está inspirado en uno de los aspectos de la larga y fructífera tradición de nuestro juicio de amparo, es decir, que la defensa de los derechos humanos es tan extraordinariamente importante que tiene que existir una unidad de interpretación, cuestión que después permearía toda la Constitución. Por ello, existe un sistema nacional jurisdiccional de defensa y protección de los derechos humanos, que es el benemérito juicio de amparo.

Esta idea, aunada a la de nuestro federalismo, es la que tiene por resultado la existencia de organismos locales de protección de derechos humanos, pero cuyas recomendaciones, acuerdos y omisiones pueden ser recurridas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Así, se crea un sistema nacional no jurisdiccional de defensa y protección de derechos humanos

Estos dos sistemas no son antagonicos entre sí. Al contrario, se completan uno con el otro. Sus finalidades son las mismas, la diferencia se encuentra "y ella es extraordinariamente importante" en que mientras uno de los sistemas tiene carácter jurisdiccional, el otro lo tiene no jurisdiccional. La sentencia de amparo, desde luego, obliga a toda autoridad, y su

cumplimiento puede ser inclusive causa de destitucion de la autoridad incumplida por parte del H. pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cambio, las recomendaciones del ombudsman no vinculan a la autoridad, y su cumplimiento se basara esencialmente en su prestigio moral y en el respaldo que reciba de la opinion pública.

Asi la competencia del organismo nacional es la siguiente

a) De primera y ultima instancia en violaciones de derechos humanos en los cuales intervienen una autoridad o funcionarios federales. Aqui queda incluido el caso de que en un asunto especifico tenga responsabilidad tanto un funcionario federal como uno local,

b) De segunda y ultima instancia respecto a las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales, y

c) En caso de importancia nacional, el organismo de este carácter puede atraer cualquier asunto aunque ya lo este conociendo un organismo de caracter local.

Ahora bien, en virtud de que el articulo 102, apartado B, de nuestra Constitucion configura un sistema nacional, si la ley de una entidad federativa que crea un organismo local viola algunos de los principios constitucionales aqui expuesto, el organismo nacional podrá resarcir esa violación u omisión en defensa de este sistema nacional. Por ejemplo, si una ley local excluye al organismo respectivo del conocimiento de violaciones de derechos humanos respecto a actos u omisiones administrativos del Poder Judicial local, entonces el organismo nacional si puede conocer esa violacion en unica instancia para no dejar en la indefensión a la

persona ofendida y para fortalecer precisamente el sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Esta atribución la establece claramente la Ley de la Comisión Nacional en su artículo 60, que regula la mencionada facultad de atracción. De manera expresa y con toda razón, así lo ha determinado el Consejo Nacional en su Acuerdo 1/93.¹⁴

7. Las disposiciones transitorias.

El decreto de esta reforma constitucional incluye dos artículos transitorios, cuyo principal contenido es el siguiente:

a) Mientras se establecían los organismos locales de protección de derechos humanos de acuerdo con la reforma constitucional, la Comisión Nacional continuaría conociendo de las quejas.

Esta disposición es muy acertada porque no existió ningún período ni ninguna laguna en la aplicación del sistema nacional no jurisdiccional de los derechos humanos.

¹⁴ Acuerdo 1/93, del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en la Gaceta de la C.N.D.H., México, 1993, p. 11.

Además, esos organismos tienen que ser estructurados precisamente como señala la Constitución del país. Así, por ejemplo, en Aguascalientes existía un ombudsman local, pero que no reunía todos los requisitos constitucionales. Luego, la competencia de primera instancia seguía surtiéndose a favor de la Comisión Nacional.

b) Los organismos ombudsman locales que ya existían y estaban constituidos de acuerdo con los mandatos constitucionales, recibirán las quejas aun no resueltas por la Comisión Nacional en un término de treinta días naturales a partir de la publicación de ese decreto en el Diario Oficial de la Federación.

c) A las legislaturas de las entidades federativas se les estableció el término de un año a partir de la publicación de la Reforma Constitucional para que creara sus ombudsman locales, es decir, ese término se venció el 28 de enero de 1993.

Realmente muchas legislaturas locales cumplieron con lentitud esta orden Constitucional, pero, finalmente se establecieron las Comisiones para todos los Estados y para el Distrito Federal.

Esta fue la evolución hacia la "constitucionalización" del ombudsman en México. Fue una evolución realmente hermosa en la cual su principal protagonista fue una sociedad madura e informada que no se dejó engañar ni desconcertar por los "profetas" ignorantes, desinformados y de mala fe, y nuestra sociedad fue apoyada por el Presidente de la República, así como por numerosos dirigentes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y por muchos distinguidos abogados, académicos e intelectuales y miembros del consejo, funcionarios y trabajadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En verdad fue una evolución muy bella que muchos vivimos intensamente, pues enriqueció nuestra existencia y nos otorgó una gran oportunidad de servir a la sociedad, principalmente a sus miembros que más lo necesitan. El Presidente Carlos Salinas de Gortari es un convencido de los beneficios de la institución del ombudsman, pues la impulsó, la respaldó y la apoyó. Hemos escrito estas páginas como un testimonio de esa evolución. Fuimos sus actores y sus testigos, y de ello nos sentimos muy orgullosos.

Los Derechos Humanos son pivote central de la justicia y de ellos emanan los derechos de cada uno de todos los miembros de la colectividad, por lo que sin anteponerse a los derechos sociales los integran y reconstituyen.

El Poder Ejecutivo Federal sometió al Constituyente Permanente una iniciativa de adición al artículo 102 Constitucional para que se divida en dos apartados: uno A para recoger el contenido actual del propio artículo y uno B para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos. En la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Carlos Salinas de Gortari, el 18 de noviembre de 1991 a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se propone establecer a nivel constitucional la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el Congreso de la Unión. Asimismo, se facultaría a las legislaturas estatales para crear organismos equivalentes a nivel local.

Los organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, se encuentran facultados por mandato constitucional para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen

estos derechos. Se debe destacar que el Ejecutivo Federal al proponer al Constituyente Permanente la adición al artículo 102 de la Carta Magna, señaló que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se estructuró a la manera de un ombudsman procurando la defensa de los derechos humanos a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas buscando siempre alcanzar una solución rápida, generalmente por la vía de la conciliación y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública. En este sentido, el texto del artículo 102 Constitucional faculta a los organismos de protección de los derechos humanos para formular recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

En este contexto, la iniciativa presidencial señala que este principio es una de las características esenciales del ombudsman que lo mantiene al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional. En la iniciativa se excluyó expresamente de la competencia de los organismos de derechos humanos las materias electoral, laboral y de análisis jurisdiccional.

La propuesta de adición constitucional previo a través de un artículo transitorio la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en tanto las Legislaturas de los Estados expidan los ordenamientos correspondientes, pueda seguir conociendo de los asuntos del ámbito local.

Contenido del propio artículo y el apartado B, para establecer la creación de organismos protectores de derechos humanos

En la iniciativa correspondiente, el Ejecutivo Federal resalto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos se estructuró a la manera de un ombudsman, procurando la defensa de los derechos humanos por medio de un procedimiento ágil, en el que se investigan las quejas presentadas buscando una solución rápida, generalmente por la vía de la conciliación o a través de una recomendación no obligatoria, que por cierto esto último la ha hecho vulnerable ante autoridades despoticas, por lo que en un futuro se deberá ampliar esta facultad

El artículo 102 constitucional faculta a los organismos de derechos humanos para formular recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas

D.- SU ESTRUCTURA.

ARTICULO 7 La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se integrará con un Presidente, un Consejo, los visitadores que determine su reglamento interno, los cuales auxiliarán al Presidente y los sustituirán en sus ausencias, así como por el personal necesario para el desarrollo de sus actividades.

ARTICULO 8. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá reunir para su nombramiento los siguientes requisitos:

I - Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II - Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su nombramiento.

III - Poseer conocimientos generales en materia de derechos humanos, así como del marco normativo vigente para el Distrito Federal en esta materia, y

IV.- Gozar de buena reputación y reconocido prestigio público además de no haber sido condenado por delito intencional o preterintencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena

ARTICULO 9 El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será nombrado por el titular del Poder Ejecutivo Federal y sujeto a la aprobación, en su caso, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por las dos terceras partes de sus miembros presentes.

El titular del Poder Ejecutivo Federal, para la formulación del nombramiento solicitará, a través del jefe del Departamento del Distrito Federal, opiniones de asociaciones y colegios y en general de entidades o de las personalidades que estime convenientes. Estas opiniones no serán vinculatorias.

ARTICULO 10 El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durará en su cargo cuatro años, pudiendo ser nombrado y confirmado, en su caso, solamente para un segundo periodo, en los términos del artículo anterior.

ARTICULO 11 El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estará formado por diez ciudadanos, hombres y mujeres, que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad y cuando menos siete de ellos no deberán ocupar ningún cargo, comisión o empleo como servidor público. Al frente de este órgano estará el Presidente de la Comisión.

El cargo de miembro del Consejo tendrá carácter honorario, con excepción del de su Presidente.

Cada año deberá ser sustituido el miembro de mayor antigüedad de dicho Consejo.

ARTICULO 12. Los miembros del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal serán nombrados por el titular del Poder Ejecutivo Federal y aprobados, en su caso, por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

El Consejo contará con un Secretario Técnico, quien será nombrado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión y dará trámite a las resoluciones de dicho Consejo en los términos que disponga el reglamento interno.

ARTICULO 13. Los visitadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y deberán reunir los requisitos siguientes.

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos,**
- II. Ser mayor de treinta años de edad, el día de su nombramiento,**
- III. No haber sido condenado por delito intencional o preterintencional, y**
- IV. Ser de reconocida buena fama.**

ARTICULO 14. Las funciones del Presidente y de los visitadores son incompatibles con cualquier cargo, comisión o empleo publicos o privados o con el desempeño libre de su profesión, excepción hecha de actividades académicas

ARTICULO 15. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y los visitadores no podrán ser detenidos, sancionados o juzgados por las opiniones o recomendaciones que emitan, ni tampoco por los actos que realicen en ejercicio de las facultades propias de sus cargos que les asigne esta ley

ARTICULO 16. El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal podrá ser destituido y, en su caso, sujeto a responsabilidad sólo por las causas y mediante los procedimientos establecidos por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese supuesto o en el de renuncia, el Presidente será sustituido interinamente por alguno de los visitadores en los términos que señale el Reglamento Interno, en tanto se determina otro titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conforme al artículo 9o. de esta ley

E - SUS ATRIBUCIONES CON RELACION AL MINISTERIO PUBLICO.

ARTICULO 17. Son atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.
- II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de indole administrativo de los servidores publicos o de las autoridades de carácter local del Distrito Federal a que se refiere el articulo 3o de esta Ley
- b) Cuando los particulares o algun agente social cometa ilicitos con la tolerancia o anuencia de algun servidor público o autoridad local del Distrito Federa, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilicitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad fisica de las personas

III. Formular propuestas conciliatorias entre el quejoso y las autoridades o servidores publicos presuntos responsables, para la inmediata solución del conflicto planteado cuando la naturaleza del caso lo permite.

IV. Formular recomendaciones públicas autonomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas;

V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal.

VI. Proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ambito de su competencia la formulacion de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, asi como de practicas administrativas que a juicio de la Comisión de Derechos Humanos del distrito Federal redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

VII. Promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en su ámbito territorial;

VIII. Expedir su reglamento interno.

IX. Elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos,

X. Supervisar que las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentren en los centros de detención, de internamiento y de readaptación social del Distrito Federal estén apegadas a derecho y se garantice la plena vigencia de sus derechos humanos, pudiendo solicitar el reconocimiento médico de reos o detenidos cuando se presuman malos tratos o torturas, comunicando a las autoridades competentes los resultados de las revisiones practicadas. Estas atribuciones se entienden sin perjuicio de las que en la materia correspondan también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y para su ejercicio se promoverá la instrumentación de los mecanismos de coordinación que sean necesaria al efecto, y

XI. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios.

Hasta este momento en forma sintética hemos efectuado un panorama histórico del contenido y forma de la estructura tanto de la Institución del Ministerio Público, como de la Institución al cargo de Procurador Supremo que se creó en Suecia con el nombre de Ombudsman, personaje que nuestro país también adoptó elevándolo a rango Constitucional el 6 de Junio de 1990, y en quien recae la responsabilidad de la defensa de los Derechos Humanos y de la efectiva aplicación de las disposiciones legales.

La suscrita en su carácter de sustentante, considera que nuestra Carta Magna en 1917, consagró el orden jurídico de los derechos humanos en su parte dogmática, es decir, en sus primeros 29 artículos, disiriendo de criterio con otras constituciones, siempre sostuvo esta protección conservándola como "Garantías Individuales", otras por el contrario las consideraba prerrogativas de los ciudadanos, es decir, que nuestra Constitución ha considerado que prerrogativa implica una premisa de el porqué todos sabemos quiere decir antes y un compuesto derivado de prerrogar y con ello opté como se ha dicho por intitularla garantías individuales, con ello y al nacer el Juicio de Amparo, Juicio de Constitucionalidad y Legalidad, es en realidad la forma en que México ya defendía los Derechos Humanos precisamente a través del citado juicio de garantías.

Aún cuando debemos dejar para mejores pulmones, todo lo relativo a la hermosa Institución del Amparo, puesto que este breve trabajo, se reduce al campo de la Materia Penal en base indagatoria, persecutoria de delitos y por falta de tiempo no incluyo la institución del Ministerio público en su Fase de institución interviniente, como considero necesario a vuelo de pájaro recordar alguna faceta del Amparo, para el solo efecto de sembrar la inquietud en el lector de este trabajo en el sentido de la necesidad de haberse legislado sobre la Comisión Nacional de Derechos Humanos

En la Constitución de 1857 se deslumbran en bases del entonces considerado recurso de amparo, en la disposición transitoria "Quinta del Habeas Corpus".¹¹ La cual implicaba la solicitud a las cámaras para hacer reformas; sin embargo, el Constituyente de 1910 al formular el Juicio de Amparo somete ha este la protección del Control Constitucional y somarcaba diferencia con la instancia de la carga consiste en que la primera, o sea, la instancia es el acto transitivo, dinámica y la prelección sera la queja estática

¹¹ "Nada impide a los ciudadanos el ejecutar solicitud de recurso de amparo sobre otras libertades o garantías distintas de la Libertad individual

La pretensión de aplicabilidad queda expuesta en la demanda, y la Sentencia se reproduce en el procedimiento a través de las pruebas y alegatos.

De esta manera en el Juicio de Amparo se tiende a restablecer las garantías violadas y tiene la sentencia efectos restitutorios, es decir, restituyen al quejoso de las garantías individuales que fueron afectadas por actos de autoridad.

Considero conveniente dejar asentado que el Juicio de Amparo no es un recurso, que constituye una tercera instancia, muchos tratadistas lo consideran sobre todo cuando se trata de amparos directos que son aquellos que se formulan en contra de los actos jurisdiccionales que ponen fin a un procedimiento.

En apoyo a lo anterior, considero que recurso implica volver a recorrer, es decir, que un superior rehusa y por tanto recorre lo actuado por el inferior y de esta manera lo modifica, lo confirma o lo revoca, sino que el amparo no recorre lo actuado aun cuando si lo analiza en función a que se encuentre el acto ajustado a la Constitución y a su resolución concede el Amparo al ciudadano, únicamente para efectos, es decir remite los autos para que observando la procedencia de aquellos conceptos de violación que considera probados, la responsable por regla general con plenitud de jurisdicción emita un nuevo acto corrigiendo aquellos errores o violaciones del procedimiento, es decir, casi siempre tiene efectos restitutorios, si la autoridad responsable al cumplir el amparo insiste en repetir el acto, será destituido y consignado penalmente.

Como vemos no es un recurso y en apoyo a lo anterior afirmo: Es un proceso penal o civil, las partes que forman ese juicio son distintas al del Juicio de Amparo, ejemplo en la materia que nos ocupa y dentro del proceso penal las partes son el Ministerio Público, el

procesado (Quejoso) y el defensor, y se lleva a cabo la resolución procesal integrando a ello al juzgador. En el Juicio de Amparo el juzgador pasa a ser parte demandada, el acusado pasa a ser actor en el Juicio de Amparo y el Ministerio Público tercero perjudicado, que se constituye en tercero coadyuvante.

En el Juicio de Amparo conocido también como Juicio de Garantías, jamás será el quejoso el Ministerio Público, precisamente porque se trata de un juicio como se ha indicado de garantías y el Ministerio Público representa a la sociedad, por lo tanto no es un Juicio de Garantías Sociales, de esta manera se ha impugnado sin obtener respuesta alguna que el Ministerio Público como parte en los procesos penales queda restringido exclusivamente al recurso administrativo (impugnación) y sobresale la mayor ventaja para el particular, al poder demandar el amparo y protección de la justicia federal; de esta manera considera la Sustentante que las garantías individuales a través del amparo, están suficientemente protegidas.

El Juicio de Amparo protege los Derechos Humanos por conducto del Juez de Distrito mediante la vía incidental de la suspensión, en la cual está facultado a ordenar de inmediato la cesación de aquellos actos violatorios de los derechos humanos. Así vemos que cuando se trata de violaciones al artículo 22 Constitucional,¹² en las que de oficio el Juez de Distrito tomará todas las providencias necesarias para hacer cesar esos actos violatorios.

¹² Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109. Queda también prohibida la pena de muerte por de-

En cuanto a los actos de molestia dentro de los cuales se comprende el mal llamado "Privación de la Libertad", puesto que el término privar constituye el quitar a una persona de algo, por lo tanto constituyen actos de molestia, los cuales se efectúan ante el Ministerio Público; mediante la Suspensión del Acto reclamado insistiremos en que la Autoridad Federal hará que de inmediato recupere su libertad o en su caso sea consignado, cesando de esa manera la violación de los Derechos Humanos consignada en la Garantía Individual violada.

Si, a lo anterior agregamos, que el Código punitivo contiene un capítulo de delitos cometidos por servidores públicos, dentro del cual se establece y además se castigan, las conductas de aquellos servidores públicos que de una manera u otra cometan violaciones a los Derechos Humanos tales como la privación ilegal de la libertad y la tortura; corresponde a la institución del Ministerio Público conforme al artículo 21 Constitucional la indagatoria, persecución y consignación de dichos delitos.

Si a lo anterior agregamos: que con fecha 21 de febrero de 1940, nace la Ley de Responsabilidades en cumplimiento de los artículos 108 y 114 de la Constitución de 1917,¹¹ para todos los funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, determinando como para todos los funcionarios de la Federación y del Distrito Federal, señalando como

litos políticos, y en cuanto a los demás, solo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiatario, al saltador al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar

¹¹ Art. 108 Const. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Dis-

"delitos o faltas oficiales" todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aún cuando a la fecha no hayan tenido una correcta aplicación, el 4 de enero de 1980 se publicó la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos, funcionarios del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados, mismo que resultó ser un fiasco en el que el entonces Presidente de la República José López Portillo la promulgó. jamás observó que si bien tipificaba hasta la más inocente conducta de los servidores públicos bien como falta o delito lo único que olvidó dicha legislación fue la sanción y por último el 30 de diciembre de 1982, se abrogó la anterior Ley y nace a las luz la Ley Federal de los Servidores Públicos, en la cual dentro de sus beneficios hace distinción entre faltas y delitos cometidos por Servidores Públicos cuya descripción en las conductas de éstos últimos la remite al Código Penal en los diversos capítulos correspondientes en los cuales se establece la penalidad.

trito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y Municipios. Art. 114 Const. El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

Además de lo anterior, el artículo 6o. del Código Penal,¹⁴ remite a las figuras delictivas conocidas como delitos extracódigo con preferencia a las reglas especiales que se encuentran contenidas en las legislaciones diversas como vienen a ser entre otras: El Código Fiscal de la Federación (contrabando, evasión de impuestos); Ley de Salud entre otros (tráfico de estupefacientes, drogas, enervantes, etc.) y en la mayoría de las cuales se estatuye como agravantes la intervención de su comisión por parte de los servidores públicos.

Esta abundante legislación al parecer a resultado una intelequia al grado tal que con fecha 6 de junio de 1990, en el artículo 102 apartado B de la Constitución que establece la creación de la Comisión de Derechos Humanos a que hemos hecho referencia en líneas anteriores que conforman el presente capítulo.

Sin pretender llegar a alguna conclusión determinada, si este agregado Constitucional y la creación de las comisiones federales y locales resultan un remedio obsoleto para la desaparición total de la corrupción, y por tanto, denotará la inutilidad de tan abundante legislación incluyendo el Juicio de Amparo.

La sustentante ha tomado en cuenta los antecedentes del ombudsman, su aparición en el país, la normatividad que la rige en nuestro país, en su aplicación relativa al Ministerio Público, procede hacer las siguientes reflexiones:

¹⁴ Cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo. Cuando una misma materia.

Son atribuciones de dichas comisiones y en especial de la de los derechos humanos conocer e investigar a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de los Derechos Humanos en los siguientes casos:

a) Actos u omisiones de indole administrativo de los servidores públicos o de las autoridades de carácter local, por quejas o denuncias que fueron imputadas a cualquier servidor público que desempeñe un amplio cargo o comisión de la administración pública o en los órganos de la procuración e impartición de justicia en el Distrito Federal; a este respecto cabe la interrogante en el sentido de la posible existencia de una tautología por hacer distinción entre autoridad y servidor público, puesto que pretenden ser términos o sinónimos en cuanto que la Autoridad como órganos del Estado se ejerce por conducto de Servidores Públicos, y visto de esta manera, la Autoridad en cuanto al Ministerio Público se refiere en un total organismo o institución de buena fe, y en ese caso, será la Comisión Nacional de Derechos Humanos la que tiene atribuciones de efectuar recomendaciones en contra de toda institución por la falta oficial o delito cometido por una persona denominada Servidor Público que pertenece a ella, con estas bases será posible que la autoridad en su conjunto pueda cometer actos u omisiones del conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, puesto que como Autoridad se entiende aquella estructura gubernamental que puede hacer uso de la fuerza pública bien de hecho o de derecho, la sustentante por lo tanto considera que como la sola denominación de Servidores Públicos se comprende el sinónimo de Autoridad.

b) Cuando los particulares o algún agente especial (se refiere este último al Agente del Ministerio Público), puesto que nuestra legislación desconoce esa terminología de agente social, pues debe tomarse en consideración que conforme a nuestra Ley toda persona que

tenga conocimiento de algún delito debe denunciarlo ante el Ministerio Público, de acuerdo a la negativa de las funciones de los Servidores Públicos, resulta incurso en el ilícito de Abuso de Autoridad tipificado en la fracción III del artículo 215 del Código Penal, o por el contrario tales facultades resultan comprender una duplicidad de funciones, y por otra parte como atribuciones legislativas se otorga a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el mandato de investigar las violaciones y emitir las "recomendaciones" que efectúan los visitadores adjuntos en las que describen la situación jurídica generada por violaciones a los Derechos Humanos y del contexto de los hechos y pruebas que se presenten para la reparación de daños y perjuicios ocasionados para sancionar a los responsables; la negativa de su cumplimiento consistirá en darlo a conocer a la opinión pública por los medios de comunicación.

La sustentante considera que fue necesario la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la figura del Ombudsman, aún cuando existen dentro de las mismas instituciones gubernamentales órganos que vigilan la correcta aplicación de la justicia, siendo algunos de estos órganos: Las procuradurías de Justicia cuentan dentro de su organigrama con una visitaduría general, cuyas atribuciones consisten en la "supervisión" del cumplimiento del Servicio Público que presta la representación social, cuenta además con una contraloría interna que a su vez tiene facultades sancionadoras y consignadoras en caso de delito, y ha mayor abundamiento con un órgano de difusión que está obligado a informar a los medios de comunicación cuando alguno de sus servidores públicos violan las Garantías Individuales de cualquier persona; la Presidencia de la República también cuenta con una oficina de Quejas para atender a los gobernados que no han sido atendidos en sus demandas por los Servidores Públicos de los distintos organismos burocráticos, emitiendo a su vez dicha oficina una recomendación a la autoridad requerida.

La sustentante invita a la reflexión del lector de esta breve Al-Limon, en el sentido de que debe evitarse la duplicidad de funciones, ya que además impide que el servidor público desarrolle su función en forma coactiva, tomando como tal que en un sistema presidencialista los cargos de mandos superiores se encuentran sustentados por políticos cuya designación proviene de la cúspide, y por tanto, las "Recomendaciones" que lleva a cabo la Comisión Nacional de Derechos Humanos por regla general son inmediatamente obedecidas en perjuicio del Servidor Público, que tendrá tal vez que desviar la norma bajo la amenaza de la presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

C O N C L U S I O N E S .

I.- Considero el Ministerio Público, como una institución de buena fe desde la antigüedad como representante de la sociedad, se hace necesario que su actuación se perfeccione para la mejor tutela de los intereses colectivos.

II.- A pesar de que el origen del Ministerio Público, ha sido objeto de especulaciones, su antecedente más remoto lo tenemos en las instituciones de derecho griego, especialmente en la de Arcote, y en el derecho romano en los llamados Judices Questiones de las doce tablas, desempeñaban una actividad similar a la del Ministerio Público

III.- La institución del Ministerio Público en realidad nació en la época de la Monarquía Francesa, tomándose como punto de partida, la celebre Ordenanza de Luis XIV de 1670

IV.- En México el Ministerio Público queda organizado como un órgano integral para la persecución del delito, con independencia absoluta del Poder Judicial, a partir del 5 de febrero de 1917, en que entró en vigor nuestra Carta Magna

V.- En nuestro país se ha reconocido el principio del monopolio de la acción penal por parte del Estado a través del Ministerio Público, principio que quedó consagrado a partir de la vigencia de la actual Constitución General de la República

VI.- La esfera de acción del Ministerio Público, no solo se circunscribe en el Derecho Penal, pues su intervención es muy notable en cuestiones de tutela, de familia, alimentos, etc., así se ve el Juicio Constitucional como Consejero y Auxiliar del Ejecutivo.

VII.- Respecto a la intervención del Ministerio Público en el Procedimiento Penal, abarca, la Averiguación Previa, la Instrucción y el Juicio.

VIII.- Es criticable que durante el Procedimiento Penal, el Ministerio Público actúe primero como autoridad, luego como parte, y posteriormente vuelva a recobrar ese carácter de autoridad, porque en la práctica siempre actúa con ese carácter.

IX.- En el Derecho Mexicano, la Suprema Corte de Justicia, atribuye la dualidad a la personalidad del Ministerio Público, sosteniendo que durante la averiguación previa, actúa como autoridad y a partir del ejercicio de la acción penal sus actos son de parte procesal y no dan lugar al amparo.

X.- Por lo anteriormente expuesto, se hace indispensable que los elementos del Ministerio Público que tienen bajo su mando a la Policía Judicial, se les impartan cursos de capacitación, en Materia de Garantías y Amparo, Garantías Constitucionales, Sociología y Psicología, tanto a los elementos de la Policía Judicial ya que la mayoría de la veces por la mala fe o por ignorancia cometen verdaderos errores, creyendo que están cumpliendo con sus funciones.

XI.- Es necesario la creación de una Institución que haga valer, respetar y proteger los derechos de los Hombres, naciendo así la figura del Ombudsman en nuestro país. (Comisión Nacional de Derechos Humanos.).

XII.- Ombudsman, Institución nacida en Suecia hace siglo y medio, y adoptada más tarde en otros pueblos escandinavos, con diversas variantes. se ha extendido por todo el mundo, tanto el rico como el pobre lo mismo en Nueva Zelandia que en la India, aún en ciertas regiones de los Estados Unidos y del Canadá.

XIII.- El Ombudsman, a quién en castellano podemos llamar (Procurador Síndico).

XIV.- Ombudsman es un funcionario con jurisdicción nacional, estatal o regional, general o especializada, que tiene el cargo de cuidar, a solicitud de los particulares, que la acción de las autoridades, particularmente de la gubernativa, no sea solamente legal sino razonable, oportuna, justa y humana.

XV.- El Ombudsman instituido en nuestro país por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1992. (Artículo 102 Constitucional, Apartado "B").

XVI.- Síndico que deberá de tener como características: independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad y un carácter no vinculatorio de sus resoluciones.

XVII.- No es un funcionario que tenga la potestad de revocar las decisiones de las autoridades, pues le corresponde la de intervenir, a veces de manera muy informal, y en otras emitiendo recomendaciones públicas, para que quienes tienen la potestad de decidir sepan que hay alguien que los vigila, en beneficio de quienes están sometidos a la autoridad estatal.

XVIII.- Por tanto, las recomendaciones que emite la Comisión de Derechos Humanos procura la defensa de los Derechos Humanos a través de un proceso flexible y breve en el que se investigan las quejas presentadas, buscando siempre alcanzar una solución rápida, generalmente por la vía de la conciliación.

B I B L I O G R A F I A.

- ACERO, Julio: **Nuestro Procedimiento Penal**. Imprenta Font, Guadalajara, 1939.
- AGUILAR GUTIERREZ, Antonio y DERBEZ MURO, Julio: **Panorama de la Legislación Civil de México**. Imp. Universitaria. México, 1960.
- AGUILAR Y MAYA, José: **El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen**. México, 1958 (reimpresión).
- "Monografía sobre el Ministerio Público Federal", **Nuevo Código Federal de Procedimientos Civiles**, concordado por el licenciado L. F. Canudas Oreza. Librería de Porrúa, Hnos., México, 1943.
- ALCALA-ZANORA Y CASTILLO, Niceto y LEVENE, hijo, Ricardo: **Derecho Procesal Penal**. Editó Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1945.
- BORJA SORIANO, Manuel: **Teoría General de las Obligaciones**. Editorial Porrúa, S. A., México, 1959.
- BURGOA, Ignacio: **El Juicio de Amparo**. Editó Porrúa, S. A., México 1950 y 1957.
- **Suplemento a la Tercera Edición de su obra El Juicio de Amparo**. Edit. Porrúa, S. A., México, 1951.
- CABANELLAS, Guillermo: **Diccionario de Derecho Usual**. Edit. Viracocha, S. A., Buenos Aires, 1959 (reimpresión).
- CABRERA, Luis y PORTES GIL., Emilio: **La Misión Constitucional del Procurador General de la República**. Edit. "Cultura". México, 1932.
- CARNELUTTI, Francesco: **Sistema de Derecho Procesal Civil**. Trad. española de N. Alcalá-Zamora y S. Sentis Melendo. U.T.E.H.A., Buenos Aires, 1944.
- CENICEROS, José Angel: **"Responsabilidad, Eficacia y Honestidad del Ministerio Público"**. El Universal, lunes 13 de agosto de 1962.

-- **Trayectoria del Derecho Penal Contemporáneo. La Reforma Penal en México.** Biblioteca "Criminalia". México, 1943

CICU, Antonio: El Derecho de Familia. Trad. esp. de S. Sentis Melendo, EDIAR Soc. Anon. Editores, Buenos Aires, 1947.

-- **La Filiación.** Trad. esp. de F. Jiménez Arnau y J. Santacruz Teijeiro. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1930

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Colección Porrúa. México, 1995.

CHIOVENDA, Guiseppe: Instituciones de Derecho Procesal Civil. Trad. esp. de E. Gómez Orbaneja. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1954.

DUBLAN, Manuel y LOZANO, Jose Maria: Legislación Mexicana o Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República (y su continuación). Imp. del Comercio. México, 1877, 1878, 1902, 1908, 1910.

FRANCO SODI, Carlos: El Procedimiento Penal Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1957.

-- **Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales Comen-**
tado. Ediciones Botas. México, 1946.

FOLLETO PARA LA REFORMA DEL MINISTERIO PUBLICO. Servicios Urítex, bajo la supervisión de la Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF. Junio 1995. México.

GARCIA TELLEZ, Ignacio: Una etapa del Ministerio Público Federal, D.A.P.P., México, 1937.

GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José: Principios de Derecho Procesal Mexicano. Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

LEY Y REGLAMENTO INTERNO DE LA C.N.D.H. Talleres de
Corporación

Editorial Grafik S.A. de C.V., México, abril 1996.

LOZANO, Antonio J.: Código de procedimientos Federales Anotado. **Herrero Hermanos, Editores,** México, 1904.

- MACEDO, Miguel S.:** "El Procedimiento Penal según la Constitución de 1917". Memoria del Primer Congreso Jurídico Nacional.
- MACHORRO NARVAEZ, Paulino:** El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución, Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, México, 1941.
- MANZINI, Vicenzo:** Tratado de Derecho Procesal Penal. Trad. española de S. Sentís Melendo y M. Ayerra Redín. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1951.
- MARTINEZ ROJAS, H.:** La Suspensión del procedimiento Civil por Obstáculo Penal. Tesis. Editorial Juventud Mexicana. México, 1944.
- PALAVICINI, Félix E.:** Historia de la Constitución de 1917. México, 1938.
- PALLARES, Eduardo:** Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, S.A., México, 1961 -- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1960.
- PLANIOL, Marcel:** Traité Élémentaire de Droit Civil. Librairie Générale de Droit & Jurisprudencia. Paris, 1925.
- PLAZA, Manuel DE LA:** Derecho Procesal Civil Español. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1945 y 1951.
- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA:** Memoria de la Conferencia Nacional de procuradores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1960.
- REDENTI, Enrico:** Derecho procesal Civil. Trad. esp. de S. Sentís Melendo y M. Ayerra Redín. Ediciones Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1957.
- RIVERA SILVA, Manuel:** El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, S.A., México, 1958.
- ROCCO, Ugo:** Teoría General del Proceso Civil. Trad. esp. del licenciado Felipe de J. Tena. Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.

- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Jesús:** Ley de Quiebras y de Suspensión de Pagos, concordancias, anotaciones, exposición de motivos y bibliografía. Editorial Porrúa, S.A., México, 1952.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael:** Derecho Civil Mexicano. Antigua Librería Robredo. México, 1959.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO:** Colección de leyes, decretos y circulares, relacionados con la desamortización y nacionalización de bienes y materias conexas, desde la Independencia de la República hasta la época actual. México, 1937.
- SILVA CHAVEZ, Fidel y MERCADO ZAMORA, Enrique:** "Incidentes criminales en juicios civiles y mercantiles". Memoria del primer Congreso Nacional de Procuradores. México, 1910.
- TENA RAMIREZ, Felipe:** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1949.
- Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957.
- VARIOS AUTORES:** Enciclopedia Jurídica Española. Francisco Seix, Editor. Barcelona, 1910.