

00781



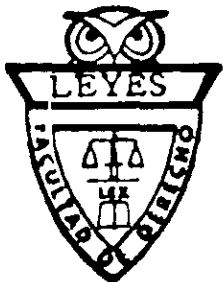
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EVALUACION Y PROPUESTA DE REFORMA AL SUBSISTEMA MEXICANO DE PROCURACION DE JUSTICIA PENAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE: DOCTOR EN DERECHO PRESENTA EL: LIC. GERMAN ADOLFO CASTILLO BANUET



TUTOR: DR. CARLOS J. M. DAZA GOMEZ

MEXICO, DISTRITO FEDERAL

OTOÑO 2000

201780



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Que tus actos,
además de reflexión y
el mejor esfuerzo,
lleven tu estilo y
sentimiento.*

A Dios, por su infinita grandeza

A mis padres (post-mortem), por su amor y dedicación

A Odeth, mi esposa, por su amor y respaldo

*A mi hija o hijo, por darme nueva
vida*

A mis hermanos, sobrinos y mi familia toda, por su apoyo y comprensión

A mis padrinos (algunos post-mortem), por su compromiso

A mis amigos, por su solidaridad

A mis maestros, por ser mi guía en el sendero de la vida

*En especial, al Dr. Carlos Daza Gómez,
por su amistad y dirección en esta investigación*

Al Dr. E. Javier Patiño Camarena, por su ejemplo

Al Lic. Rogelio Martínez Zambrano, por su confianza

*A Alan Rodales Delgadillo, por su valiosa
ayuda*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	X
 PRIMERA PARTE ENTORNO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO	
 CAPÍTULO PRIMERO CONCEPTOS FUNDAMENTALES	 1
 I. SOCIEDAD	 4
II. ESTRUCTURA DEL PODER	10
III. CONTROL SOCIAL	16
IV. ESTADO DE DERECHO	23
1. Estado social y democrático de derecho	25
V. DERECHOS HUMANOS	29

VI. DERECHO PENAL	33
1. Concepto y función	35
2. Clasificaciones fundamentales	40
VII. POLÍTICA CRIMINAL	53
VIII. SISTEMA DE JUSTICIA PENAL	60
1. Ministerio Público	71
A. Naturaleza jurídica	76
a) Sistema continental napoleónico o de representación del poder ejecutivo	81
b) Sistema de la representación de la sociedad o del poder legislativo que encarna la soberanía popular	84
c) Como órgano de actuación de la justicia, integrado en el poder judicial	86
d) Como un órgano del estado Independiente, mantenedor de la legalidad	88
B. Principios	91
C. Atribuciones	95
<i>CAPÍTULO SEGUNDO</i>	
<i>LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL</i>	
<i>EN EL DERECHO COMPARADO</i>	99
I. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN LAS PRINCIPALES TRADICIONES JURÍDICAS	100
1. Italia	101
2. Francia	109
3. España	114
4. Argentina	121

5. Colombia	124
6. Gran Bretaña	132
7. Alemania	138
8. Estados Unidos	143
9. Japón	152
10. Cuba	155

SEGUNDA PARTE
LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL
EN EL MÉXICO DE HOY

<i>CAPÍTULO TERCERO</i> <i>ASPECTOS BÁSICOS DE LA PROCURACIÓN</i> <i>DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO</i>	161
I. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL	162
II. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL SISTEMA PENAL	165
1. Prevención del delito	169
2. Investigación del delito y persecución del probable responsable	188
A. Competencias para ejercer la procuración e impartición de justicia penal	209
a) Competencia en razón del fuero	213
- Federal	217
- Militar	219
- Común	223
3. Ejecución de la sanción	230

III	POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO EN PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL	234
IV.	PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD JURÍDICA	277
V.	PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA	284
VI.	PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD NACIONAL	302
 <i>CAPÍTULO CUARTO</i> <i>ESTADO ACTUAL DEL SUBSISTEMA</i> <i>DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL</i>		 309
I.	PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	310
	1. Objetivos	315
	2. Atribuciones	316
	A. Investigación y persecución	318
	B. Protección a las víctimas y ofendidos	325
	C. Intervención en el sistema nacional de seguridad pública	325
	D. Cooperación y asistencia jurídica internacional	327
	E. Colaboración con las entidades federativas	328
	3. Estructura	329
	A. Subprocuradurías de procedimientos penales	341
	B. Fiscalía para delitos contra la salud	346
	C. Fiscalía para delitos electorales y en materia del registro nacional de ciudadanos	350
	D. Unidad contra la delincuencia organizada	352

E.	Unidad contra el lavado de dinero	354
F.	Delegaciones estatales	355
G.	Consejos Institucionales	358
H.	Instituto de capacitación	363
I.	Contraloría interna	364
4.	Acciones institucionales	365
A.	Operativas	365
a)	Lucha contra las drogas	366
b)	Combate al lavado de dinero	378
c)	Cooperación internacional	382
d)	Ataque general a la delincuencia	392
e)	Selección y capacitación de recursos humanos	395
f)	Sanción a servidores públicos	396
II.	PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA MILITAR	396
1.	Objetivos	390
2.	Atribuciones	395
3.	Estructura	402
4.	Acciones institucionales	404
III.	PROCURADURÍAS GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL	409
1.	Objetivos	410
A.	Estados de la República	412
B.	Distrito Federal	419
2.	Atribuciones	420
A.	Estados	421
B.	Distrito Federal	439

3. Estructura	441
A. Procuradurías estatales	442
B. Procuraduría general de justicia del Distrito Federal	456
4. Actividades institucionales	461
A. Estados	461
a) Baja California	461
b) Coahuila	467
c) Estado de México	469
d) Guerrero	473
e) Jalisco	477
f) Nuevo León	481
g) Sinaloa	493
h) Sonora	503
i) Veracruz	518
B. Distrito Federal	526

***TERCERA PARTE
EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE REFORMA AL
SUBSISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL***

<i>CAPÍTULO QUINTO EVALUACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL</i>	545
I. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	546
1. Avances parciales	547
2. Esfuerzos insuficientes	548

3. Crecimiento de la delincuencia e inseguridad	551
4. Urgente transformación estructural	561
II. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA MILITAR	571
1. Exacerbada dependencia del poder ejecutivo	572
2. Rezago en la modernización del marco jurídico	572
3. Discriminación de la Secretaría de Marina	573
4. Deficiente estructura	573
5. Carencia de controles externos	574
III. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	575
1. Insuficiente reforma al marco legal	575
2. Propuestas inconsistentes	579
3. Magnificación de logros	588
4. Cambios recurrentes	590
5. Politización de la procuración de justicia	591
IV. PROCURADURÍAS DE JUSTICIA ESTATALES	594
V. BREVE PANORAMA SOCIAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	612
VI. EL BINOMIO RECURSOS HUMANOS-PROCURACIÓN DE JUSTICIA	616
VII. LA MODERNIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO	622
VIII. VISIÓN INSTITUCIONAL DE CONJUNTO	625

CAPÍTULO SEXTO

PROPUESTA DE REFORMA AL SUBSISTEMA

DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

631

I.	PROPUESTAS TRADICIONALES DE REFORMA AL SUBSISTEMA	633
	1. Estrategia gubernamental	634
	A) Propuesta de la Alianza por el Cambio	645
	B) Propuesta del Partido Revolucionario Institucional	648
	2. Prospección doctrinal	650
	3. Nuestra visión	655
II.	PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL SUBSISTEMA	660
	1. Ubicación constitucional del ministerio público	663
	A. Los órganos constitucionales autónomos	671
	a) Características de los órganos constitucionales autónomos	675
	2. Avances en la democratización del subsistema mexicano de procuración de justicia penal	683
	A. El estado de Hidalgo	684
	B. El estado de Guerrero	691
	3. Transformación estructural del subsistema de procuración de justicia penal	693
	A. La revaloración del órgano de investigación y persecución	695
	B. Los 10 puntos básicos para la reforma	697
	C. Aspectos relevantes de la propuesta	701
	a) Fiscalía General de la Federación	706
	b) Procuraduría General de la Federación	715

c)	Asignación constitucional de porcentaje presupuestario	718
d)	Consejo de Procuración de Justicia	720
e)	Secretaría de Justicia y Seguridad Pública	724
f)	Articulación del subsistema y su coordinación	729
g)	Política criminal, esencial para el cambio	732
h)	Premisa fundamental, el consenso social	735
i)	Motivaciones para sustituir al actual ministerio público	736
j)	Sistema nacional de seguridad pública	738
k)	Solución de conflictos interinstitucionales	739
l)	Mejorar el auxilio y apoyos a los órganos autónomos	740
m)	Proyecciones sobre la reforma	742

<i>CONCLUSIONES</i>	747
----------------------------	------------

<i>FUENTES CONSULTADAS</i>	761
-----------------------------------	------------

<i>ANEXO ORGANIGRAMAS</i>	789
----------------------------------	------------

I N T R O D U C C I Ó N

La idea de elaborar el presente trabajo de investigación, que contiene nuestra tesis para sustentar el examen de oposición a efecto de obtener el grado de doctor en derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, surgió ante la palpable voluntad social en el México de hoy, de buscar soluciones a la evidente problemática de inseguridad pública y jurídica que nos aqueja.

Desde siempre, pero ahora de manera indiscutible, la seguridad pública y la justicia han estado en la agenda de necesidades básicas del pueblo de México, sin embargo, su legítimo reclamo no ha sido satisfecho, a pesar de que en la década de los noventa, el gobierno en su conjunto ha realizado mayores esfuerzos para eficientar la labor preventiva del delito, persecutora y sancionadora de sus responsables.

Sin duda, estamos padeciendo las consecuencias del subdesarrollo, siglos de injusticia social, pero también de erróneas políticas gubernamentales que propiciaron el centralismo, la manipulación y rezago de la justicia; no pudieron insertar a México en la modernidad, profesionalismo, especialización, que

conllevara el mejoramiento integral que las instituciones de seguridad pública e incluso toleraron o fomentaron la corrupción, todo lo cual coadyuvó al crecimiento de la delincuencia, la impunidad e inseguridad ciudadana, así también, a poner en riesgo la seguridad nacional; esto se torna más evidente por el crecimiento de la sofisticada, global y violenta criminalidad organizada, y de la delincuencia común, a lo cual habrá que sumar la justicia de propia mano, disturbios populares y grupos civiles armados, todo ello en alguna medida, producto de la impunidad; conjunto de elementos que ponen en riesgo la paz social y la estabilidad del Estado.

Esta insoslayable y creciente situación requiere la conjunción de esfuerzos comunitarios y gubernamentales para su contención y reversión; bajo este entorno, los hombres de leyes deben analizar integral y técnicamente la problemática para encontrar propuestas que tiendan a mitigar la crisis que existe en el sistema de justicia penal.

Es patente que un sistema resulta infuncional si algunas de sus partes tiene insuficiencias o rezagos; desgraciadamente en el caso del sistema de justicia penal, sus cuatro elementos (prevención del delito, procuración e impartición de justicia y readaptación social) siempre han presentado graves inconsistencias y anomalías; pero por su naturaleza y presencia social, el subsistema de procuración de justicia es el que ha provocado la peor percepción social, debido al autoritarismo, discrecionalidad de su proceder, así como la corrupción de parte de sus integrantes, que han propiciado impunidad, desconfianza, inseguridad y frustración popular.

La procuración de justicia penal requiere una transformación estructural en sus niveles normativo, institucional, individual y social, que la libere de sus ancestrales insuficiencias y obligue a las instituciones constitutivas, en los fueros federal, común y militar, así como a sus integrantes, a conducirse invariablemente con apego a los principios de independencia, objetividad, imparcialidad, legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La propuesta de esta tesis, se fundamenta en la observancia de los principios universalmente reconocidos para los sistemas de justicia penal en los estados democráticos de derecho y los contenidos en nuestra Constitución federal, por tanto, es viable, además proclama como elementos esenciales del cambio, la autonomía, modernización, especialización y alta responsabilidad de las instituciones del subsistema, que incluya la formación de una nueva cultura en sus integrantes, sustentada en el compromiso social y eficiencia, apoyada en la capacitación, equipamiento y, estimulación moral y económica. Ninguna transformación estructural será sustentable si el factor humano es descuidado; buena parte de la problemática actual es por esta razón.

El cambio sustancial que se propone, contempla profundizar las medidas legales, operativas y de participación social recientemente implementadas para las instituciones de procuración de justicia, pero adicionalmente, transformar estructuralmente el subsistema, para ello proponemos la transformación del Ministerio Público y en el ámbito federal de la Procuraduría General de la República, así como de las procuradurías actuales en las entidades federativas, y la

creación en ambos niveles de gobierno, de dos órganos constitucionales autónomos, el primero encargado de la investigación del delito y persecución de los responsables en la instancias jurisdiccionales, el segundo, especializado en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad de todos los procedimientos judiciales, no sólo de carácter penal, sino en cualquier materia; dichos órganos profesionalizados e independientes, serán coordinados, auxiliados y supervisados por un Consejo constituido por representantes de los tres poderes de gobierno y los titulares de los propios institutos autónomos, a efecto de que todos los órganos del Estado participen en la vital función pública de procurar justicia, tarea que desde 1917 ha venido ejerciendo en forma privativa el poder ejecutivo con los resultados referidos (no obstante que a finales de 1994 se le otorgó cierta independencia jerárquica a la Procuraduría General de República respecto del presidente, pero no autonomía funcional).

La transformación también comprende deslindar a las dos entidades independientes, de las atribuciones ajenas a la naturaleza del Ministerio Público, entre otras, la representación de la Federación en los juicios en que ésta intervenga, que se asignará a una nueva secretaria de Estado, la cual asumirá las funciones de justicia y seguridad pública, ahora dispersas en varias entidades públicas

Estos cambios deberán permearse en lo posible a la Procuraduría de Justicia Militar, la cual de inicio deberá apegar invariablemente su actuación a los principios señalados en el penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional.

Como podrá apreciar el lector, es ambiciosa la propuesta, que basada en la hipótesis de que la procuración de justicia penal en México es ineficaz y requiere un cambio integral en los aspectos normativo, institucional, individual y social, se manifiesta por la adopción de un modelo democrático de procuración de justicia que revierta los vicios actuales y avance a la justicia real, no sólo formal, con miras a convertirnos en un efectivo Estado social y democrático de derecho.

El título de la investigación puede parecer extenso, pero lo consideramos acertado por describir y limitar el objeto de estudio. El trabajo se estructura en 3 partes con 6 capítulos, la primera parte se intitula "entorno de la procuración de justicia penal en México" y abarca 2 capítulos, el primero constituye un marco conceptual y de referencia sobre el tema central, ya que aborda la explicación de los tópicos y conceptos fundamentales para entender la procuración de justicia; el segundo pretende ser un panorama internacional de la procuración de justicia, a la luz de ejemplos enmarcados en las 4 corrientes jurídicas más importantes, a saber, la europea continental, la anglosajona, la socialista y la oriental; la segunda parte de la investigación comprende los dos siguientes capítulos y se denomina "la procuración de justicia penal en el México de hoy", en la cual se delimita la actividad de procurar justicia en el ámbito del sistema de justicia penal, se visualizan los objetivos esenciales de esta función en nuestro país, tales como las seguridades jurídica, pública y nacional, así como la política gubernamental para atacar el flagelo de la delincuencia; del mismo modo se reseña, desde el punto de vista del complejo normativo, como se organiza, la estructura y los avances de las procuradurías de justicia en México; en la tercera y última parte del estudio,

nombrada "evaluación y propuesta de reforma al subsistema mexicano de procuración de justicia penal", que también se compone de 2 capítulos, realizamos lógicamente una evaluación de la realidad mexicana en la materia, tanto en el fuero federal, como en el militar y el común, y con base en lo anterior, dentro del último capítulo, se propone el nuevo modelo antes esbozado; para finalizar con las necesarias conclusiones.

La investigación se realizó a través de los métodos deductivo, inductivo, analítico y comparativo, utilizando las técnicas de investigación documental y de campo (observación y entrevistas informales) por lo cual es un trabajo descriptivo, analítico y propositivo.

Nuestra finalidad se habrá cumplido si en alguna forma este trabajo coadyuva a mejorar el actual estado de cosas, a democratizar y eficientar la función gubernamental de procurar justicia para todos, de manera pronta, expedita, gratuita imparcial y conforme a derecho.

PRIMERA PARTE

*“ ENTORNO DE LA PROCURACIÓN DE
JUSTICIA PENAL EN MÉXICO ”*

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Comenzamos la parte básica de nuestra investigación, con una breve exposición de los conceptos y cuestiones sociales, políticas y jurídicas, que resultan fundamentales para el cabal entendimiento de la función pública de procurar justicia, toda vez que no podemos limitar tan relevante actividad de gobierno, a los aspectos procesales y penales, que si bien son su motor y objetivo inicial, no resultan su finalidad última, ni tampoco, las únicas cuestiones a considerar en la estructuración y operación de los órganos públicos de procuración. De manera tal, que previo al encuentro con la procuración de justicia, en su fase penal, debemos conocer las razones de su existencia, como son, entre otras, la conformación de una sociedad, que para organizarse y en ocasiones preservarse ha generado estructuras de poder, las que deben mantener un control social, en beneficio de la misma comunidad, para lo cual el gobierno debe idear y aplicar sus esfuerzos institucionales tendientes a evitar la realización de lo que el

conjunto social considera conductas antisociales, utilizando para ello un sinfín de medidas preventivas y coercitivas, las primeras en todos los ámbitos del quehacer social, como la educación, la salud, la economía, etcétera, pero las segundas, se limitan básicamente a la prohibición de dichas conductas por medio de normas jurídicas de diversa índole, en última razón, penales, estas se aplicarán con el auxilio de las instituciones procesales, a efecto de imponer penas y/o medidas de seguridad a los agentes transgresores, sin embargo, la existencia y aplicación de las normas penales no puede ser arbitraria, sino debe ser con base a los principios políticos y jurídicos del Estado en el que nos hallemos, mismo que también se nutre de una filosofía determinada, cuyos conceptos irradiarán el marco jurídico, no obstante, si los principios que animan al Estado o gobierno no pretenden el bienestar social, entonces atentarán los derechos humanos de los miembros de ese grupo social, caso en el cual, las normas serán ilegítimas, con las consecuencias inherentes; entonces, podemos anticipar que el conjunto de medidas preventivas y coercitivas deben buscar, respetando los derechos fundamentales de los individuos, la armonía y orden social, elementos indispensables para una sociedad cohesionada, y en ese sentido, la procuración de justicia debe garantizar a los individuos el acceso a la justicia y la protección de sus principales bienes, así como, la restitución de los mismos, cuando han sido afectados por el delito.

Bajo este esquema, la investigación se abocará a conocer nuestro sistema de justicia penal, en especial el subsistema de procuración de justicia penal, a efecto

de evaluar este último y establecer si requiere modificaciones o por el contrario estamos en el camino correcto; ¹ del simple conocimiento que tenemos como ciudadanos, pero también como licenciados en derecho y especialmente por nuestros estudios precedentes a nivel posgrado, advertimos que dicha función pública no está siendo correctamente desempeñada por fallas estructurales en aspectos sociales, políticos y jurídicos, pero analizar tales deficiencias desborda los alcances del presente estudio, así que a efecto de delimitar la investigación, presentamos nuestra hipótesis central, que se significa por contener el diagnóstico, pero también la posible solución al problema:

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO ES INEFICAZ Y, REQUIERE DE UN CAMBIO INTEGRAL EN LOS ASPECTOS NORMATIVO, INSTITUCIONAL, INDIVIDUAL Y SOCIAL DEL SUBSISTEMA, QUE EFECTIVAMENTE NOS CONVIERTA EN UN PAÍS EN EL QUE SE RESPETEN LAS LEYES.

DICHO CAMBIO SE INICIA CON LA ADOPCIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL, QUE TENGA LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA REVERTIR LOS VICIOS DEL ACTUAL Y AVANZAR EN EL LOGRO DE LA JUSTICIA REAL Y NO SOLO FORMAL.

¹ La elección del tema constituye simplemente la determinación del perímetro en el que se moverá el cuerpo central del trabajo la siguiente etapa será transformar correctamente ese tema, en problema de investigación. Plantear el problema de investigación es afinar y estructurar con más precisión la idea a estudio, mediante el desarrollo de la justificación objetivos y preguntas en torno a la misma, la justificación nos indica por qué debe hacerse la investigación, los objetivos establecen qué se pretende con ésta, y las preguntas conllevan las respuestas a encontrar; los objetivos y preguntas deben ser congruentes entre sí. Cfr. LÓPEZ RUIZ, Miguel *Elementos para la Investigación* tercera edición, I I J . UNAM. D F , México, 1998 serie J número 14, pp 17 a 19.

Expuesta nuestra hipótesis central, procedemos a iniciar el capítulo, a lo largo del cual plantearemos el marco conceptual del tema nodal.

I. SOCIEDAD

El ser humano es un ente social, que dotado de inteligencia construye un mundo diverso al de la naturaleza cuyas fuerzas lo dominan, con ello se ubica en un "sistema duradero que se reproduce a sí mismo, dentro de cuyos límites territoriales y culturales viven su vida la mayoría de sus miembros"². De esta forma, "la sociedad es cualquier grupo relativamente permanente, capaz de subsistir en un medio físico dado y con cierto grado de organización que asegura su perpetuación biológica y el mantenimiento de una cultura, y que posee además, una determinada conciencia de su unidad espiritual e histórica"³, que es resultado de un trabajo común, por la supervivencia, la libertad, la justicia social, el Derecho y la democracia. Así surge el fenómeno político y las sociedades políticamente organizadas, la más importante de ellas, el Estado.

"El Estado es un hecho natural[...]el hombre es un ser naturalmente sociable[...]el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar es, ciertamente, o un ser degradado, o un ser superior a la especie humana[...]el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, porque el todo es necesariamente superior a la parte[...]la naturaleza arrastra, pues, instintivamente a todos los hombres a la asociación política. El primero que la instruyó hizo un inmenso servicio, porque el hombre, que cuando ha alcanzado toda la perfección posible es el primero de

2 GREEN y JOHNS. Citados en SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia política*, decimoquinta edición, Porrúa, D.F., México, 1997, p 33.

3 HANKINS citado en SERRA ROJAS, Andrés. *Idem*.

los animales, es el último cuando vive sin leyes y sin justicia. En efecto, nada hay más monstruoso que la injusticia armada. El hombre ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y de la virtud, que debe emplear sobre todo para combatir las malas pasiones. Sin la virtud es el ser más perverso y más feroz, porque sólo tiene los arrebatos brutales del amor y del hambre. *La justicia es una necesidad social, porque el Derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el Derecho*"⁴

La justicia individual, valor perseguido originalmente por el grupo humano, se tornó insuficiente, pues se requirió, bajo el principio de la igualdad, generar el nivel de la justicia social, la cual se apoya en el bien común e impone al individuo deberes con respecto a la sociedad bajo esta perspectiva surgió el concepto aristotélico de la justicia distributiva, propia de la sociedad política.

"La voluntad de todos es una suma aritmética y la voluntad general es una máxima, un axioma que consiste en el bien común políticamente considerado";⁵ de acuerdo a la teoría contractualista de Juan Jacobo Rousseau, la cual fue promovida con diferentes matices por ilustres pensadores como Thomas Hobbes, John Locke, Jean Bodino, entre otros, esencialmente sostiene que la muchedumbre se convierte en sociedad cuando decide formar una alianza política, encabezada por un gobernante y crea sus propias leyes, que al ser cumplidas por los individuos de esa sociedad se genera el respeto hacia sí mismo, lo que constituye la fórmula del contrato social; pero de acuerdo con Rousseau, la soberanía representada por el titular del poder político, reside en el pueblo, quien antepone a sus derechos naturales y con objeto de guardar la paz y la seguridad, valores que le garantizan

4 ARISTÓTELES *La política* traducción de Patricio Azcarate, decimosexta edición, Espasa-Calpe Mexicana, D.F., México 1984, pp 23 y 24

5 ARNAIZ AMIGO, Aurora *Ciencia política* tercera edición Miguel Angel Porrúa, D.F., México, 1984 p 96

su supervivencia, realiza entonces el pacto social, pero reservándose para sí la soberanía originaria, por tanto, si el gobernante violenta el contrato social, el pueblo tiene el inalienable derecho de relevar al gobernante. Éste es el momento en el que se transita de la vigencia de la ley natural, la del más fuerte, a la ley social, que conlleva la justicia. Pero esto no es suficiente, si acaso sólo es el principio, puesto que las leyes sociales tendrán que regular todos los ámbitos del quehacer humano, por supuesto los que atentan contra los valores esenciales del grupo social, prohibiendo su realización, con la amenaza de imponer una sanción coactiva al transgresor, pues de lo contrario no se acatarán tales normas.⁶

La sociedad ha presentado, y lo seguirá haciendo, variaciones en sus aspectos constitutivos, pues no podemos negar que el progreso cultural e industrial transformó las hordas primitivas en modernas metrópolis, que son tránsito hacia otros estadios de desarrollo social. Economía, política y justicia se convierten en complejas encrucijadas, fuente constante de violencia social, y transforman al hombre en esclavo de sus necesidades.⁷

Es por ello que el binomio hombre y sociedad se impone ciertos principios necesarios para mantener la convivencia, ciertos ajustes sin los cuales no es posible la vida social. "La justicia tiene un sentido proporcional que sólo a una

6 Cfr. ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *Ciencia política. Ídem*

7 La sociedad se conforma con un grupo humano coherente, de acción general y unitaria, que se propone la cooperación y la realización de fines o intereses principales, como su mantenimiento, preservación y continuidad biológica, para lo cual, su obra es continua y estimulante de las relaciones entre sus dispares miembros, que se asientan en un territorio determinado como premisa de la subsistencia y permanencia; la cual se logra aun cuando en la sociedad puede haber diversas culturas, pues a pesar de ello, el grupo social imprime su propio carácter a las creaciones sociales, por ello, sus miembros adquieren conciencia de su unidad espiritual e histórica. Cfr. SERRA ROJAS, Andres. *Ciencia política. Op. Cit.*, p. 36.

sociedad organizada políticamente le es dado reconocer. Aquello que reclamamos y aquello que se nos puede dar sin perjuicio de otro o de la comunidad".⁸

El ser humano nace y se desarrolla en un grupo social, del que recibe su cultura, sus reglas, que la sociedad ha logrado como resultado del actuar común de sus miembros. La acción de la sociedad sobre el individuo es determinante y modeladora, conlleva influencias positivas, basadas en valores, principios, tradiciones, en la naturaleza espiritual, y negativas, provenientes de las pasiones, instintos, egoísmos e intereses.

Para acceder a las formas más elevadas de sociedad, es necesario desarrollar en sus asociados un conjunto de sentimientos en torno, tanto a sus deberes para con sus congéneres como de las exigencias y pretensiones que éstos pueden hacer valer en sus correlaciones, en tal forma que tengan clara conciencia de los vínculos de solidaridad que intercambian entre ellos, es decir, es necesario que en los individuos se haya formado el sentimiento del Derecho y del respeto del límite impuesto a las acciones de cada uno por una autoridad superior en el interés común.⁹

Para el Estado tiene una gran importancia la estructura de la sociedad que lo sustenta, como una realidad que vive en cada uno de sus componentes y que perdura a pesar de la desaparición de éstos. Aquél tiene en sus posibilidades el

8 *Idem*, p 48

9 El estudio de las influencias sociales en el derecho y viceversa, corresponde a la sociología jurídica Cfr. MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael *Sociología jurídica*, Trillas, D F , México, 1999, pp 21 a 24

poder dirigir o encauzar muchos de los sentimientos sociales, despertando en el individuo otros intereses o factores que sirvan para dar unidad mayor al grupo y fortalecer al propio Estado, cuando éste lleva a cabo determinaciones radicales.

"En el alma del hombre está el alma de la sociedad. Ésta con sus aciertos y errores, puede llevar al hombre a formas políticas de convivencia, pero puede, también, deformar el espíritu destruyendo en él lo noble y generoso. Todavía es muy largo el recorrido para transformar la sociedad de tanto por ciento, en sociedades racionalmente humanas responsables de un destino superior y no un rebaño de dementes empeñados en explotarse, destruirse o ingobernables, sino dominado por auténticos valores humanos".¹⁰

La sociedad seguirá siendo el más firme apoyo del Estado; pero éste será inestable si no cuenta con una opinión pública favorable para impulsar una política gubernamental. Desde antaño, aunque de forma generalizada en la actualidad, los gobiernos usaron el referéndum para recabar la voluntad popular sobre una medida política radical o fundamental. Una vez aprobada mayoritariamente dicha medida gubernamental, el camino está allanado para implementar el acto de autoridad, pues será el grupo social el que lo ordene.

Es pertinente asentar la distinción que a través de los siglos y de las diferentes ideologías y concepciones de sociedad han surgido, entre sociedad civil y sociedad política, la primera en nuestra época puede explicarse como la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y clases sociales que se entremezclan fuera de los vínculos de poder que caracterizan a las instituciones estatales,

10 ARNÁIZ AMIGO, Aurora. *Ciencia política. Op Cit.* p 50

representa el terreno de los conflictos ideológicos, sociales, religiosos, etcétera, respecto de los cuales el Estado o sociedad política, tiene la tarea de resolverlos, sea mediándolos o suprimiéndolos; la segunda es el ámbito de las relaciones del poder legítimo; ambas concepciones no son dos especies ajenas, sino interrelacionadas constantemente, verbigracia, al través de los partidos políticos o las agrupaciones sociales que transmiten al poder legítimo las demandas y opiniones de la comunidad y, cuando el poder legítimo no da respuesta adecuada a los reclamos sociales, es en la sociedad civil donde surgen las nuevas semillas del poder político, de la nueva ideología o grupo dominante.¹¹

II. ESTRUCTURA DEL PODER

Los intereses comunes existentes en los individuos que conforman una sociedad, los conducen naturalmente a unirse en grupos, en aras de lograrlos y/o mantenerlos

Todos los individuos jerarquizan sus intereses, así también los grupos, por ello surgen roces en los entes sociales que privilegian diversos intereses. No es sino la legitimidad de sus intereses y la fuerza que obtiene cada grupo, las que lo ubican en el contexto social; puesto que en relación a estas es como las demás células lo reconocen y llegan a respetar. Sólo de esa forma paulatina y periódicamente se

¹¹ Cfr BOBBIO Norberto Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO *Diccionario de política*, título original *dizionario di politica*, traducción de la segunda edición en italiano por Raul Cusafío y otros, séptima edición en español, Siglo XXI Editores, D.F., México, 1991, 2 tomos, pp. 1519 a 1524.

van equilibrando las fuerzas, los intereses y las jerarquías sociales, conformando así la estructura del poder social.¹²

La estructura del poder social es pues un elemento determinante para la preservación de la sociedad, toda vez que de no lograrse el equilibrio entre las fuerzas y los intereses de los diversos grupos sociales o de no reconocerse jerarquía entre éstos, deviene el caos social, la revolución o la disuasión del grupo.

Para definir el poder no basta señalar al que ejerce el poder y el que está sometido a éste, sino se requiere determinar la esfera de actividades a la cual el poder se refiere, pues el mismo sujeto o grupo se ven sometidos a diversas fuentes de poder, en los ámbitos sociales, políticos, económicos, etcétera; incluso dentro del género del poder político existen especies, como el poder público, que ejerce la autoridad sobre los ciudadanos y, dentro de éste, el poder punitivo que se refiere a la persecución y sanción de los delincuentes, por ejemplo.

Entonces podemos señalar que el poder político es muy amplio y variado, pues existe el poder formal e informal, el primero se encarna en una institución gubernamental, como un presidente o jefe de gobierno y el segundo, a través de un líder social; en el primer caso, el poder es limitado a las atribuciones que

¹² Cfr. MALO CAMACHO, Gustavo. *Derecho penal mexicano*, Porrúa, D.F., México. 1997, p. 21

acotadamente le ha conferido el poder originario y, en el segundo caso, el poder puede llegar a ser ilimitado.¹³

Ahora bien, el poder que es elemento del Estado, es el poder público, que utilizado legítimamente se convierte en la autoridad, aunque de acuerdo a Jacques Maritain "...la autoridad y el poder son dos distintas -sic-: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía".¹⁴

El poder dominante o político, que es el que corresponde al Estado en general, es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos; contiene un elemento espiritual, que es el poder de la voluntad, y un elemento material que es la fuerza de la coacción. El poder no dominante o social se manifiesta en las diversas entidades sociales del Estado; en la familia, en la comunidad, en las asociaciones, en las entidades, en las que se evidencia un poder social limitado, temporal y diferente al poder político dominante.

13 De igual forma el poder se divide en poder actual o en ejercicio y el poder como posibilidad o potencial, el poder actual es una relación entre comportamientos que requiere dos sujetos o entidades, la dominante y la dominada y el nexo causal entre estos, el poder potencial es la capacidad de determinar los comportamientos ajenos, es una relación entre actitudes para actuar. Para que ello pueda suceder, se requiere la disposición por parte del sujeto dominante, de una serie de recursos para ejercer el poder, tales como la fuerza, el conocimiento, la riqueza, la información, la legitimidad, etcetera, pero además se requiere de habilidad para poder hacer valer los anteriores recursos. Entonces surge el poder estabilizado, que se traduce en una relación de mando-obediencia, y puede estar acompañado o no de un aparato administrativo encargado de llevar a término los mandatos del detentador del poder, cuando la relación de poder estabilizado se articula en una pluralidad de papeles claramente definidos y establemente coordinados entre ellos se habla de poder institucionalizado. Un gobierno, una administración pública actúan siempre con base en una más o menos institucionalización del poder. *Ídem*, pp 1192 a 1195

14 Citado en SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia política, Op. Cit.*, p 379

Las entidades de referencia se manifiestan como grupos de presión, como factores que se relacionan con las actividades estatales, y representan un signo inequívoco de la opinión social, que puede ser en pro o en contra de la actuación gubernamental, pues el poder público, para ser legítimo y eficaz debe apoyarse en el grupo social, en las fuerzas reales de poder de una comunidad.

Lo anterior explica mejor por qué en todas las sociedades existen grupos dominantes y dominados, que son cambiantes pero siempre presentes.¹⁵

El grupo dominante, tiene sus intereses, sus objetivos y sus métodos, en función de éstos, intenta establecer las formas de control social que considera adecuadas y eficaces para la consecución de sus metas, como resultado natural de este proceso, aplicará una determinada estructura para alcanzar o preservar el poder.

El poder político por el poder mismo y la coacción jurídica por la coacción misma, son desfiguraciones del auténtico encauzamiento estatal. La arbitrariedad, la dictadura y el autoritarismo no pueden sostenerse sin engañosa propaganda de legitimidad. El socorrido argumento de gobernar al servicio del pueblo, excluyendo a éste de las tareas de gobierno, es uno de los males universales imperantes, que transforma a la democracia en demagogia.

15 Cfr. SERRA ROJAS, Andres. *Ciencia política, Op Cit* , pp. 380 a 382.

Ejemplo de lo antes rechazado fue la ideología sustentada por Carlos Schmitt, el teórico del fascismo alemán, para quien nada es superior a la razón del Estado y por ello retomó el célebre axioma de Nicolás Maquiavelo quien afirmó "el fin justifica los medios", que tan nefastas consecuencias trajo al mundo entero.¹⁶

Por el contrario, la ideología democrática acorde con los derechos fundamentales del hombre y que afortunadamente prevalece en el mundo de hoy, inició formalmente con las declaraciones políticas independentistas de las colonias inglesas en Norteamérica, que en el caso de Massachussets, asentó en su preámbulo de la Declaración de Derechos de 1780, que:

"...el fin de la institución (el Estado), del mantenimiento y de la administración de un gobierno, es asegurar la existencia de un cuerpo político y protegerlo y procurar a los individuos que lo componen la facultad de gozar con seguridad y tranquilidad sus derechos naturales y una vida feliz. Siempre que éstos grandes objetivos no se satisfacen, el pueblo tiene el derecho de cambiar su gobierno y de tomar las medidas necesarias para su seguridad, su prosperidad y su felicidad. El cuerpo político se forma por una asociación voluntaria de los individuos; es un contrato social por el cual el pueblo entero convive con cada ciudadano y cada ciudadano con el pueblo entero, que todos serán gobernados por ciertas leyes para el beneficio común"¹⁷

Manifiesto que resulta antecedente de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano emitida en 1789 por la Asamblea Nacional Francesa, y que muestra el pensamiento político demócrata prevaleciente en la Revolución de Independencia Norteamericana iniciada en 1776. Tal declaración constituye la base

16 Cfr ARNAIZ AMIGO, Aurora *Ciencia política, Op Cit*, pp 463 a 466

17 Citado en ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M. *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, Porrúa, D.F., Mexico, 1992, p 11

filosófica para la organización jurídico-política de los pueblos y hace de la democracia, la única forma de organización política compatible con la dignidad, la igualdad y la libertad humana.

En un Estado republicano el gobierno no es vitalicio, sino que periódicamente se renueva al través de la consulta popular, con objeto de que llegue al poder político el más apto para el cargo, de acuerdo a la voluntad de la ciudadanía, lo que vincula dicho concepto con la democracia, pues los gobernantes son electos por el voto mayoritario, de ahí que el pueblo les otorgue un mandato para que lo representen. El Estado federal o Federación existe cuando un conjunto de Estados realizan un pacto de unión, a través del cual forman un ente mayor, en favor del cual ceden su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor de un gobierno central, pero por su autonomía, conservan para su propio gobierno todas aquellas atribuciones no conferidas expresamente al gobierno de la Federación; por ello surge la división de poderes entre las autoridades centrales y las estatales, así como entre los poderes internos de cada uno de los niveles de gobierno.¹⁸

La división de poderes, tanto en el ámbito federal como estatal, como forma de gobierno, conlleva en este sistema estructural, la existencia de la potestad legislativa, asignada al Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Senadores, que constituye la representación de los Estados de la República ante el gobierno central y específicamente ante el Congreso de la Unión, y la Cámara de

18 Cfr. KELSEN, Hans. *Teoría general del Estado*, trad. Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, segunda edición, Colofon, D.F., México, 2000, pp. 222 a 225.

Diputados, que es la representación del pueblo en el poder constituyente, ambas cámaras tienen como función primordial legislar sólo en aquellos rubros que la Constitución Política reserva para el gobierno federal; el poder ejecutivo, encabezado por el presidente de la República, debe velar por la observancia y cumplimiento de las leyes expedidas por el Congreso y de acuerdo a éstas, ejecutar las políticas para la preservación, desarrollo y bienestar del Estado, y el Poder Judicial de la Federación, con la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su cúspide, debe resolver las controversias sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos y relaciones interpodereados, interestatales y entre los habitantes de la República.

Los poderes legislativo y ejecutivo están investidos de facultades de mando, el primero a través de la creación de la ley, el segundo de la aplicación de la norma con fuerza material, el poder judicial, no tiene voluntad autónoma, sólo esclarece la voluntad del legislador, sin embargo para el maestro Felipe Tena Ramírez, a virtud del juicio de amparo, se coloca al mismo nivel de la Constitución, por encima de los otros dos poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.¹⁹

México es un país que presenta el sistema presidencialista (aunque recién se pretenda caminar hacia un semipresidencialismo), por la preeminencia de dicho poder respecto a los otros dos y las extensas facultades para intervenir incluso en el régimen interior de las entidades federativas, aunado a que no hay

19 Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. vigesimosexta edición, Porrúa, D.F., México, 1994, pp 253 a 267

subordinación del poder ejecutivo al legislativo, sino por el contrario mediante algunas atribuciones como el derecho de veto, adquiere preeminencia respecto al Congreso de la Unión.

III. CONTROL SOCIAL

El tema presenta distintas direcciones terminológicas, tales como la ideológica, sociológica, jurídica y criminológica, pero en beneficio de la concreción trataremos el aspecto jurídico y penal en particular.²⁰

Más allá de las características de la estructura del poder, en toda sociedad se manifiesta una forma de control social, que resulta indispensable para mantener el orden social dentro del grupo humano. Pero generalmente el control social está en relación directa con el esquema de la estructura en vigor; por ello en el Estado de derecho, se contienen los fundamentos de aquella precisamente en el marco constitucional que define dogmática y orgánicamente al grupo social.

El concepto de control social, entendido como limitación de la acción individual en la sociedad, ha sido compartido por Thomas Hobbes en su *Teoría del Estado*, al señalar que existe el Estado cuando los hombres renuncian a recurrir a la fuerza

20 Esta expresión, al parecer fue utilizada originalmente por el sociólogo americano Edward Ross en 1891. Se entiende por control social todo aquello que de alguna manera influye en la sociedad y en sus miembros, y así todos ejercemos un cierto control sobre los demás con la simple expresión de nuestras ideas, o bien, es el conjunto de valores, normas e instituciones que determinan e influyen en el comportamiento de los demás, de manera más nítida es el ejercido en la sociedad política por el aparato institucional del poder público, sobre el común de los ciudadanos de manera global, y sobre determinados grupos, frecuentemente marginados o resistentes, de una manera particular. El concepto de control social remite, así, a la relación del poder con los ciudadanos. Cfr. SORIANO, Ramón. *Sociología del derecho*, Ariel, Barcelona, España, 1997, pp. 317.

individual -según el Estado de naturaleza- que produce situaciones de anarquía, para confiarse a un poder colectivo al que se reconoce el derecho de imponer las propias órdenes, recurriendo -en los casos extremos- incluso a la fuerza; también Juan Jacobo Rousseau señaló en *El Contrato Social* como fundamento del Derecho la voluntad del pueblo, el ser colectivo que nace de la libre asociación de todos los hombres que renuncian a ejercer la propia voluntad particular.²¹

El control social se divide en interno y externo, el primero incluye los medios con los que una sociedad intenta la interiorización, en los sujetos, de normas, valores, metas sociales fundamentales para el mismo orden social y cuyo incumplimiento implica un rechazo por la misma persona, pero la eficacia de tales controles depende de la adecuada socialización del individuo; el segundo, refiere los mecanismos que se ponen en marcha en relación con los sujetos en el caso que no se conformen con las normas dominantes, éste a su vez se divide en institucionalizado y difuso; el primero, también conocido como formal, se encuentra integrado en la estructura del gobierno, a través de sus diversas instituciones; el segundo, igualmente denominado informal, se constituye con las diversas formas de control que existen y se ubica dentro de la sociedad civil.²²

21 Cfr GARELLI, Franco "Control social", *Diccionario de política*, Op. Cit. p. 369

22 Según el grado de organización, los medios de control social pueden ser formales e informales; los primeros tienen un proceso de institucionalización, como es el caso del derecho, que falta en los segundos. La formalidad/informalidad del instrumento de control nada que tiene que ver con la intensidad del mismo o si éste se produce de una manera concreta o difusa. Los medios informales son propios de sociedades homogéneas y pequeñas en las que pueden ser aún más fuertes que los medios formales, haciendo a éstos innecesarios. En atención al objetivo que persigan, los medios de control pueden ser también positivos o negativos, según que el sentido de su actuación sea el de la persuasión o el desalentamiento en relación con las acciones presuntas de los destinatarios en que se ejercen. Desde el criterio de la intensidad puede ser orientativo, persuasivo o coactivo. Una política liberal y democrática de control social conlleva límites a su ejercicio, entre otros a) consecución de dosis de bienestar mayor al que existiría sin su concurrencia, b) proporcionalidad, no extendiéndose más allá de lo estrictamente necesario; c) responsabilidad de quienes lo ejercen, d) sistema de control social y democrático en el ejercicio de los instrumentos de control, y e) sistema de medios e instrumentos de control decididos democráticamente. Cfr SORIANO, Ramón. *Sociología del derecho*, Op. Cit. p. 318

Casos evidentes de control social informal, puesto que no conllevan coercibilidad, son el sistema educativo, el cultural, de recreación, de economía, de religión, de medios de comunicación, y en el control social formal se incluye especialmente el sistema de justicia penal, que es por naturaleza la forma más clara y palpable de control social institucionalizado, pues a través del discurso punitivo, el Estado pretende lograr sus fines, primordialmente la prevención general de las conductas calificadas, en un tiempo y lugar determinado, como antisociales; dicho sistema se constituye en 3 niveles o momentos, el legislativo que implica su creación, el judicial que conlleva su asignación y, el ejecutivo que trae aparejado la compurgación o reincorporación, según el sistema penitenciario que se adopte.

Entonces de manera genérica, podemos entender como control social al "conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar dicho sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias. El control social penal (control social formal) es un subsistema del global y difiere de éste por sus fines (prevención o represión del delito) y por los medios de que se sirve (penas, medidas de seguridad, etcétera)".²³ Otro concepto lo describe como "...el conjunto de medios de intervención, sean positivos o negativos, puestos en marcha por toda sociedad o grupo social a fin de conformar a los propios miembros a las normas que la caracterizan, impidiendo y desaconsejando los

23 CARRILLO PRIETO, Ignacio "El control social formal", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XLVI, números 209-210, Septiembre-Diciembre de 1996, p. 36.

comportamientos desviacionistas y reconstruyendo las condiciones de conformidad incluso respecto de un cambio del sistema normativo".²⁴

Algunos autores dividen también el control social en alternativo y extrapenal, áquel lo consideran como el conjunto de medidas encaminadas a coordinar y dirigir la sociedad por encima y con supresión de las puramente formales y represivas, proponen para ello. la justicia participativa, la abolición del sistema penal y el uso alternativo del Derecho; el control social extrapenal lo entienden como el conjunto de instrumentos utilizados por el poder para mantener el orden impuesto, se refleja en las instituciones económicas, religiosas, familiares y, en especial, las que establecen el derecho civil, mercantil, laboral, administrativo, etcétera.²⁵ Dicha postura es inaceptable desde mi perspectiva por insuficiente.

Cabe precisar que el control social no es negativo en sí mismo, al respecto Michel Foucault señaló que el poder no sólo prohíbe y reprime sino también crea la realidad, nuevos objetos de discurso, nuevas áreas de conocimiento, nuevas categorías²⁶ y, debe tener además la característica de funcionalidad, pues debe siempre servir a los intereses del Estado, para lo cual es menester resolver los conflictos interorgánicos de control social que obstaculizan el proceso lineal.

24 GARELLI, Franco "Control social", *Diccionario de política*, Op. Cit., p. 368

25 Cfr CARRILLO PRIETO, Ignacio "El control social formal". Op. Cit. p. 32

26 *Idem*, p. 33

El control social dispone de numerosos instrumentos para el cumplimiento de sus fines, los más, no coercitivos, *verbigracia*, la costumbre, la moral, la terapia psicológica, las normas jurídicas no penales, pero también coercitivos como el sistema penal, todos pueden ser introyectados al individuo por órganos como la familia, la iglesia, la escuela, el sindicato, los partidos políticos, los tribunales, etcétera, a través de distintas estrategias como la prevención, la represión y la reinserción, que generan diferentes acciones (ascensos, recompensas, distinciones, tratamientos, sanciones pecuniarias, privativas de libertad, etcétera), en ocasiones dirigidas a particulares destinatarios, es decir a estratos o grupos sociales específicos.²⁷

El derecho penal representa sólo uno de los medios o sistemas normativos utilizados para el control social, pero es el más formal y estructuralmente racional, que incluye una elevada división del trabajo y especificidad funcional entre todos los subsistemas normativos; para ello debe considerar siempre que el castigo sólo es funcional si es limitado al comportamiento de una minoría, pues *más leyes, más penas, más cárceles significan más presos pero no necesariamente menos delitos*. Tal crítica se ejemplifica en la concepción norteamericana del control social, a la que se juzga selectiva y discriminatoria, puesto que privilegia el criterio del estatus social sobre los merecimientos del autor de la conducta, toda vez que califica a

27 El control social legal se distingue de las otras clases de control social por los caracteres siguientes: a) el carácter determinado y limitado de los mandamientos jurídicos frente al carácter ilimitado e infinito de los otros mandamientos, b) el carácter bilateral, o multilateral, de la regulación jurídica que constituye su estructura imperativo-atributiva, en oposición al carácter unilateral imperativo de los otros tipos de regulación; c) la indispensabilidad de una garantía social de efectividad del derecho, que dé seguridad para una cabal correspondencia entre pretensiones y deberes; d) la coacción externa aplicada con motivo de la ejecución concreta de la conducta antisocial. *Cfr* GURVITCH, George. *Elementos de sociología jurídica*, Cajica, D F, México, 1970, pp. 62 y 63

áquel como generador de criminalidad: en lugar de que los agentes del control social detecten al infractor, más bien lo etiquetan, lo cual resulta estigmatizante, puesto que el paso del individuo por las agencias de control social formal, marcan el inicio de una carrera delictiva²⁸

La ideología del grupo dominante,²⁹ para los efectos del control social, y en especial en lo relativo al sistema de justicia penal, se plasma no sólo en la norma constitucional, sino también en los ordenamientos jurídicos secundarios, tales como el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales. Aunque en ocasiones existe un doble discurso, el retórico y el real, lo que implica una clara contradicción, pues mientras la expresión oficial proclama la existencia de un *statu quo*, la legislación o la cotidianeidad muestran otra situación. Por ello, el reto consiste en encontrar la congruencia entre el discurso formal y la realidad.

“Es función de todo orden social provocar cierta conducta recíproca en los seres humanos, hacer que se abstengan de determinados actos que, por alguna razón, se consideren perjudiciales de la sociedad, y que realicen otros que por alguna razón repútanse útiles a la misma”.³⁰

Los diversos tipos de orden social se caracterizan por la motivación específica utilizada para inducir a los individuos al comportamiento deseado, que puede ser

28 Cfr CARRILLO PRIETO, Ignacio “El control social formal”, *Op Cit* pp 35 a 37

29 “El concepto de ideología, aparece estrechamente relacionado con aquellos otros del poder y del control social. Por ideología recuerda Abbagnano se entiende todo aquel conjunto de creencias o sistema de ideas que siendo útiles son adoptados para el control de los comportamientos colectivos, independientemente del contenido de validez objetiva de sus afirmaciones”, lo que vinculado al control social formal implica la referencia a los argumentos utilizados por el Estado para la consecución de sus objetivos en los cuales puede existir un contenido de verdad o simple demagogia, en este caso, la ideología constituye un método para la consecución de un objetivo. MALO CAMACHO, Gustavo *Derecho penal mexicano, Op Cit* p 23

30 KELSEN, Hans, citado en CARRILLO PRIETO, Ignacio “El control social formal”, *Op Cit* pp 37 y 38

directa o indirecta. El principio de recompensa y castigo consiste en ligar la conducta que se ajusta al orden establecido a una recompensa y la contraria a éste con el castigo, el problema, considero, es que el castigo juega un papel mucho más importante en la mayoría de los sistemas de control social, que el premio, el cual cobra relevancia en las relaciones privadas; seguramente ello es así porque tradicionalmente la reacción del Derecho consiste en una medida coactiva socialmente organizada.

En ese orden de ideas, la fuerza del Estado es utilizada para prevenir el uso de la violencia en la vida social, por lo que el Derecho es la organización de la fuerza social, la que por principio de soberanía, se reserva en exclusiva a la autoridad representativa de la comunidad.

Dicho monopolio en el uso de la fuerza debe ejercerse a través de las instancias gubernamentales expresamente facultadas para ello, pero la finalidad de dicho ejercicio dependerá del sistema ideológico-gubernativo vigente en la sociedad,³¹ si es un gobierno absolutista, el sistema penal tenderá a la protección de los

31 En el transcurso de la historia toda sociedad tiende a modificar los mecanismos de control social a los que recurre para garantizar el consenso; ejemplo de ello es que en la formación económico-social del capitalismo liberal el objetivo del control social era confiado a las leyes del mercado, desde el momento en que se establece un amplio consenso basado en una lógica de tipo meritocrático que hacía plausible la diferenciación en las recompensas, pero con la crisis de la ideología liberal se determina un tipo de control social en el que la intervención estatal adquiere cada vez más peso; el control social se confía, en especial, a las intervenciones del Estado asistencial, el cual intenta realizar una situación generalizada de bienestar social, para lo cual emplea una gran cantidad de recursos públicos con objeto de llegar a una situación de seguridad social, pero se amplía la esfera de competencia y de intervención del Estado. En las épocas de crisis social y de recursos, resulta imposible para el Estado mantener el mismo tipo y calidad de las intervenciones puestas en marcha, en las etapas de bonanza, para garantizar el Estado benefactor, la crisis económica y de legitimación ha debilitado dicho modelo de gobernabilidad. La carencia de recursos públicos, el mayor control de determinadas fuerzas sociales, la agudización de los desequilibrios sociales y productivos, la mayor dificultad en la competencia internacional, hacen implanteable la reproducción en la actualidad de una política asistencial. Al carecer de amplias perspectivas políticas, el problema del control social se convierte en una actividad de conciliación de intereses y de presiones de los distintos grupos sociales, en una obra de negociación que a cambio dé respuestas, que generen el consenso social. Cfr. GARELLI, Franco. "Control social", *Diccionario de política*, Op. Cit., pp 369 y 370.

intereses del gobierno y de la autocracia, pero el sistema de justicia penal, como técnica de control social en un Estado de derecho, por antonomasia, debe responder a las características de la estructura de poder constitucionalmente plasmada y vigente en ese momento, pues ello constituye lo que doctrinariamente se conoce como la potestad punitiva del Estado. Aunado a esto, debe estar sometido a controles por parte de los poderes legislativo y judicial.

IV. ESTADO DE DERECHO

Sabemos que el antecedente del Estado moderno, lo fue el Estado absoluto, que este último se caracterizó por la centralización total y ejercicio arbitrario del poder proveniente de la divinidad, por lo que sólo fue hasta el advenimiento de las democracias que se concibió el poder punitivo bajo criterios ético-sociales, sustentados en el derecho natural, en categorías racionales absolutas, o de prevención general, propios del Estado liberal de derecho, cuya función básica es evitar la lucha de todos contra todos y garantizar la vigencia del contrato social.³² Aunado a lo anterior, ahora advertimos que además de aquella función esencial, el Estado de derecho se caracteriza por contar con una estructura formal del sistema jurídico, que garantiza las libertades fundamentales a través de la ley general y abstracta, aplicada por jueces independientes; esto derivado de una división del

32 Kelsen hace notar que "una de las máximas fundamentales de la autocracia es garantizar al aparato gubernamental, que se identifica con el gobernante, la más amplia libertad de discreción para su operación " en tanto en la democracia existe "una fuerte inclinación hacia los mecanismos de control como garantía de la legalidad necesaria. La batalla en la que la democracia se impone a la autocracia es, en gran medida, dirigida por el llamamiento a la razón crítica como tribunal supremo contra las ideologías que apelan a las fuerzas irracionales del alma humana". Cfr "Forma de Estado y visión del mundo" tomado de *Essays in legal and moral philosophy*, en la obra colectiva *El otro Kelsen*, UNAM, D.F., México, 1989, pp 231 y 232

poder político. Dicho de otra manera, el *Estado de derecho se caracteriza por el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, el mantenimiento del régimen de legalidad de la administración y el reconocimiento a nivel nacional e internacional de los derechos fundamentales del hombre.*³³

Entonces podemos coincidir con el doctor López Betancourt cuando dice que "...el Estado de derecho es un principio básico de las sociedades modernas, donde el imperio de la ley sea manifiesto. Dicho Estado de derecho tiene dos concepciones:

- a) formal, y
- b) material".³⁴

Explica el citado maestro, que formalmente el Estado de derecho se identifica con la garantía de seguridad jurídica, cuyo fin inmediato es la preservación de la libertad y derechos del individuo; materialmente, es el ideal del Estado justo, donde se respete la dignidad humana, se eviten las normas injustas y las sanciones crueles o denigrantes.

Es relevante precisar las dos connotaciones del concepto derecho penal liberal, ya que se presta a confusión, pues uno y el más importante es el derecho penal liberal como sinónimo del Estado liberal de derecho, que autolimita la autoridad, que promueve la igualdad ante la ley y es respetuoso de los derechos humanos y, otro

33 La concepción actual del Estado de derecho se precisó por la Comisión Internacional de Juristas de La Haya, en los siguientes dos aspectos: 1. El Estado de derecho dimana de los derechos del hombre, según se han desenvuelto históricamente en la lucha eterna del hombre en busca de libertad; 2. Los medios de hacer efectivo el respeto a estos derechos son: independencia del poder judicial, responsabilidad de la administración por sus propios actos, derecho del ciudadano a elegir abogado y sistema policial controlado por la ley. LÓPEZ NIETO, Francisco. *El procedimiento administrativo*. Bosch, Barcelona, España, 1960, p. 13

34 LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Introducción al derecho penal*. Porrúa, D.F., México, 1993, p. 64.

es el derecho penal liberal como sinónimo de "gendarme", que responde a una concepción política y que pretende minimizar la injerencia del Estado en las relaciones sociales, basado en la creencia de que dejando hacer se recomponen las cosas por sí solas. Vistos así, tales conceptos son antitéticos.

El derecho penal liberal que nos ocupa, es decir el señalado en primer lugar, tiene entre sus principales características, además de las anteriores, el respeto a la autonomía ética, la selección racional de los bienes jurídicos penalmente relevantes, la previsibilidad de las soluciones, la racionalidad, humanidad y legalidad de las penas, que tienden al respeto de los derechos fundamentales, en contrapartida con el derecho penal autoritario, propio de la Italia fascista, la Alemania nazista o la Rusia soviética.³⁵

1. ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado de derecho, no se consolidó con las democracias liberales, puesto que el Estado liberal padeció de múltiples contradicciones económicas, políticas y sociales que generaron severos conflictos sociales, lo que provocó una mayor intervención y control del Estado en los procesos de disfunción social, para lograr la defensa social, situación que legitimó la ciencia positivista, a través de la antropología y sociología positiva, mismas que con la metodología causal explicativa desbancaron al derecho penal de la solución de los problemas antisociales y lo relegaron como una mera

35 Cfr. ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Manual de derecho penal. (parte general)* segunda edición, Cárdenas Editores, Baja California, Mexico, 1991, pp 283 a 285

técnica al servicio del control social, ni siquiera aplicable genéricamente, pues cada delincuente era una ser diferente, anormal socialmente y cuyo estudio correspondía a la criminología, no a la dogmática penal. Dicha corriente restó capacidad de autodeterminación al individuo al sostener que su conducta estaba condicionada por factores biopsicosociales, generándose para poderle atribuir la conducta antisocial el concepto de peligrosidad, el cual tendría como respuesta la defensa social, que recogió la nueva concepción de las medidas de seguridad, de pena indeterminada y de tratamiento, en aras de la prevención especial, para la reincorporación social; tal situación rompió con los límites de la seguridad jurídica. La reacción social fue en el sentido jurdicista, de retomar el principio de legalidad, así como de rescatar la dignidad humana, al tener de nueva cuenta al hombre como el eje de la vida social y no a la sociedad.³⁶

La concepción moderna del derecho penal, dentro del Estado democrático de derecho, intenta precisar el alcance del *ius puniendi* a partir de los principios fundamentales del Estado, plasmados en la ley fundamental, de corte garantista, lo que alienta la tutela de los bienes jurídicos y la consecución de seguridad jurídica.

Tales conceptos, para otro sector de la doctrina, constituyen no ya el Estado democrático y liberal de derecho, sino una fase superior, que es el Estado democrático y social de derecho, adoptado por la mayoría de las constituciones

36 Cfr MALO CAMACHO, Gustavo, *Derecho penal mexicano, Op Cit.*, pp. 90 a 98.

europas y caracterizado por los valores de la libertad, justicia, igualdad y pluralidad, que el derecho penal debe respetar.³⁷

El también conocido como Estado social y democrático de derecho (me parece que el cambio en el orden de los factores no altera el concepto),³⁸ de acuerdo al autor Bustos Ramírez, no se aprecia como un sistema definido y estable, en él aparecen tensiones entre un sistema neoliberal, tendencias intervencionistas, corporativistas de nuevo cuño (esto es, que las corporaciones o grupos con intereses en juego tienen capacidad de decisión e influencia en el Estado), con lo cual se producen vaivenes en el control social estatal y específicamente en el control penal, con graves dificultades para determinar sus bases legitimantes; a pesar de ello, se advierte la utilización de criterios mixtos en torno a los objetivos de la pena, como lo es el retribucionismo y la prevención tanto general como especial (con la creación de sistemas excepcionales o diferenciados, para ciertos grupos de individuos, pero que en definitiva repercuten sobre toda la sociedad), con lo cual se produce una

37 Cfr BACIGALUPO Enrique *Manual de derecho penal (parte general)* Temis, Bogotá, Colombia, 1989, p. 26

38 Al cual seguramente se refiere, sin mencionarlo por su nombre, Clemente Valdes S., al indicar que "cuando hablamos de Estado de derecho a lo que queremos referirnos no es al cumplimiento de la ley, sino a que la ley misma empezando por la Constitución, responda a los intereses de la población. La razón por la que la ley debe cumplirse no es porque haya sido hecha de acuerdo con ciertas formalidades, sino que beneficia a la sociedad. Esto es lo único que justifica al poder y al gobierno en la teoría del Estado moderno. Es difícil hablar de un Estado de derecho cuando en un país un hombre y su grupo hacen las leyes, aunque los abogados que con tanta facilidad creen en los mitos, apoyen con ficciones jurídicas el mundo de la fantasía en que vivimos. Es absurdo decir que en México existe un Estado de derecho cuando las leyes coinciden con la Constitución, por la sencilla razón de que el mismo que hace las leyes modifica la Constitución con la que aquellas pretenden cotejarse. No existe Estado de derecho cuando no hay transparencia en el manejo de los asuntos públicos. No existe Estado de derecho cuando el miedo a gobernar de una manera abierta prevalece sobre la necesidad de esa confianza de la población, sin la cual cualquier avance es imposible. Si Estado de derecho significa cumplir con leyes que obedecen a los intereses de quienes gobiernan, entonces no queremos un Estado de derecho. Si Estado de derecho significa que los gobernantes no tienen que dar cuenta de sus actos, entonces no queremos un Estado de derecho. Si Estado de derecho significa que un hombre y sus secretarios pueden aplicar o no aplicar la ley según quieran hacerlo, entonces no queremos un Estado de derecho. Lo que queremos es un Estado de justicia elemental en donde la sociedad sea el verdadero amo de los servidores públicos." VALDES S., Clemente. *La constitución como instrumento de dominio*, tercera edición, Coyoacán, D.F. México, 2000, pp. 40 y 41

confusión en los principios legitimantes que repercute en una confusión en la construcción de la teoría del delito y de la pena.³⁹

Derivado de la conciencia de la actividad social del Estado, se ha venido considerando que la punibilidad tiene como función regular activamente la vida social, sin vulnerar el principio de libertad, piedra angular del sistema, con lo que se advierte la toma de posición ecléctica entre las posturas retribucionistas, prevencionistas generales y especiales. En todo caso, está siempre presente la lucha por los límites de la intervención del Estado, por legitimar la acción del Estado sólo desde una base democrática participativa, con lo que se reitera el rol garantista del Derecho.

Lo anterior evidencia un rechazo a todo planteamiento metafísico del Estado y del *ius puniendi*, por lo que éste está íntimamente ligado a lo que el Estado realmente es; en este sentido el Estado moderno es ejercicio y centralización excluyente del poder a través de un aparato político, sobre la base del reconocimiento de una sociedad civil plural, hegemónicamente estructurada. En tal medida el *ius puniendi* como emanación de ese poder, sólo es la autoconstatación del mismo y la base sobre el cual se asienta, de ahí entonces sus límites.

39 BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *Manual de derecho penal (parte general)*, tomo I, tercera edición, Ariel, Barcelona, España, 1989, pp. 40 a 41.

V. DERECHOS HUMANOS

Son el conjunto de principios y normas que protegen la dignidad, la libertad, la igualdad, que encierran como juicio de valor: la justicia, la seguridad, el bien común y la paz. A este respecto el doctor Jorge Carpizo señala que "un sistema político se define y caracteriza, más allá de los aspectos ideológicos, de la propaganda, de los mecanismos clásicos para alcanzar el equilibrio y los límites al poder, y de su ostentación como democracia, por el reconocimiento y protección real a los derechos humanos".⁴⁰

Pero tal aseveración que hoy en el ámbito de un Estado democrático de derecho nos parece normal, no siempre fue así, si no que se consolidó a través de múltiples luchas de toda índole.⁴¹

40 CARPIZO Jorge 'Los derechos humanos en México' en *Estudios Constitucionales*, quinta edición, Porrúa-UNAM D F Mexico 1996 p 481

41 Usualmente dicha conquista se ubica en el plano histórico con la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* votada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789, en la cual se proclamó la libertad y la igualdad en los Derechos de todos los hombres, se reivindicaron sus derechos naturales e imprescriptibles (libertad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión), en vista de los cuales se constituía toda asociación política legítima, la cual dos años más tarde se incorporó como preámbulo a la Constitución Francesa de 1791. Dicha declaración tuvo dos grandes precedentes: los *Bills of Rights* de muchas colonias norteamericanas reveladas en 1776 contra el dominio de Inglaterra, ratificados con las 10 primeras enmiendas a la Constitución Política de los Estados Unidos de América incorporadas al texto el 15 de diciembre de 1791, y el *Bill of Rights* inglés, que consagró la "gloriosa revolución de 1689". Sustancialmente la declaración francesa y los *Bills of Rights* norteamericanos se ubican dentro de las corrientes del naturalista y contractualista, que afirman "los hombres tienen derechos naturales anteriores a la formación de la sociedad, derechos que el Estado debe reconocer y garantizar como derechos del ciudadano", a diferencia de la carta de derechos inglesa que reafirma los derechos tradicionales y consuetudinarios del ciudadano inglés común, fundados en el *common law*. Las páginas maestras de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, tienen primado indiscutible en las grandes batallas libradas en el orbe por la democracia y los derechos humanos, pero crisol de tales ideales resulta el preámbulo de esta, que declaró "Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración, siempre presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y deberes, a fin de que los actos del poder legislativo y los del ejecutivo puedan ser comparados a cada instante con el objeto de toda institución política y sean más respetados; y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas desde ahora en principios sencillos e indiscutibles, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos". En dicha declaración se introdujo el término garantía, en relación con los derechos humanos, al señalar en el artículo 25 "La garantía social no puede existir si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley y si la responsabilidad de todos los funcionarios públicos no está asegurada". Para algunos autores, la actitud individualista de la declaración, basada en la consideración de que el hombre entraba en relación con los demás por virtud de un

Sin embargo, es a partir de la segunda posguerra mundial que los derechos humanos cobraron una real carta de universalización,⁴²

Ahora bien, "los derechos del hombre pueden ser clasificados en civiles, políticos y sociales. Los primeros son lo que se refieren a la personalidad del individuo (libertad personal, de pensamiento, de religión, de reunión, libertad económica), y por ellos se garantiza al individuo una esfera de arbitrio o de licitud, siempre que su comportamiento no viole el derecho de los otros. Los derechos civiles obligan al Estado a una actitud de no impedimento, a una abstención. (son una libertad por). Los derechos políticos (libertad de asociación en los partidos, derechos electorales) están vinculados a la formación del Estado democrático-representativo e implican una libertad activa, una participación de los ciudadanos en la determinación de la dirección política del Estado (son una libertad de). Los derechos sociales (derecho

contrato, ha sido superada, no sólo por el descubrimiento de que el hombre es menos libre y autónomo de lo que creían los ilustrados franceses, sino por la comprobación de su fragilidad e indefensión, por lo que se paso del Estado ausentista, garante sólo de los derechos civiles al Estado asistencial, garante también de los derechos sociales, en el que se reconocieron no sólo los de las mayorías, sino también de las minorías (étnicas, lingüísticas y religiosas), de excluidos (enfermos, presos) o de marginados (ancianos, mujeres) Todo lo anterior derivó de la observancia del principio de la igualdad, cuya correcto análisis abrió el dimensionamiento de nuevos derechos del hombre y el camino de las transformaciones sociales

42 Comenzando con la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de abril de 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos y Culturales, del 16 de diciembre de 1966 (que entraron en vigor hasta 1976), de la Organización de las Naciones Unidas; la Convención o Pacto de la Organización de Estados Americanos en San José de Costa Rica, del 22 de noviembre de 1969 (pero que entro en vigor hasta 1978 en que la suscribió el undécimo país), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también denominado Protocolo de San Salvador, del 18 de noviembre de 1988, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, del 17 de diciembre de 1979, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, de junio de 1993, y muchos otros, que para 1993 sumaban más de 130 instrumentos internacionales declarativos o convencionales, de los cuales 50 revisten carácter declarativo, sin efecto jurídico obligatorio y 80 instrumentos (cartas, convenciones, pactos, protocolos, etcétera) si tienen carácter vinculatorio para los países que los han suscrito y ratificado o adherido; de estos, 45 han sido adoptados dentro del ámbito competencial de la O.N.U. y 39 se han elaborado y aprobado dentro de los organismos regionales (O.E.A., Consejo de Europa, O.U.A.) Todo lo anterior conforma el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, que es el "conjunto de normas contenidas en uno o varios instrumentos internacionales de carácter convencional, que definen y enumeran los derechos y libertades fundamentales que todo ser humano debe disfrutar, determinan las obligaciones asumidas por los estados para hacer efectivo su compromiso de respetar los derechos y libertades reconocidas, e instituyen los órganos y mecanismos encaminados a supervisar o controlar el cumplimiento de tales compromisos". Cfr. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesus (compilador). *Instrumentos internacionales básicos sobre derechos humanos*, ONU-OEA, tomo I, CNDH, D.F., México, 1994, p. 14 y, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*, D.F., México, 1996, pp. 30 y 31.

al trabajo, a la asistencia, al estudio, protección de la salud, libertad de la miseria y del miedo) madurados por las nuevas exigencias de la sociedad industrial, en cambio. implican un comportamiento activo por parte del Estado al garantizar a los ciudadanos una situación de certidumbre (son todavía libertades por)".⁴³

Pero también, considerando el contenido de tales derechos, se les ha clasificado en tres grupos: derechos de la primera generación, que contiene los derechos individuales o civiles y que conllevan la garantía de iniciativa e independencia de la persona frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado; buscan proteger la existencia, la libertad, la igualdad, la dignidad y la integridad física, psíquica y moral de las personas. Derechos de la segunda generación, contemplan los llamados derechos económicos, sociales y culturales, que son todos aquellos que van más allá de la individualidad de la persona por comprender los derechos de un grupo social o de una colectividad; entre éstos están, el derecho al trabajo, a la seguridad social, los derechos sindicales, a la salud, a la educación, a la protección de la infancia y de la mujer, a la cultura, etcétera. Su reconocimiento comprende la facultad de exigir al Estado que provea los medios materiales para la realización de los servicios públicos que satisfagan tales derechos. Derechos de la tercera generación, constituyen un conjunto de nuevos derechos, aún no reconocidos por la mayoría de los Estados del concierto internacional, cuyos sujetos son los pueblos y los individuos a la vez, por tutelar ambos intereses; son el

43 Cfr RODRIGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús (compilador) *Instrumentos internacionales básicos sobre derechos humanos*, op cit., pp. 459 a 460

derecho al desarrollo, a la libre autodeterminación de los pueblos, al ambiente sano, etcétera.⁴⁴

Cabe precisar que la Organización de las Naciones Unidas ha clasificado los derechos humanos en dos grandes grupos, derechos civiles y políticos y, derechos económicos, sociales y culturales, sin que sean realmente indivisibles ni jerarquizables, por lo que la violación de uno conlleva a la violación de los otros.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala como su filosofía: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana. Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias. Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al recurso supremo de la rebelión contra la tiranía y la opresión[...]la Asamblea General proclama la presente declaración[...]como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella,

44 Cfr CHACÓN CORADO, Mauro Roderico. "El ombudsman, Instituciones no jurisdiccionales" en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, UNAM, D.F., México, 1994 (serie estudios doctrinales No. 167), pp. 939 y 940.

promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción".⁴⁵

Todas las clases de derechos humanos son solidarias, pero pueden no coexistir, puesto que constantemente se ven asediadas tanto por el Estado, como por la sociedad de masas conformista o por la sociedad industrial deshumanizada. actualmente se ha tenido que retomar la batalla por los derechos civiles, cuando la existencia de éstos parecía ser reconocida mundialmente y la lucha se centraba en la vigencia de los derechos sociales.⁴⁶

VI. DERECHO PENAL

El *ius poenale* como rama del Derecho, es amplísima, por ello este apartado sólo pretende esbozar lo esencial, a efecto de proseguir el planteamiento del marco

45 A través del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se ratificó el reconocimiento del derecho de toda persona humana a la vida, la libertad y la seguridad personal a la privacidad, a la protección contra la tortura y contra tratos crueles inhumanos o degradantes, a la inmunidad frente a la detención arbitraria, al juicio justo, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a no ser sometida a penas retroactivas, entre otras libertades. Con arreglo al pacto, se estableció un Comité de Derechos Humanos para que examine los informes de los Estados que han ratificado el documento conforme al protocolo facultativo del pacto, en determinadas circunstancias, un particular puede presentar denuncias de violación de derechos humanos contra un Estado que haya ratificado aquél. Del mismo modo la Corte Interamericana instituida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para asegurar el respeto de los Derechos y libertades consignados en dicho instrumento internacional, tiene competencia para revisar los informes proporcionados por los estados miembros, pero además, para recibir las quejas de los particulares, contra los países firmantes, por la violación de sus Derechos fundamentales, las que a través del procedimiento correspondiente concluyen en una resolución, que sólo será jurídicamente relevante para el Estado infractor si ha adoptado como derecho positivo vigente la convención de mérito.

46 Cfr. DIAZ MULLER, Luis "Los pactos internacionales y las modernas tendencias sobre derechos humanos", dentro de *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio*, tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F. 1988, serie varios No. 44, pp. 957 a 1009.

teórico conceptual que antecede nuestro objeto de estudio; expuesta la anterior prevención y a manera de síntesis introductoria consideramos conveniente citar que como una parte del control social que cualquier Estado ejerce sobre su población está lo que los romanos denominaron el *ius poenale* o *ius ciminale*, que en los países de formación jurídica occidental europea se denomina "*diritto penale*", "*droit penale*", "*strafrecht* y *penal recht*", es decir derecho penal y en los países sajones, "*criminal law*", aunque también se utiliza el término "*penal law*",⁴⁷ el cual se ha delineado a través del tiempo y del espacio, de acuerdo con la política criminal que cada Estado ha aplicado al respecto; pero más allá de la implementación fáctica de las leyes penales en cada sociedad, que conforman el derecho penal material, existe el conjunto de principios generales y sistemáticos que describen la ley penal, que conforman la ciencia del derecho penal o el "saber del derecho penal".⁴⁸

El derecho punitivo esencialmente se conforma por las respuestas a 3 interrogantes: ¿qué es el derecho penal?, ¿qué es el delito? y ¿cuáles son las consecuencias penales del delito?. Responde al primer cuestionamiento la teoría de la ciencia del *ius poenale*, al segundo la teoría del delito y al tercero, la teoría de las penas y medidas de seguridad, cuya amplitud superan con mucho las expectativas del presente apartado y por ello sólo se enuncian, sin perjuicio de implícitamente aludirles al realizar un brevísimos bosquejo de la materia.

47 Cfr MALO CAMACHO, Gustavo. *Derecho penal mexicano*, Op. Cit., p. 33.

48 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de derecho penal (parte general)*, Op. Cit., p. 41.

1. CONCEPTO Y FUNCIÓN

En el frondoso árbol de derecho, cuyas ramas son todas importantes, el derecho penal ocupa un lugar preponderante, principalmente por tratarse de una parcela jurídica que afecta los bienes indispensables para la convivencia social. En estas condiciones, todos los aspectos del desarrollo del derecho penal contienen una relevancia especial, así el entorno sociológico, las bases culturales, las condiciones económicas, el sistema político en el que se ubica, influyen y a su vez son influidos por las normas jurídico-penales; de ahí que el derecho penal es "un conjunto de normas jurídicas que describen las conductas constitutivas de delitos, establecen las penas aplicables a las mismas, indican las medidas de seguridad y señalan las formas de su aplicación".⁴⁹

"El derecho penal es un sector del ordenamiento jurídico al que según la opinión dominante de la dogmática moderna, le incumbe la tarea de la protección de los bienes vitales fundamentales del individuo y la comunidad. Estos bienes son elevados por la protección de las normas del derecho a la categoría de bienes jurídicos. El portador de los bienes jurídicos puede ser el particular o la comunidad. Dado el carácter público del derecho penal, la lesión de los bienes jurídicos faculta exclusivamente al Estado a imponer una pena, o a aplicar una medida de seguridad. Los bienes del individuo son protegidos por el derecho penal solamente en la medida en que revisten una importancia social. El substrato de los bienes

49 MARQUEZ PIÑERO, Rafael *Derecho penal (parte general)*, cuarta edición, Trillas, D.F., México, 1997, p. 13

jurídicos puede ser muy diverso; puede ser como señala el jurista alemán Hans Welzel, un objeto psico-físico (la vida, la integridad corporal), un objeto espiritual-ideal (el honor), una situación real (la paz del domicilio), una relación social (el matrimonio, el parentesco) o una relación jurídica (la propiedad). En ese orden de ideas, bien jurídico es todo derecho, situación o relación deseados y protegidos por el Derecho. La suma de los bienes jurídicos constituye el orden social creado y protegido por el Derecho[...]los mandatos del derecho penal ordenan la realización de determinadas acciones para evitar las lesiones de los bienes jurídicos[...]la función del derecho penal consiste esencialmente en el fomento del respeto de los bienes jurídicos..."⁵⁰ otra opinión señala que "...las raíces del derecho penal se encuentran en las representaciones ético-sociales de valor de la comunidad jurídica; constituyen el fundamento para que surjan bienes jurídicos, normas jurídicas y tipos penales".⁵¹ Como adelante veremos, aquella postura es discutida, pues como bien se ha dicho, la posición ideológica y la ubicación temporal y espacial del autor coadyuvan en la conformación de su pensamiento acerca de este tópico.

La ley penal surge conforme al interés general y considerando las normas de cultura de la sociedad, como solución o previsión de una situación de conflicto social. Es obvio que la ley penal tiene al menos dos connotaciones, en amplio sentido, es un conjunto de normas, en estricto sentido, es la disposición legal en

50 CEREZO MIR, José. *Curso de derecho penal español (parte general)*, tomo I, Tecnos, Madrid, España, pp. 11 a 13

51 WESSELS, Johannes. *Derecho penal (parte general)*, título original "*Strafrecht Allgemeiner Teil*", traducción de la sexta edición alemana, por Conrado A. Finzi, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1980, p. 3.

sí, con su contenido de precepto y sanción penal. Existe una estrecha relación entre ley penal en sentido estricto y delito, puesto que éste surge en el mundo fáctico como una construcción jurídica a partir de su previsión en una norma juridico-penal; *el delito será entonces, la conducta que al lesionar bienes jurídicos penalmente relevantes, se adecue a la descripción prevista en la ley penal, en tanto que dicha conducta se constituya en antijurídica y culpable, con la consecuente aplicación de una sanción penal, al responsable del acto antisocial.*⁵² Desde esta perspectiva, el derecho penal cumple conjuntamente con todo el sistema jurídico-normativo, con una función reparadora del equilibrio de un sistema social perturbado por el delito y, el delito, será una forma de comportamiento desviado que se considera grave dentro del sistema social y así calificado por los órganos legislativos competentes.⁵³

Desde un posición estrictamente material, el derecho penal consiste en un conjunto normativo que establece las conductas antisociales que por su lesividad social, son consideradas como delitos y por ello se les señala una punibilidad; o como lo define el autor de la corriente dogmática denominada "finalismo", Hans Welzel, derecho penal es:

"aquella parte del ordenamiento jurídico que determina las características de la acción delictuosa y le impone penas o medidas de seguridad;[...]misión de la ciencia penal es desarrollar y explicar el contenido de estas reglas jurídicas en su conexión interna, es decir, 'sistemáticamente'. Como ciencia sistemática establece la base para una administración de justicia igualitaria y justa[...]pero

52 Cfr MALO CAMACHO, Gustavo *Derecho penal mexicano*, Op Cit , pp 29 a 30

53 Cfr BACIGALUPO, Enrique. *Manual de derecho penal*, Op Cit , p 1

la ciencia penal es una ciencia 'práctica' no sólo porque ella sirve a la administración de justicia, sino también, en un sentido más profundo, en cuanto es una teoría del actuar humano justo e injusto, de modo que sus últimas raíces tocan los conceptos fundamentales de la filosofía práctica. Misión del derecho penal es proteger los valores elementales de la vida en comunidad...".⁵⁴

Para dicho autor, "más esencial que la protección de determinados bienes jurídicos concretos es la misión de asegurar la real vigencia (observancia) de los valores de acto de la conciencia jurídica; ellos constituyen el funcionamiento más sólido que sustenta al Estado y a la sociedad. La mera protección de bienes jurídicos tiene sólo un fin preventivo, de carácter policial y negativo. Por el contrario, la misión más profunda del derecho penal es de naturaleza ético-social y de carácter positivo. Al proscribir y castigar la inobservancia efectiva de los valores fundamentales de la conciencia jurídica, revela, en la forma más concluyente a disposición del Estado, la vigencia inquebrantable de estos valores positivos del acto, junto con dar forma al juicio ético-social de los ciudadanos y fortalecer su conciencia de permanente fidelidad jurídica".⁵⁵

De acuerdo con la citada concepción " la misión del derecho penal consiste en la protección de los valores elementales de conciencia, de carácter ético-social, y sólo por inclusión la protección de los bienes jurídicos particulares",⁵⁶ pero ¿qué es un bien jurídico para dicho autor?, a lo que responde el maestro alemán, que es todo estado social deseable, que el Derecho quiere resguardar de lesiones; la suma de los bienes jurídicos es el orden social, por ello cada bien jurídico debe analizarse a la luz del contexto. Por tanto, utilizar al derecho punitivo como mera herramienta de resultado, es concederle sólo un fin utilitario y desconocer su real misión.⁵⁷

54 WELZEL, Hans. *Derecho penal alemán*, traducción de la undécima edición alemana al castellano por Juan Bustos Ramírez y Sergio Yáñez Pérez, cuarta edición, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, Chile, 1993, p. 1.

55 *Idem*, p. 3

56 *Idem*, p. 5.

57 *Ibidem*

La protección de los bienes jurídicos debe comenzar donde se manifiesta una acción disvaliosa, aunque el bien jurídico mismo no haya corrido un peligro concreto, sino tan sólo abstracto, pues la peligrosidad de la acción depende de la dirección de la voluntad del autor de la afectación del bien jurídico, y no de la proximidad real de la lesión; concepto que parte de la concepción finalista de la acción empleada por Hans Welzel, que se impuso a su antecedente, la concepción positivista iniciada por el también alemán Franz Von Litz y que predominó hasta poco después de la segunda guerra mundial, la cual sostiene la necesidad de la efectiva lesión o concreta puesta en peligro del bien jurídico

"La función del derecho penal como una parte específica de todo el orden jurídico, está determinada por su objeto, el comportamiento criminal, así como por las consecuencias jurídicas previstas para el mismo. De ambos elementos se deducen, al mismo tiempo, los límites del derecho penal con respecto a otras ramas jurídicas⁵⁸

El objetivo del derecho penal, no sólo es la protección del Estado, sino salvaguardar las bases que permitan la convivencia, entre estas, la seguridad jurídica

Existe consenso en que otra de las funciones del derecho punitivo es la prevención del delito, pero no en cuanto a la función represiva del mismo (que también tiende a ratificar determinados valores ético-sociales, pero que esencialmente advierte al derecho penal como el medio necesario para alcanzar de manera justa la

58 STRATENWERTH, Gunter *Derecho penal (parte general)*, título original "Strafrecht Allgemeiner Teil", traducción de la segunda edición alemana por Gladys Romero, Edersa, Madrid, España, 1982. p 1

protección de la sociedad), sino como efectiva herramienta de discusión; la función preventiva es consustancial con las teorías de la pena que ven en esta un medio general de prevenir el delito (teorías relativas); por el contrario, la función represiva se apoya en las teorías que fundamentan la pena en la idea de justicia y prevención especial (teorías absolutas), pero la tendencia ha sido conciliar ambas posturas a través de las teorías de la unión, que articulan prevención y represión, por ello la función del derecho penal depende de la concepción de la pena que se siga. Bajo esa percepción, pareciera que un Estado más liberal acentuaría la función preventiva, con un criterio ético-social más neutral; un Estado menos liberal preferiría la ratificación de los valores de la ética-social, pero tales consideraciones no son regla y la conjugación de diversos factores puede cambiar esta apreciación apriorística.⁵⁹

2. CLASIFICACIONES FUNDAMENTALES

El derecho penal se divide en objetivo y subjetivo, el primero también denominado *ius poenale*, el segundo *ius puniendi*, con relación al contenido del *ius poenale*, es pertinente establecer que "el Estado, en cuanto estructura jurídico política encargada de velar por lo necesario para asegurar la convivencia dentro de los rasgos de la relación social definida en la Constitución, no puede ordenar que los fenómenos físicos ocurran o dejen de acontecer, lo que sí puede hacer, en cambio,

59 Cfr. BACIGALUPO, Enrique. *Manual de derecho penal, Op. Cit.*, pp 4 a 6; también ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de derecho penal, Op. Cit.*, pp 47 a 49

es regular la conducta de las personas que conviven e integran la misma sociedad, en manera tal que, a partir de la definición de la conducta socialmente deseada, vía la ley, que a su vez implica la definición de la conducta prohibida, se procure, por dicho medio, evitar los resultados no deseados, a la vez de inhibir las conductas generadoras de las situaciones de conflicto social".⁶⁰ En el ámbito del derecho penal, ese objetivo se logra a través de la previsión en la ley penal, de las conductas consideradas como gravemente antisociales, vía la generación por parte del poder legislativo, de los tipos penales, cuya definición funcional es "una figura elaborada por el legislador, descriptiva de una clase de eventos antisociales, con un contenido necesario y suficiente para garantizar la protección de uno o más bienes jurídicos".⁶¹

La ley penal y la norma jurídico-penal no se identifican de inicio, pues la primera describe la conducta prohibida y la segunda contiene el deber ser, por ello, el individuo que comete un delito, no viola la ley, acaso adecua su conducta a la descripción legal, pero sí viola la regla de conducta contenida en la norma penal. Así pues, las normas prohíben o mandan acciones, apoyándose para esto en la motivación de los destinatarios. La ley penal tiene como misión permitir la grata convivencia social, brindar seguridad jurídica mediante la tutela de los bienes jurídicos más relevantes para el conjunto social, para ello, el derecho penal tiene

60 MALO CAMACHO, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, Op Cit , p 39

61 ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, tercera edición, Trillas, D F , México, 1991, p 27

los mayores recursos que ninguna otra rama del Derecho goza, tanto para proteger al indiciado, como a la víctima y a la sociedad.⁶²

Si bien son conceptos diferentes, el *ius puniendi* es señalado por algunos como la fuente del *ius poenale*,⁶³ por lo que es innegable la importancia de la cultura punitiva en favor del Estado, que constituye uno de los fundamentos del sistema jurídico-penal. El *ius puniendi* es la potestad penal del Estado para declarar punibles determinados hechos a los que impone penas o medidas de seguridad; lo cual acontece como expresión del poder único y exclusivo de la soberana entidad para ejercer la violencia legítima. El *ius puniendi* encontró su legítima existencia, con el surgimiento del Estado moderno, pero en especial con el enciclopedismo y la revolución francesa,⁶⁴ que originaron la conformación del Estado democrático liberal, bajo el principio de legalidad, no intervencionista, es decir, un Estado

62 Cfr MAURACH, Reinhart. *Tratado de derecho penal*. Ariel, Barcelona, España, 1962, p.111

63 *Ibidem*

64 "Encabezados por las ideas contractualistas de Juan Jacobo Rousseau que constituyen la fuente legitimadora del *ius puniendi*, tanto en su sentido material como formal, ya que como expresa Beccaria sólo el legislador puede dictar penas, pues es el único que puede representar a todos los hombres que han convenido en el contrato. Pero esta fuente legitimadora es también límite del *ius puniendi*, ya que como el contrato social es para la felicidad de los hombres, la ley penal debe tener como tarea más prevenir que retribuir. Por otra parte el criterio básico ha de ser el de necesidad para la conservación de este vínculo, entre los hombres, de modo que todo lo que vaya más allá, constituirá una pena 'injusta por naturaleza'. Junto a esta concepción de legitimidad de una ética social utilitaria, guiada por la felicidad de los hombres -con sus expresiones de prevención y necesidad como atributos de la ley penal-, se encuentra la concepción de legitimidad basada en una ética social racional, que adquiere también un carácter absoluto, aunque se aparte de una concepción divina. Es la posición sustentada por Kant, para quien aun cuando el Estado se disuelva voluntariamente debe ejecutarse al último asesino, por un imperativo de justicia. La legitimidad del *ius puniendi* adquiere un carácter absoluto en razón de la absolutez de los principios ético-sociales. Este planteamiento es posteriormente estatizado y objetivizado por el positivismo jurídico de Binding. Para este autor el estudio del *ius puniendi* ha de concretarse sólo en la norma jurídica, luego sólo en el derecho positivo. Por eso, para él el *ius puniendi* no es ya el derecho de penar, sino a penar, esto es, a través de las normas el Estado obtiene un derecho a la obediencia de su prohibiciones y mandatos [...] luego, el *ius puniendi* queda convertido sólo en un derecho subjetivo, en una pretensión o demanda del Estado, que surge de las normas jurídicas, del derecho positivo. Es decir, el *ius puniendi* o derecho subjetivo, en el estricto sentido de las palabras, es una expresión del derecho objetivo. Este planteamiento tuvo una gran repercusión y se mantiene dentro de la trayectoria del derecho penal en Mezger y en Baumann. Reducido el *ius puniendi* a una simple pretensión a castigar que fluye del derecho objetivo, pierde evidentemente toda su importancia, además de quedar envuelto en una compleja equivocidad de la voz 'pretensión'. Es por eso que en general la dogmática no se preocupó del *ius puniendi*, pues bastaba con el derecho objetivo, con la sistematización de las normas jurídicas. Con lo cual hubo un encubrimiento del rol político del derecho penal y de la pena." BUSTOS RAMIREZ, Juan. *Manual de derecho penal*. Op. Cit, pp 40 a 41

mínimo que sólo pretendía resguardar el orden social, que en el ámbito penal repercutió en el objetivo de seguridad jurídica, al delinear e incluso delimitar al mínimo en la propia ley fundamental el derecho estatal de castigar, que a su vez repercutió en las codificaciones penales que intentaron ya precisar, en el contenido de la ley penal, la tipificación de conductas realmente antisociales, así como la delimitación de la punibilidad, para lo cual surgió la teoría del delito, que en observancia del principio garantista de legalidad, estableció las reglas para la definición de la existencia o inexistencia del delito, la responsabilidad del autor y los presupuestos para la imposición de la pena; ejemplo de dicha preocupación, lo son el opúsculo intitulado "*Dei delitti e delle pene*", que debido a la cruda denuncia sobre el Estado que prevalecía en el sistema de justicia de su tiempo, generó la reforma del sistema punitivo, tanto en Italia, como en Rusia;⁶⁵ así como la obra "Crítica de la razón pura y crítica de la razón práctica", de Emmanuel Kant, que estableció bases para el pensamiento racionalista del futuro. Por su parte, el derecho procesal adoptó principios de certeza y legalidad en sus procedimientos, debido a lo cual sólo es posible aplicar una pena a un sentenciado, siempre que en el proceso se le hayan respetado las formalidades esenciales del mismo, como son el derecho de información sobre la acusación, derechos de audiencia y defensa, entre otros.

65 BONESANO, Cesar Marques de Beccaria. *Tratado de los delitos y de las penas*, quinta edición facsimilar, Porrúa, D.F., Mexico, 1992. p 408

Una diversa cuestión del derecho penal es la distinción entre el derecho punitivo de hecho o de autor, ya que los conceptos fundamentales dependen básicamente de que éste se refiera a "hechos", descalificados de alguna manera, o bien a los autores de los hechos; de acuerdo a ello, es posible estructurar el *ius poenale* sobre el "principio del hecho" y sobre el "principio del autor", estructuras paralelas, más no excluyentes. En el derecho penal de hecho, lo primario es la lesión del orden jurídico, las características del autor sólo entran secundariamente a consideración, pues si acaso son tomadas en cuenta al momento de la individualización de la punición aplicable por el delito cometido; en el derecho penal de autor, el hecho sólo tiene una función sintomática y los tipos penales requieren ser complementados por un tipo judicial de autor.⁶⁶ Considero que el derecho penal democrático de nuestro tiempo debe sintetizar útilmente ambas posiciones, con preeminencia de la primer concepción, pues no es válido desechar sin más todos los razonamientos de quienes constituyeron la teoría señalada en segundo lugar, ya que algunos conceptos pueden ser rescatables y utilizados tal vez en la teoría de la culpabilidad; pero procurando siempre la mayor cercanía al derecho penal de hecho.

Para lograr una definición de delito se dependía de si lo que se pretendía era conceptualizar los comportamientos punibles o los merecedores de la pena, lo primero había generado el concepto "formal" del delito, el segundo, el concepto "material" del injusto; en la época del positivismo, ambos criterios estuvieron

66 Cfr BACIGALUPO, Enrique. *Op. Cit.*, p.p. 7 y 8.

plenamente separados en razón del espacio existente entre la creación (dogmática jurídica) y la aplicación del Derecho (política criminal), sin embargo debido al método teleológico, dicha división ha perdido observancia y ambos conceptos se analizan dentro de la dogmática jurídica, como presupuesto inevitable para la determinación de la ley. En ese sentido ahora se puede definir el delito:

- a) Como hecho consistente en la violación de deberes ético-sociales;
- b) Como hecho socialmente dañoso; y
- c) Como expresión de un sentimiento jurídico depravado.

Existe una amplia confrontación de las ideas, pues como lo hemos visto, algunos autores señalan el primer criterio como el básico, otros el segundo y algunos pocos el tercero, desde una perspectiva positivista del derecho penal la orientación generalmente aceptada es la segunda, acotada con que dicha dañosidad se da cuando existe afectación de los bienes jurídicos tutelados por el orden jurídico, no por alguna otra causa.⁶⁷ Ahora bien, por qué algunos intereses son bienes jurídicos tutelados, a lo cual debe responderse que de acuerdo al tipo de Estado del que hablemos dependerán los intereses protegidos, pero en un Estado social y democrático, deben ser tutelados los intereses relevantes de las mayorías, no tan sólo de las élites, aunque éstos últimos pueden coincidir con aquéllos, pero la definición de cuáles intereses sociales serán protegidos a través del ordenamiento

67 *Idem* 7 a 11

punitivo. corresponde al legislador, quien no debe limitarse a un criterio dogmático, sino atender a la propia vida social y de ahí desentrañar el interés general.⁶⁸

Para reputar una conducta como delito se requiere hacer un juicio de desvalor a la luz de los principios de política criminal de una sociedad determinada, que es la que establece el concepto material de delito en el orden positivo vigente, por ello, un juicio de desvalor recae sobre el acto o hecho prohibido y otro se hace sobre el autor de ese hecho.

"Al juicio de desvalor sobre el hecho se le llama injusto o antijuricidad; al juicio de desvalor que recae sobre el autor culpabilidad. Injusto es, la desaprobación del acto por el legislador; culpabilidad el reproche que se dirige contra el autor de ese acto[...]en el desvalor del acto, en el injusto, se incluyen normalmente la acción u omisión, los medios, modos y situaciones en que se producen, la relación causal y, según los partidarios de la teoría final de la acción, también la psicología entre la acción y el resultado; en el desvalor del autor, en la culpabilidad, se incluyen, sistemáticamente hablando, las facultades psíquicas del autor, sus motivaciones y el conocimiento de la ilicitud de su acto entre otros datos".⁶⁹

Las consecuencias jurídicas del derecho penal, derivan también del criterio bajo el que se configure la norma jurídica, sea como instrumento al servicio del valor justicia, sea como instrumento del valor utilidad, la primera se vincula más con la moral, la segunda con la política social; la justificación de cada una de estas posturas generó en la última parte del siglo pasado la existencia de dos corrientes

68 Es preciso hacer una acotación a lo antes señalado, en el sentido de que si bien es cierto que dogmáticamente existen múltiples corrientes sobre el objeto y definición del delito, no menos cierto es que desde un punto de vista jurídico positivista, fundado en el axioma universal que rige el derecho penal "*nullum crimen, nulla poena, sine lege*", sólo es delito la conducta que el legislador sanciona con una punibilidad, por tanto, toda construcción dogmática sobre el delito es conveniente, pero no es ley.

69 MUÑOZ CONDE, Francisco. *Introducción al derecho penal*, Casa Bosch, Barcelona, España, 1975, pp. 29 y 30.

ideológicas, la llamada escuela clásica y la positivista; la primera mantuvo el criterio legitimante de la justicia a través de las teorías absolutistas de la pena, la segunda sustentó las teorías relativas. La escuela clásica concebía los poderes del Estado de una manera más estrecha que su contraparte, pues la idea de la "defensa social" sustentada por la corriente positivista permitía justificar la intervención penal del Estado en lugares y situaciones en que la escuela clásica no podía.

Contemporáneamente se han sintetizado ambas posturas, pues el criterio utilitario se admite para flexibilizar el rigor del principio de justicia (*vb.gt.* a través de los sustitutivos penales) y por otra parte, si bien es cierto que se acepta en términos generales, la agravación de las penas para los reincidentes y habituales, no se admite la sentencia indeterminada o la retención.⁷⁰

Las teorías de la unión tratan de combinar los principios legitimantes de las teorías absolutas y relativas, por tanto, con la unificación, basada en el principio de la utilidad social, se trata de justificar la pena en su capacidad para reprimir, pero sólo si es a la vez útil y justa, aunque admiten la imposibilidad de que genéricamente se utilice el mismo criterio, pues dependerá de las circunstancias sociales, que se tendrá que otorgar mayor preponderancia a uno u otro criterio.

Si se otorga prioridad a la justicia, la utilidad de la pena existe siempre y cuando no se requiera exceder, ni atenuar la pena justa; es decir, que la pena legítima será

70 Cfr BACIGALUPO. Enrique. *Manual de derecho penal*, pp. 11 y 12.

siempre la pena necesaria según el criterio de utilidad, pero dicha utilidad dejará de ser legítima cuando la pena necesaria sea mayor que el límite de la pena justa, es decir, siempre debe observarse el justo medio, marco subjetivo y proclive a la discrecionalidad, pero a pesar de tales críticas, se considera a esta última orientación como la más conveniente.⁷¹

El eminente jurista alemán Claus Roxin al respecto ha propuesto una concepción "dialéctica" de la pena, basada en "la medida en que acentúa la oposición de los diferentes puntos de vista y trata de alcanzar una síntesis", que consiste en "que en el momento de la amenaza, el fin de la pena es la prevención general; en la determinación de la pena, los fines preventivos son limitados por la medida de la gravedad de la culpabilidad; y en el momento de la ejecución, adquieren preponderancia los fines resocializadores (prevención especial).⁷²

El sistema de "doble vía", es decir, de penas y medidas de seguridad en las consecuencias jurídicas del derecho penal, conlleva una ampliación del *ius poenale* moderno frente al clásico en el que sólo se contemplaban las penas. Las medidas de seguridad no se derivan de la culpabilidad del autor, sino de su peligrosidad, que conforme al criterio de la escuela clásica, basado en las teorías absolutistas, la "otra vía" sólo era posible en tanto se reconociera que junto al principio legitimante de la justicia era posible admitir otras intervenciones del Estado basadas en la utilidad. En la perspectiva de las teorías relativas de la prevención especial, la

71 *Idem*, pp. 16 y 17.

72 *Idem*, p. 18.

doble vía era innecesaria puesto que pena y medida de seguridad tenían la misma función.

La existencia de ambas vías no es obvia, pues sólo se entiende desde el punto de vista de las teorías absolutistas, por ello a la luz de las teorías de la unión las medidas de seguridad han sido criticadas; pero a pesar de esto, las teorías modernas de la unión, han podido diferenciar ambos conceptos mediante el criterio limitador a que responde cada uno de estos. De acuerdo con el maestro Claus Roxin "...llamamos pena a la sanción que reprime comportamientos socialmente insoportables en tanto está limitada por el principio de culpabilidad, y medida en tanto está limitada por el principio de proporcionalidad",⁷³ a pesar de ello, el sistema de doble vía tiende a perder sostén legal en nuestra época y algunos proponen el "principio vicarial", de acuerdo con el cual el tiempo de cumplimiento de una medida de seguridad privativa de la libertad es compatible como cumplimiento de la pena privativa de la libertad⁷⁴

Con objeto de sintetizar lo expuesto con antelación, se presentan los siguientes cuadros:⁷⁵

73 Citado en BACIGALUPO, Enrique *Ídem*, p 17

74 *Ibidem*

75 Tomados de ZAFFARONI, Eugenio Raúl *Op Cit* , pp 49, 72 y 78

IDEOLOGÍA DEL DERECHO PENAL

Posición A	Posición B
-------------------	-------------------

El Derecho Penal tiene como objeto:	<i>Para unos la seguridad jurídica (entendida para algunos como tutela de bienes jurídicos y para otros como tutela de valores ético-sociales)</i>	<i>Para otros la defensa social</i>
La pena se dirige:	<i>Para unos a los que no han delinquido (prevención general)</i>	<i>Para otros a los que han delinquido (prevención especial)</i>
La pena tiene:	<i>Para unos, un contenido retributivo</i>	<i>Para otros, un contenido resocializador</i>

DERECHO PENAL DE HECHO O DE AUTOR

Derecho Penal de Hecho (culpabilidad)	Derecho Penal de Autor (peligrosidad)
El hombre puede elegir	El hombre está determinado
Si puede elegir se le puede reprochar (culpabilidad)	Si está determinado se puede constatar en qué medida lo está (peligrosidad)
La pena resocializa neutralizando la culpabilidad	La pena resocializa neutralizando la peligrosidad
El límite de la pena es la cuantía de la culpabilidad	El límite de la pena es la cuantía de la peligrosidad

SISTEMAS DE SANCIONES PENALES

<p>Unitarios (una clase de sanciones) sostenidos por:</p>	<p>A. Derecho Penal de culpabilidad, que aplica:</p>	<p>Sólo penas retributivas (a los inimputables les aplica medidas que no tienen naturaleza penal)</p>	
	<p>B. Derecho Penal de peligrosidad, que aplica:</p>	<p>Sólo medidas preventivas (a imputables e inimputables)</p>	
<p>Pluralistas (dos clases de sanciones) sostenidos por:</p>	<p>Concepción incoherentemente desdoblada del Derecho Penal, que aplica:</p>	<p>Penas y medidas conjuntamente (sistema de doble vía)</p>	<p>Ambos aplican sólo medidas a los inimputables.</p>
		<p>Penas y medidas alternamente (sistema vicariante)</p>	

VII. POLÍTICA CRIMINAL

El poder coactivo es al que recurre todo grupo social en *última o extrema ratio*, para defenderse de los ataques externos o para impedir con la disgregación del grupo la propia eliminación. Ahora bien, la pregunta ha sido ¿cómo realizar dicha función pública?, generándose respuestas diversas en las sociedades del mundo; cada una de éstas es el cómo, es la forma, la manera de ejercer el control social, y precisamente esto es lo que se entiende por política criminal de un Estado.

Es de todos conocida la diversidad de posturas en torno a este tópico tan amplio y relevante, desde su denominación, pues algunos le llaman política criminal o política criminológica. si ésta se limita al ámbito legislativo o se extiende a la aplicación cotidiana de dichas normas jurídicas en una sociedad determinada; pero existe coincidencia en la mayoría de los autores respecto a que como parte de la política social de un Estado, dicha política se encarga de instrumentar la lucha contra el delito en aras de una vida ordenada en comunidad; para lo cual utiliza la prevención (general y especial) y/o la represión penal y no penal, de la primera deriva el sistema penal.

Así las cosas, el término política criminal se le atribuye al autor alemán Feuerbach, respecto del cual existen diversas definiciones; para uno de los pilares de la escuela clásica Franz Von Liszt, la política criminal es la "disciplina que se ocupa de las formas o medios a poner en práctica por el Estado para una eficaz lucha por

el delito" bajo el auxilio de la criminología y la penología;⁷⁶ en contrasentido, el jurista español Luis Jiménez de Asúa sostiene que la política criminal parece considerarse más como arte legislativo y que podría definirse como "el conocimiento de aquellos medios que el legislador puede hacer, según la disposición de cada Estado para impedir los delitos y proteger los derechos de los súbditos";⁷⁷ por su parte, el jurista Alemán H.H. Jescheck manifiesta que la política criminal "se ocupa de cómo configurar el derecho penal de la forma más eficaz posible para que pueda cumplir su tarea de protección de la sociedad. La política criminal se fija en las causas del delito, intenta comprobar la eficacia de las sanciones empleadas por el derecho penal, pondera los límites hasta dónde puede el legislador extender el derecho punitivo para coartar lo menos posible el ámbito de libertad de los ciudadanos, discute cómo pueden configurarse correctamente los elementos de los tipos penales para corresponder a la realidad del delito y comprueba si el derecho penal material se halla configurado de tal forma que pueda ser verificado y realizado en el proceso penal".⁷⁸

Tales diferencias, como casi siempre, obedecen a posturas dogmático-ideológicas, puesto que en los últimos dos siglos se han desarrollado diversas corrientes de pensamiento en torno a la política criminal, así, por ejemplo, desde el siglo pasado, en virtud de la influencia naturalista y del desarrollo de la criminología tradicional

76 Citado en GONZÁLEZ DE LA VEGA, René "Una política criminal para la procuración de justicia", en *Criminalia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LXIII, número 2, mayo-agosto 1997, D.F., México, 1997, p 202.

77 *Idem*

78 Citado en MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. *Sobre el estado actual de la dogmática jurídico penal mexicana*, trabajo de formal ingreso a la Academia Mexicana de Ciencias Penales como miembro de número, presentado en la sesión del 17 de septiembre de 1992, pp. 43 y 44.

positivista, se discutió el llamado derecho penal de autor, al cual el propio Franz Von Liszt, participó con su "Programa de Marburgo",⁷⁹ en el cual se interrogaba ¿castigamos al hombre por lo que él hace o por lo que él es? ¿es el hecho o es el autor el objeto de nuestro enjuiciamiento?, a lo que contestó "no es el hecho sino el autor el que debe pensarse".⁸⁰ Pero dicha concepción al paso del tiempo ha sido descalificada por no compaginar con un sistema penal propio de un Estado democrático de derecho. Durante la época del nacional-socialismo, también hubo manifestaciones en favor de un derecho penal autoritario, como el propalado por los representantes de la tristemente célebre Escuela de Kiel, encabezada por Dahm y Schaffstein, quienes sostuvieron la negación de ciertos principios y conceptos fundamentales del derecho penal liberal y de un Estado de derecho y, por tanto, obstaculizaron la construcción dogmática.⁸¹ En la década de los cincuenta, se inició en la Europa occidental el renacimiento de las ideas humanistas en el sistema de justicia penal, que generó un movimiento político-criminal internacional de reforma en la materia, para adecuar las legislaciones penales a las exigencias del Estado democrático de derecho, es decir, con plena observancia de los criterios y principios garantizadores de los derechos del hombre. En la década de los sesenta también se desarrolló la criminología crítica o nueva criminología, la cual además de rechazar el paradigma "etiológico" de la

79 Entiendo que este programa deriva de la llamada 'Escuela de Marburgo', de naturaleza neokantiana y que se significó por hacer una particular interpretación de Kant, en la que la filosofía general en realidad es sólo una teoría de la ciencia conforme al concepto positivista de la ciencia, y claramente condicionado por el desarrollo de la ciencia natural del siglo XIX, la cual constituyó una superación del positivismo. Cabe mencionar que otra dirección neokantiana es la representada por la "Escuela de Badem, misma que intentó otro camino en las cuestiones de la estructura especial de las ciencias de la cultura, dirigió su atención a los problemas de la historia como ciencia y a las ciencias de la cultura por oposición a las ciencias de la naturaleza. Cfr MARQUEZ PIÑERO, Rafael *Filosofía del derecho*. Trillas, D.F. México 1998, p 20

80 MORENO HERNANDEZ, Moises *Sobre el estado actual de la dogmática jurídico penal mexicana*. Op Cit pp 23 y 24

81 *Idem* p 24

criminología positivista y reorientar su enfoque y su objeto, previa crítica de la sociedad y de sus ficciones delictivas, hasta llegar a una postura radical que comprende todos los aspectos relacionados con el control social en general, en la que formula también frecuentes críticas a la propia dogmática penal porque según sus seguidores, se desentendió en gran medida de la realidad y partió de postulados llenos de ficción.⁸² Es así que de acuerdo con la opinión del doctor Moisés Moreno, un importante sector de la dogmática penal se ha preocupado por la necesidad de establecer una estrecha vinculación entre la dogmática penal y la política criminal, con la finalidad, por una parte, de que la tarea dogmática no se reduzca en la mayoría de los casos a una tarea estéril, simplemente *l'art pour l'art* y procure incidir eficazmente en las decisiones políticas y en el diseño de las medidas político criminales, sobre todo de lo que es su propio sujeto de estudio, y posibilitar realmente una aplicación racional y uniforme de la ley. Surge así, para el autor en comento, una tendencia "autocrítica" dentro de la propia dogmática penal, que no solo se recrimina a sí mismo, sino también a la política criminal por no aceptar el auxilio de las bases científicas que proporcionan las elaboraciones dogmáticas; en tal sentido se propone una estrecha vinculación entre ambos rubros que en voz del propio autor de referencia, reflejará nuevas finalidades político-criminales y la evolución del pensamiento filosófico.⁸³

De esta forma, vale la pena resaltar las coincidencias entre los tratadistas para concretar su naturaleza, que en mi opinión consiste en la función pública que debe

82 *Idem*, pp. 25 y 26

83 *Idem*, pp. 26 y 27

asumir el Estado, para prevenir, perseguir y reprimir las conductas consideradas por la voluntad popular como antisociales y cuya comisión causan una evidente afectación a un individuo, a la sociedad o al Estado.

Como se ha dicho, la política criminal es una porción de la política social del Estado, la cual se conforma con otros rubros, como son educación, salud, trabajo, empleo, etcétera y sólo como último recurso social, por el derecho penal; por lo que es de sentido común afirmar que mientras la justicia social no logre sus objetivos de bienestar colectivo, difícilmente se reducirá la utilización de la justicia penal para dirimir conflictos derivados de conductas antisociales y además la masificación del sistema de justicia penal, su saturación, impedirá alcanzar los fines de ésta. En ese sentido opina el jurista Sergio García Ramírez al señalar que:

“no en balde se habla tanto de la reforma del Estado y de las nuevas relaciones entre lo que se ha denominado la sociedad civil -es decir, el pueblo- y la autoridad política. La función penal irá a donde vaya y como vaya la función pública en su conjunto; el barco de la justicia navegará por donde navegue y como navegue la armada del Estado moderno. Otra cosa sería imposible, casi contra natura, hasta milagrosa. En suma, hacemos bien en cargarle a la justicia la mano de la exigencia; pero también sería preciso que las funciones del Estado en pleno y éste mismo, por supuesto, compartieran la carga[...]la política criminal no puede ser otra cosa que una sección, muy elocuente, de la política social del Estado. Esto significa que una buena política criminal se apoya en la educación, la salud, la nutrición, el trabajo, la vivienda, el salario, la recreación, mucho más que en el 'tolete' o la 'granada' de la policía, el 'separo' del investigador o la 'mazmorra' de la penitenciaría[...]empero, es necesaria la política criminal. Esto implica prever, planear; y sólo después hacer: una legislación, sea un tribunal, sea un centro de rehabilitación[...]la planeación de la justicia penal es uno de los datos más relevantes en cualquier sistema de planeación del desarrollo. Tiene que ver con la calidad de vida, no sólo con las cifras del crecimiento. Pero la planeación no está en sus mejores días. Hoy solemos preferir la mano

invisible que acomoda las cosas, sobre la mano visible que las organiza[...]en este terreno vamos ajustando las acciones a las urgencias...".⁸⁴

En el diseño de la política criminal deben atenderse múltiples elementos, algunos de éstos son: inobservancia creciente de valores ético-sociales, explosión delictiva, modernización, sofisticación y globalización de la delincuencia, ante lo cual se debe evaluar la actualización del catálogo de conductas típicas, causas y prevención del delito, métodos y estrategias de investigación y combate de la delincuencia, coordinación internacional y nacional, en este último caso, entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y entre las instituciones federales, estatales y municipales, así como entre las propias estatales y municipales para enfrentar eficazmente y minimizar la incidencia delictiva, uniformidad de procedimientos, creación de ordenamientos normativos de excepción, etcétera.

De acuerdo con el maestro René González de la Vega, para facilitar el diseño de una política criminal es menester clasificar los 4 ámbitos básicos de la criminalidad:

"El primero de ellos se compone por aquellas manifestaciones delincuenciales que afectan objetiva y subjetivamente y de manera directa, las cuestiones de la seguridad pública, generando en la comunidad social, reacciones de repulsa y temor, que es necesario combatir, pero fundamentalmente prevenir[...]estas figuras delictivas son las que componen los reportes sobre criminalidad en los informes policiales de todo el mundo y ante ellas hay que oponer medidas, estrategias, instrumentos y objetivos bien definidos.

Un segundo tipo de infracciones penales son aquellas que afectan directamente la esfera de los particulares, sin impactar las percepciones sociales sobre seguridad pública. El legislador ha querido, con buen tino, que

84 Cfr. GARCIA RAMIREZ, Sergio. "Reflexiones de política criminal" en *Criminalia*, Revista de la Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LXIII, número 2, mayo-agosto 1997, Porrua, D.F., México, 1997, pp. 224 a 226

en la mayoría de estos casos, la persecución por parte de las autoridades se haga sólo por querrela[...]debe ser muy diversa la respuesta que la política criminal dé a estos dos ámbitos de la criminalidad.

Una tercera clasificación, atiende un ámbito delincencial, que si bien puede generar resultados lesivos, su origen yace en los riesgos inherentes a la convivencia social[...]la población sabe que son invasiones de terceros a su esfera personal, que no perturban gravemente la seguridad pública, que exigen ampliar la cultura cívica y que reclaman una justicia pronta para los demandantes. Estas figuras no aparecen en los esquemas internacionales o extranjeros de delitos que afectan la seguridad pública y son referidos a una auténtica justicia de paz, inmediata y conciliadora. No aspiran a la presencia de aparatos investigadores complejos ni a respuestas represivas de cierta magnitud.

En un cuarto grupo de estos ámbitos de criminalidad, reunimos las figuras delictivas que atentan contra la seguridad nacional, en las que no puede identificarse una víctima en particular; el daño se produce a la nación o a la humanidad y su persecución y represión se demandan internacionalmente. En el interés de perseguir estas conductas pueden darse atentados contra la soberanía nacional[...]el narcotráfico, el contrabando, el genocidio, el terrorismo, el sabotaje, los daños ecológicos o informáticos de carácter criminal y otras manifestaciones modernas de la delincuencia, no deben ser incorporados en su concepción, enfoque y tratamiento a los que reciben los 3 grupos anteriores.

Estos cuatro ámbitos de criminalidad, requieren subdivisiones o especializaciones de política criminológica, así como instituciones, cuerpos legales y operativos específicos; su dimensionamiento cualitativo y cuantitativo a través de la estadística criminal, no puede confundirse, so pena de generar distorsiones severas en la opinión pública y en los aparatos de gobierno".⁸⁵

Para combatir estos aspectos de la criminalidad, los 3 niveles o sectores de la política criminal, es decir, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, ejercitan dentro del ámbito de sus atribuciones el *ius puniendi* que corresponde al Estado, pero la amplitud de este depende del tipo de Estado, pues "el tipo de política criminal que rige o debe regir en un determinado Estado, está o debe estar acorde con la

85 GONZALEZ DE LA VEGA, René, "Una política criminal para la procuración de justicia". *Op. Cit.*, pp. 209-210

política general que el mismo Estado sigue. La política general, por su parte, debe estar acorde con las características del tipo de Estado que existe en un determinado lugar. Entre el modelo de Estado que consagra una determinada Constitución política, la cual está, sin duda, imbricada de una determinada ideología, debe existir, por tanto, una cierta vinculación".⁸⁶

VIII. SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Como hemos señalado, corresponde al Estado el ejercicio del poder coactivo sobre los individuos que transgreden el orden jurídico; el ejercicio de tal atribución está ceñido a principios generales, abstractos y permanentes, cuya observancia es fuente de su legitimidad; la ordenación de las normas jurídicas relativas al *ius poenale*,⁸⁷ o sea el derecho penal y al *ius puniendi*,⁸⁸ es decir, el derecho de castigar, que la sociedad a través de los órganos de gobierno ha emitido, se le ha denominado sistema de justicia penal, que es el medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido y, en su caso, concretar la sanción que debe imponerse al agente de la conducta delictiva.

86 MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. "Algunas bases para la política criminal del estado mexicano", en *Revista Mexicana de Justicia*, D.F., México, número 2, volumen III, 1985, p 114

87 Cfr. MALO CAMACHO, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, Op. Cit., p 39 e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, Op. Cit , p. 27

88 Cfr. CEREZO MIR, José *Curso de derecho penal español*, Op. Cit , p 11. BUSTOS RAMÍREZ, Juan *Manual de derecho penal*, Op. Cit p 39 a 41 y BONESANO, César, Marqués de Beccaria. *Tratado de los delitos y de las penas*, Op. Cit , pp. 408

La noción de sistema de justicia penal⁸⁹ se ha venido utilizando ampliamente como presupuesto o categoría jurídica, pero al parecer sin haberse determinado con precisión su contenido y extensión. Una forma sistemática de analizar la acepción es bajo el método sociológico que por ejemplo, equipara a la sociedad con un organismo viviente, en el que cada uno de sus elementos cuenta con funciones definidas y diferenciadas que contribuyen al funcionamiento del todo;⁹⁰ lo cual constituye la sociología funcionalista, en boga a mediados del siglo XX o bien, a través de la teoría sistémica, vigente en la actualidad, creada por Niklas Luhmann, para quien el sistema social es un ente móvil e inestable dedicado a asimilar y seleccionar los estímulos ambientales.⁹¹

89 Para el caso de México véase GARCIA RAMIREZ, Sergio. *El sistema penal mexicano*. Fondo de Cultura Económica, D.F. México 1993 p 186

90 Dentro de esta metáfora Paul Lilienfeld sostuvo que la sociedad humana, como un organismo natural, es un ser real, de tal forma que la sociedad no es más que una continuación de la naturaleza, una continuación más alta de las mismas fuerzas que están en la base de todos los fenómenos naturales, siendo la sociedad el más elevado y más desarrollado de todos los organismos. En ese orden de ideas, afirmaba que las células del organismo corresponden a los individuos de la sociedad, los tejidos a los grupos voluntarios más sencillos, los órganos a las agrupaciones más complejas, la sustancia intracelular al medio físico, las actividades económicas, jurídicas y políticas son paralelas a los aspectos fisiológicos, morfológicos y unitarios de un organismo. El pensamiento de Lilienfeld conlleva la afirmación de que entre organismo y sociedad no existe mera analogía sino absoluta identidad. Vinculado a lo anterior está el pensamiento de Vilfredo Pareto que conceptualizó al sistema social como un sistema en equilibrio, que permitió superar el organicismo crudo sin abandonar sus propuestas fundadas, por ello "si la sociedad es un sistema, es un todo formado por partes interdependientes, el cambio de una parte afecta a las otras partes y al todo. Los puntos materiales o moleculares del sistema -según Pareto- son los individuos, que son afectados por fuerzas sociales que se distinguen por propiedades constantes o comunes. El Estado de un sistema social en un momento dado está determinado por las siguientes circunstancias: primero, el medio extrahumano, segundo, otros elementos exteriores a la sociedad en aquel momento, incluidas sociedades externas y los estados previos de la sociedad dada, y tercero, los elementos internos del sistema a saber intereses, conocimientos, 'residuos' y 'derivaciones' que son manifestaciones de sentimientos." Cfr. TIMASHEFF, Nicholas S. *La teoría sociológica*, Fondo de Cultura Económica, D.F. México 1984, pp 124 y 125

91 Luhmann encuentra las fuentes de su inspiración en la teoría de los sistemas, y más concretamente en la teoría de los sistemas autopoieticos trasladando al ámbito de los sistemas sociales esta teoría que ya había sido formulada por los biólogos Varela y Maturana. Dicha teoría plantea que el sistema social se encuentra ante dos limitaciones que le vienen dadas por su conexión con el medio: la complejidad y la contingencia, la complejidad es el concepto clave del citado autor, el punto de referencia desde el cual pretende explicarlo todo, y le sirve además para criticar las viejas formas de entender los conceptos: la complejidad es el conjunto de posibilidades existentes en el medio del sistema, que deben ser seleccionadas por el sistema, reduciéndolas, de manera que un sistema es esencialmente una reducción de la complejidad de su medio. Frente a la idea de Parsons de un sistema social estable, en el que apenas se produce algún cambio localizado y fácilmente abortable, el sistema social de Luhmann está sometido a un constante cambio mediante la reducción de la complejidad del medio, ya que los sistemas son "identidades que se mantienen en un ambiente complejo y cambiante". Por ello, debido a la complejidad creciente propia del incremento de las comunicaciones y expectativas el sistema social global se ve obligado a una diferenciación funcional, a desglosarse en subsistemas para reducir la complejidad y poder funcionar, hay una serie de sistemas, como el jurídico, y cada uno es autónomo, en la medida que posee un sentido que lo delimita de los otros sistemas, en esta pluralidad de sistemas, cada uno tiene a los otros como medio, es decir, como todo lo complejo que no ha sido reducido por el sistema en cuestión. Cfr. SORIANO, Ramon. *Sociología del derecho*, Op. Cit. pp 161 a 168

Entonces debemos entender que el sistema social es un proceso permanente de cambio por los que sus contornos y límites son imprecisos; está integrado por varios sistemas sociales que interaccionan, modifican, reforman y adecuan recíprocamente, siendo los más relevantes: el sistema económico, el sistema socio-cultural, el sistema político, el sistema de gobierno, el sistema jurídico y el sistema de creencias sociales.⁹²

El sistema social cuenta entre sus elementos integradores con sistema específicos de control social que ejercerán las instancias estatales. Entre otros, está el sistema jurídico, base del Estado de derecho.⁹³ Este sistema jurídico a su vez comprende sistemas estáticos, constituyentes del orden jurídico (propios del derecho sustantivo) y aspectos que dinamizan las normas jurídicas abstractas para aplicarlas a casos concretos, integradores del sistema penal *in genere* o sistema de justicia. Por ende, el sistema jurídico, se compone a su vez de otros sistemas específicos.⁹⁴

El sistema jurídico crea así, en favor del individuo, un esquema normativo legal que le conforma una esfera de derechos que deben ser respetados por el resto de la

92 Cfr. MOLINA PIÑEIRO, Luis J. *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, D.F., México, 1983 (serie varios, número 21), p. 34.

93 Desde la sociología jurídica, la expresión sistema jurídico es algo más que un sinónimo de derecho objetivo o de derecho positivo, por ello algunos estudiosos han estimado que la definición de una norma jurídica y en general de derecho depende de una teoría del sistema jurídico, y ello debido a que los sistemas jurídicos son como intrincadas urdimbres de disposiciones jurídicas interrelacionadas. Cfr. MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael. *Sociología jurídica*, Op. Cit., p. 63.

94 Para una mejor comprensión de los conceptos antes señalados, es oportuno presentar la definición de sistema, el cual ha sido considerado por David Easton (Citado en ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la ciencia política*, Harla, D.F., México, 1983, p. 35) como: "...un entrelazamiento de hechos que se influyen recíprocamente de modo tal, que cuando uno de ellos sufre una variación los demás padecen una transformación correlativa"; también se define como "...un conjunto de unidades que por su vinculación recíproca pueden ser identificado globalmente como una unidad mayor".

sociedad y por, inclusive, la máxima expresión de organización social, el Estado; tales derechos públicos subjetivos fundamentales son: la vida, la libertad, la propiedad, de los cuales surgen multitud de derivaciones.

A este respecto se asevera que un sistema jurídico enmarcado en un Estado de derecho deberá estar compuesto de normas legítimas, que deberán promulgarse y aplicarse cumpliendo los procedimientos y requisitos preestablecidos y por los órganos legalmente competentes; sistema que para ser racional, deberá contener normas generales, abstractas, permanentes y coherentes que prevean todas las situaciones fácticas.

Pero si bien es cierto que basta la existencia de un conjunto coherente y congruente de normas penales, para hablar de sistema normativo, ello no es suficiente para la existencia de un Estado de derecho, puesto que en primer lugar los fundamentos ideológicos que nutren ese sistema jurídico pueden desvirtuar el lógico enlace entre sistema de justicia y Estado de derecho, como el caso de los regímenes autoritarios, por lo anterior, es menester que los sistemas de justicia se apoyen en ideologías democráticas, sean liberales o de corte social, pero que observen los principios generales del derecho y en el caso del sistema de justicia penal, retomen los lineamientos esenciales para tener un sistema penal garantista.

Como elemento del sistema jurídico, está el sistema de justicia estatal, cuya función es la aplicación y ejecución de las normas jurídicas en general, en las

diversas jurisdicciones. Específicamente en el campo del derecho penal, una conducta que transgrede el orden jurídico, es también contraria al orden social y debe generar una respuesta de la colectividad tendiente a restaurar la armonía social y reprochar su conducta al ente individual, a través de los mecanismos específicos de justicia punitiva.

En tratándose de la comisión de un injusto, la pretensión de restitución del orden quebrantado y de sanción al responsable, queda a cargo del Estado, quien a través de los órganos con atribuciones para ello deberá ejercer la acción punitiva, ante los tribunales de la materia, previamente constituidos, con objeto de que sean estos quienes mediante juicio seguido con las formalidades que las leyes establecen, puedan decir el derecho en el caso concreto y en tal supuesto, declarar al procesado responsable penal por la comisión del delito que el órgano de acusación le imputó, así como imponerle la sanción que en base a su culpabilidad le corresponde o corresponden, la cual deberá cumplir en la forma y términos señalada en la sentencia o en las leyes de ejecución de condenas, las que pueden contener sustitutivos penales en beneficio del reo. Lo anterior implica la reacción social ante la infracción al orden social, que pone en movimiento los mecanismos del sistema de justicia penal.

Para algunos, la justicia penal sería un subsistema que: será influenciado y a su vez influirá en todo el sistema jurídico, aunque al referirlo como mero subsistema, sólo se quiere destacar que si bien es posible recortar para su estudio el universo

penal de todo el universo jurídico, su existencia no es independiente, bajo esta concepción un sistema penal legal y legítimo sólo podrá existir enmarcado en un sistema jurídico político con las mismas características.⁹⁵

Pero en virtud de la propia naturaleza de la teoría de los sistemas, que otorga ese rango a todo aquel conjunto de conocimientos coherentes y congruentes, sobre un mismo tópico, en el caso de la materia penal, es evidente que el bagaje normativo, por su configuración y amplitud conforma por sí mismo un sistema, sin perjuicio de reconocer que tal conjunto normativo está intrínsecamente relacionado con los demás sistemas secundarios que parten del básico, o sea el sistema jurídico de un Estado determinado, del cual todos surgen y en el cual convergen, es entonces admisible y recomendable incluso considerar dicho conjunto normativo como sistema de justicia penal, en el cual "...el Estado debe actuar progresivamente, o sea, instrumentando un sistema -sic- de prevención no penal y recurriendo al ámbito penal sólo en última instancia...así, el ejercicio del ius puniendi se manifestará en tres niveles acordes con los poderes y funciones estatales...(pero además) las finalidades del sistema deberán orientarse a la prevención especial y general -sic-. Esto significa que el sistema penal debe buscar el difícil equilibrio entre la seguridad social, cuyo mayor enemigo es la impunidad, y la libertad y dignidad del ser humano, que se lesionan con el ejercicio arbitrario del poder

95 Cfr AZZOLINI, Alicia B "Sentencia penal y sistema penal democrático". en *Hacia el derecho penal del nuevo milenio* Instituto de Capacitación PGR, D F., Mexico, 1993, pp. 59

público”.⁹⁶ Por tanto, podemos estar de acuerdo en que sistema de justicia penal es el:

“conjunto de elementos normativos, institucionales y teleológicos, que interrelacionados entre sí organizan la acción del Estado para el control del fenómeno conocido como delito, desarrollándose en periodos o fases diferenciados, previniendo su comisión, castigando al transgresor y readaptándolo para su reinserción social, constituyendo un instrumento de control social ejercido por el Estado de derecho, para la preservación del orden social dentro de un sistema social determinado”.⁹⁷

Cabe precisar que en todo sistema jurídico de un Estado democrático, el principio fundamental que lo rige y a la vez lo sustenta es el de seguridad jurídica, el cual prevé la existencia, a partir de una constitución, de ordenamientos jurídicos que observen en su contenido los lineamientos de la ley fundamental, dentro de los que está en primer lugar la observancia de la legalidad, que incluye la garantía de que la autoridad sólo puede hacer lo que le faculta la ley, pues cualquier desborde implica un acto arbitrario que debe ser sancionado por las propias leyes. El sistema básico de justicia y por supuesto el sistema secundario de justicia penal, tienen como finalidad general dar a cada quien lo que en derecho le corresponde, para ello, el sistema contiene instrumentos jurídicos de naturaleza sustantiva, adjetiva y orgánicos.

Sustantivas son las normas que determinan lo permitido y lo prohibido, tanto para los individuos como para las entidades, dentro de las cuales está el Estado, modelo

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ RUIZ JIMÉNEZ, José Manuel y Salvador OSORIO SOLÍS. “El sistema de justicia penal, Análisis descriptivo”, en *Revista Mexicana de Justicia (nueva época)*, D.F., México, volumen I, número I, 1997, pp. 55 y 56.

de tales reglas son los códigos penales; pero dichas normas requieren de aplicación en los casos concretos, luego son necesarias normas que marquen el procedimiento para la aplicación de aquellas, en todas y cada una de las etapas del sistema de justicia penal, dichas reglas procesales son las que constituyen el derecho adjetivo; por último, las instancias gubernamentales encargadas de la investigación y persecución de los delitos, así como las que tienen encomendada la función jurisdiccional, y las que su función es la ejecución de las sentencias, deben estructurarse tanto en sus atribuciones como en sus funciones, facultades y procedimientos internos, por ello resultan necesarias las normas orgánicas que les dan sustento y coherencia a dichos instrumentos del sistema de justicia penal.

Dentro del procedimiento de creación, aplicación, cumplimiento y supervisión de la ley penal, existen múltiples instancias gubernamentales que intervienen de acuerdo a la división de atribuciones y competencias que la ley fundamental y sus leyes reglamentarias les otorgan, comenzando desde las personas que tienen la potestad de promover las iniciativas de ley ante el órgano legislativo, a efecto de que este último analice, discuta y en su caso apruebe la iniciativa, que en tal supuesto se convierte en ley, la cual al ser promulgada y publicada, entrará en vigor, por lo tanto, será atribución de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia velar por el respeto de las normas preceptivas y prohibitivas, así como en caso de tener noticia de la transgresión de las mismas, procurar la restauración del orden jurídico, sea mediante la substanciación de procedimientos no penales (derecho administrativo), como a través del procedimiento penal, según

corresponda, tras de lo cual, podrá intervenir la autoridad jurisdiccional cuya función eminente es la declaración del derecho en el caso concreto, así como la imposición de las sanciones penales que correspondan, para concluir con la autoridad ejecutora de las sanciones. Todas ellas deberán ceñir su actuación a la legalidad (apegadas a la ley) y a la legitimidad (beneficio social).

Los elementos teleológicos del sistema de justicia penal, consisten en la finalidad que cada uno de los instrumentos intervinientes en dicho sistema tienen. Entonces tenemos la teleología de las normas penales, que a la vez pueden ser preventivas, represivas (por el temor al castigo) y de control social, a virtud de lo cual, la idea en un derecho democrático es que tales finalidades se conjuguen y mantengan en equilibrio, pero su equilibrio dependerá prioritariamente de la política criminal del Estado, toda vez que según la ideología que prevalezca al respecto, dichas normas podrán tender más a una o dos de las finalidades en perjuicio de la o las restantes; si se inclinan en aras de la prevención, se considera humanista el sistema, pero si se utilizan más como instrumento de represión, se considera autoritario.

De igual forma existe una finalidad en todos y cada uno de los participantes en el sistema de justicia penal, puesto que el órgano de acusación, previa investigación que genere cuando menos la presunción de existencia del injusto y de la probable responsabilidad del indiciado, pretende la declaración jurisdiccional que señale al inculcado como responsable del hecho delictuoso y le imponga la sanción que corresponda, así como que el sentenciado cumpla cabalmente la sanción

impuesta, con objeto de reparar el orden jurídico y prevenir la comisión de nuevas conductas antisociales; la institución de la defensa debe pretender el esclarecimiento de los hechos, a efecto de conocer si efectivamente el probable responsable tiene plena culpabilidad, pues en caso contrario pugnará por la absolución de su defenso, a efecto de respetar sus derechos humanos o garantías individuales.

Por su parte el órgano jurisdiccional investido de su potestad de impartición de justicia, procurará el conocimiento de la verdad histórica, a través de su conocimiento de los hechos mediante las probanzas que las partes o terceros le hagan llegar o se allegue oficiosamente, para estar en posibilidad de declarar el derecho aplicable, la verdad legal, sea mediante la condena o la absolución del justiciable.

La autoridad encargada de la ejecución de la sentencia, tiene doble finalidad en su función, retributiva en cuanto pretende castigar al responsable de un hecho penal, en términos ejemplares de acuerdo a la conducta desplegada durante el hecho criminoso, como readaptatoria en virtud de que pretende rehabilitar al individuo para evitar que reincida en su conducta antisocial y prepararlo para la reincorporación social, en mejores condiciones que las que tenía al momento del delito.

Los tres momentos esenciales del desarrollo del sistema de justicia penal son el preventivo (prevención general antes de la comisión del delito, a través de una política criminal, enmarcada dentro de la política general de justicia), el represivo (que pretende obtener la verdad histórica) y el sancionador (cuya finalidad es la prevención especial a través de la readaptación)

Bajo las líneas anteriores hemos pretendido tan sólo esbozar un panorama general y abstracto de lo que es el sistema de justicia penal, su naturaleza, fundamentos, funciones y razón de ser, pero se aclara que lo relativo al sistema mexicano de justicia penal, será tratado en capítulos posteriores, por ello se omitió cualquier referencia al respecto.

En el siguiente apartado intentaremos presentar una visión general y doctrinaria del órgano público facultado para desarrollar la investigación de los hechos denunciados y en caso de que acredite la comisión de un injusto y la probable responsabilidad penal de su autor, perseguirlo ante los tribunales a efecto de esclarecer la verdad real y que el órgano jurisdiccional declare si existe o no el delito y el procesado es responsable penal del mismo. Es menester indicar que existen en el concierto internacional dos figuras jurídicas que comparten la calidad de órganos de acusación, denominados fiscalías o procuradurías dentro de las cuales se inserta la institución del ministerio público, sea de manera expresa o implícita toda vez que esta última cobró presencia mundial a inicios del siglo XIX, a partir del código penal napoleónico, y se ha preservado hasta la fecha, por lo cual

es importante su estudio, sin perjuicio de que pueda ser desplazada por nuevos modelos de procuración de justicia.

1. EL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Fiscal o Ministerio Público, como generalmente suele denominársele en el Derecho comparado, no es una institución innata de la historia. Han sido las necesidades pragmáticas y las construcciones técnico-jurídicas, más que la concepciones doctrinales preestablecidas las que han configurado su naturaleza y funciones. Pero del hecho de su existencia ha nacido un sistema jurídico en el que el Ministerio Público ha devenido en algo sumamente consustancial a la propia organización de los Estados de derecho, de los que se ha convertido en pieza clave. Lo que resalta más de un análisis comparativo entre los textos constitucionales decimonónicos y los de la segunda mitad del siglo XX, que nos revela cómo, frente al silencio frente a la institución que se da en las constituciones clásicas, irrumpe el Ministerio Público en las modernas –Italia, Portugal, Brasil, Repúblicas Socialistas del Este, y modernas constituciones hispanoamericanas– cómo un órgano más de la estructura del Estado, cuyo tratamiento va a ser significativo en orden al grado de seguridad jurídica y de libertad reconocida a los ciudadanos.

El Ministerio Fiscal actual es el producto de la fusión de dos ideas coordinadas: la *histórica*, que fijó en él la función de defensa de los derechos de la Corona o los

intereses públicos a ella encomendados; y la *dogmática*, que se impuso por el empuje de las corrientes ideológicas de la ilustración que provocan la transformación del proceso penal en el siglo XIX.

De este último punto de vista, debe señalarse que los sistemas procesales continentales, que se acomodan a la llamada *forma mixta* o acusatoria formal, parten de la necesidad de que el órgano judicial decisorio pierda todo contacto con la investigación y la iniciativa del proceso, pero sin que por eso el Estado se desentienda de la función pública de perseguir los delitos. Resulta con ello que el Estado, como titular del *-ius puniendi-*, reparte el ejercicio de este derecho en dos órganos, ambos estatales, pero diferenciados: uno, que ejercita esa potestad estatal poniendo en marcha el mecanismo procesal para la persecución del delito; otro, que pone en acto esa potestad a través del mecanismo jurisdiccional, declarando y ejecutando la pena. Como dice Gómez Orbaneja⁹⁸ "el Estado, en cuanto juzga, no investiga y persigue, por que se convertiría en parte, y con ello peligraría la objetividad de su juicio. El juzgador no procede de oficio, si no que el proceso -y a través de él, la imposición de la pena- está condicionado por una acusación. Pero el Estado no se desinteresa de la función de acusar y adscribe a ella otro órgano suyo independiente del judicial". Para ello se echó mano de unos funcionarios de existentes y que en el *-ancien régime-* estaban encargados de vigilar a los jueces en nombre del Rey y defender los intereses de la Corona ante los tribunales: *-le procureur du Roi-* o *-agents du Roi-* que en España adoptaban

98 Citado por CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Candido. *El ministerio fiscal*. Aranzadi. Pamplona, España, 1999, pp. 21 a 28.

las denominaciones de *-omes del Rey-*, *-promotores fiscales-* o simplemente *fiscales*⁹⁹ Pero el órgano sufre con ello una profunda transformación, pues pierde su misión inicial de defensor del fisco y los intereses reales y pasa a convertirse en el órgano de ejercicio de la función pública de investigación y persecución de los delitos.

Ya creado el órgano, se aprovecha, como advierte Guasp,¹⁰⁰ su carácter técnico-jurídico para hacer recaer en él funciones de asistencia al juez mediante tareas de asesoramiento y vigilancia o para atribuirle otras menos significativas pero más sociales, como la de representar a menores e incapaces, pero de todas estas misiones adheridas destaca una que, en los modernos estados democráticos adquiere especial relevancia: la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos

Es así como la institución del Ministerio Fiscal va adquiriendo un carácter expansivo de sus funciones y, sin perder su originaria visión de promover el *-ius puniendi-* ve acentuada su condición de órgano esencial para la estructura política del Estado, convirtiéndose en el custodio de la legalidad democrática y tutelador de los derechos de los ciudadanos, en una evolución aún no consumada, pero que se hace patente con fuerza creciente en las más modernas constituciones y las más recientes reestructuraciones del Ministerio Público de los países de nuestra área cultural

99 También en México, durante el siglo XIX

100 Citado por CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Candido *El ministerio fiscal, Op Cit* p. 16

En ese orden de ideas, el Ministerio Público es una función del Estado, que se ejerce por conducto del procurador de justicia y sus agentes, que busca la exacta aplicación de las normas jurídicas emitidas por el propio Estado en todos los juicios, así como la persecución de los probables delincuentes hasta obtener una sentencia firme que declare la existencia del delito y sancione al culpable, e intervenir en los demás casos previstos en las leyes. ¹⁰¹

Se considera al Ministerio Público como un organismo del Estado, con muy variadas atribuciones, de índole administrativa o como parte dentro de los procedimientos judiciales en las que supuestamente ejerce la representación social y es fiel guardián de la legalidad, en los casos y por los medios que le asignan las leyes. ¹⁰²

Desde la perspectiva de su función persecutora del delito, el Ministerio Público tiene el carácter de órgano estatal permanente para hacer valer la pretensión penal estatal nacida del delito, y su vida está íntimamente ligada a la acción (procesal¹⁰³) penal. ¹⁰⁴

101 Cfr. COLIN SANCHEZ, Guillermo. *Derecho mexicano de procedimientos penales*, décimo sexta edición, Porrúa, D.F., México, 1997, p. 103.

102 Cfr. CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel. *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, UNAM, D.F., México, 1992 (serie estudios doctrinales No. 131), p. 14

103 Ejemplo de un concepto de acción, a la luz de las doctrinas dualistas, es el que estima a la acción procesal (separándola de la material), como el poder de presentar y mantener ante el órgano jurisdiccional una pretensión jurídica, postulando una decisión sobre su fundamento, y en su caso la ejecución de lo resuelto. La acción se promueve y se ejercita con la presentación y el mantenimiento de la pretensión, y se agota con la decisión sobre el fondo y consiguiente ejecución en su caso. Cfr. CLARIA OLMEDO, Jorge A. *Derecho procesal*, tomo I, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 300.

104 Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, novena edición, Porrúa, D.F., México, 1996, p. 35

Por último, desde el punto de vista del derecho positivo mexicano, es la institución de legalidad, única, indivisible, dependiente (material y formalmente en la mayoría de los casos) del ejecutivo federal (o local, así como del fuero militar), responsable de investigar hechos presumiblemente delictivos, para determinar si procede o no el ejercicio de la acción (procesal) penal ante el tribunal competente.¹⁰⁵

Una concepción más en ese sentido es la de institución dependiente del poder ejecutivo federal, presidida por el procurador general, que tiene a su cargo la "persecución de los delitos" –sic- y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine.¹⁰⁶

El maestro Héctor Fix Zamudio afirma que es posible describir, ya que no definir al Ministerio Público, como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal, y que en México realiza actividades administrativas como la representación de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad.¹⁰⁷

105 Cfr FLORES MARTÍNEZ, César Obed *La actuación del Ministerio Público de la Federación en el procedimiento penal mexicano* OGS, Puebla, México 1997, p 7

106 Cfr FRANCO VILLA, José *El Ministerio Público Federal*, Porrúa, D F., México, 1985, p. 3

107 Cfr FIX ZAMUDIO, Héctor "Función constitucional del Ministerio Público", en *Anuario Jurídico 1978*, IIJ, UNAM, D F., México, 1979, p 153

La palabra ministerio viene del latín "*ministerium*", que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación especialmente elevado, y público deriva de "*publicus-populus*", público, notorio, por tanto gramaticalmente es, cargo que se ejerce con relación al pueblo, pero jurídicamente es la institución que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público.¹⁰⁸

Dicho concepto surgió en Francia, en los alrededores de 1790 en alguna disposición revolucionaria y se consolidó en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial de 20 de abril de 1810, que pasó a España bajo el nombre de Ministerio Fiscal y se difundió en América Latina con diversos nombres como promotor fiscal, ministerio fiscal o simplemente fiscal.¹⁰⁹

A. NATURALEZA JURÍDICA

Expuestos algunos conceptos y antecedentes de la institución, es imprescindible abordar su naturaleza jurídica, la cual ha provocado discusiones interminables, ya que se le ha considerado como:

- a) Representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales;
- b) Como órgano administrativo que actúa con el carácter de parte;
- c) Como órgano judicial, y
- d) Como colaborador de la función jurisdiccional.

108 Cfr FRANCO VILLA, José *Op. Cit.*, p. 4.

109 *Idem*, p. 5

Con relación a la primera connotación, se fundamenta en que el Estado al instituir la autoridad, le otorgó a dicha institución el derecho de ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente a quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad. Al respecto, Francesco Carrara, señaló:

“aunque la potestad para la persecución de los delitos emana de la ley social, que crea las formas y facilita los modos de esta persecución y hace más seguros sus resultados, no crea el derecho que tiene un origen anterior a la sociedad civil, y es más bien la razón única de la esencia del cambio de la asociación natural en sociedad civil, ya que la constitución de la autoridad en el Estado, es un medio necesario para la tutela jurídica”¹¹⁰

Por su parte, el procesalista italiano José Chiovenda, afirmó: el Ministerio Público personifica el interés público en el ejercicio de la jurisdicción.¹¹¹ Asimismo, el maestro español Rafael de Pina consideró que el Ministerio Público “ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad”, agrega dicho autor, “la ley tiene en el Ministerio Público su órgano específico y auténtico”¹¹²

Sin embargo, consideramos, que en algunas legislaciones resulta erróneo llamar al Ministerio Público, representante social, ya que en dichos sistemas jurídicos, al no ser elegido por la sociedad su titular, menos sus agentes auxiliares, sino

110 Cfr. CARRARA, Francesco *Programa del curso de derecho criminal (parte general)*, tomo II, Buenos Aires, Argentina, 1944 p 320

111 CHIOVENDA José *Principios de derecho procesal civil*, traducción de la 2ª edición italiana por Jose Casáis y Santolo, Revs. Madrid, España, 2 tomos, p. 627

112 Cfr. DE PINA Rafael, *Comentarios al Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales*, Herrero, D.F. México, 1961, p 31

designado aquél por el titular del poder ejecutivo, y en el mejor de los casos, ratificado en su nombramiento por el Senado de la República o el Congreso local, no puede ostentar un mandato social, que surgiría en todo caso cuando el Congreso y especialmente la Cámara de Diputados lo nombrare;¹¹³ esto último efectivamente acontece en algunas legislaciones, como las estatales de los Estados Unidos, donde los fiscales de distrito son elegidos por el voto popular, aunque tienen dependencia jerárquica respecto del procurador general, quien está subordinado al poder ejecutivo.

La segunda acepción, que lo considera órgano administrativo actuante con el carácter de parte, proviene de la doctrina italiana,¹¹⁴ se sustenta en que es un órgano de la administración pública, destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes, por tanto su función es de representación del poder ejecutivo en el proceso penal, si bien se reconoce que en Italia forma parte del orden judicial, pero se establece que está al lado de la autoridad judicial como órgano de interés público en la aplicación de la ley. Abunda en que como no decide controversias judiciales, no es posible considerársele órgano jurisdiccional, sino más bien administrativo, derivándose de esto su carácter de parte, al realizar funciones del Estado-administración, poniéndose como sujeto ante el Estado-jurisdicción al pedir la actuación del derecho.

113 Al respecto Nicanor Gurria Urgel considero un error el que se llame al Ministerio Público, representante, pues dicho autor afirmó "lo es del gobierno, del poder ejecutivo y nada más, este lo nombra y de éste recibe instrucciones. Puede removerlo cuando a bien lo tenga y nadie legalmente podrá impedirselo. Si fuera - representante de la sociedad -, debería lógicamente ser nombrado por ésta, o por el voto popular, y no es así: ni siquiera teóricamente". El Ministerio Público Federal en el nuevo régimen, citado por COLÍN SANCHEZ, Guillermo. *Derecho mexicano de procedimientos penales*, Op. Cit pp 107 y 108.

114 Cfr. GUARNERI, José. *Las partes en el proceso penal*, traducción de Constanzio Bernardo de Quiroz, Cajica, Puebla, México, s/a, pp 169 y 170

Para el jurista italiano José Guarneri, es claro que el Ministerio Público tiene funciones de naturaleza administrativa, por lo que le aplican los principios del derecho administrativo, entre ellos la discrecionalidad de sus actos.

La tercera concepción, como órgano judicial, encabezada por Giuseppe Sabatini y Guiliano Vasalli, se inclina a otorgar al Ministerio Público el carácter de órgano jurisdiccional o perteneciente a la judicatura; para esto, adoptan la postura del autor Santi Romano, el cual distingue la potestad fundamental del Estado dentro de las tres funciones comúnmente admitidas: legislativa, ejecutiva y judicial. Si la potestad judicial tiene por objeto el mantenimiento y actuación del orden jurídico, como ésta última abarca al poder judicial y éste, a su vez, a las otras actividades no jurisdiccionales comprendidas en el objeto indicado, de esta manera, los autores mencionados afirman que el Ministerio Público es un órgano judicial, pero no administrativo ¹¹⁵

La última definición, que lo ubica como colaborador de la función jurisdiccional, debido a que sus actividades dentro de la secuela procedimental van encaminadas a lograr la aplicación del Derecho al caso concreto; se aprecia entonces que para el cumplimiento de sus funciones, el Estado encomienda deberes específicos a los funcionarios, para que en colaboración plena y coordinada mantengan el orden y la legalidad, razón por la cual, al investigar

115 Citados en COLIN SÁNCHEZ, Guillermo *Op cit* p 108

debe hacer cesar todo acto lesivo en contra de los particulares así dentro de ese postulado auxilia al titular de la función judicial.¹¹⁶

Otro enfoque para realizar un estudio en torno a la variedad de sistemas que afectan la incardinación del ministerio público en la estructura del Estado y la fuente de que emana su potestad, clasifica a dicha institución a través de cuatro modelos, a saber:

- a) Sistema continental napoleónico o de representación del poder ejecutivo;
- b) Sistema de representación de la sociedad o del poder legislativo que encarna la soberanía popular;
- c) Como órgano de actuación de la justicia, integrado en el poder judicial, y
- d) Como un órgano del Estado independiente mantenedor de la legalidad.¹¹⁷

Parafraseando al fiscal español Cándido Conde-Pumpido Ferreiro, explicaremos que la etiología del origen formal del Ministerio Público y la pretensión de los distintos poderes del Estado de instrumentalizar en su favor la institución, en su lucha hegemónica por el predominio dentro del equilibrio inestable de esos poderes, ha producido una variedad de sistemas que afectan a la incardinación del Ministerio Público en la estructura del Estado y a la fuente de que emana su potestad, en razón de ello, existen los siguientes cuatro modelos:

116 Cf. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op. cit.* pp. 109 y 110

117 Clasificación elaborada por CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Candido. *El ministerio fiscal, Op. Cit.*, pp. 21 a 28

a) SISTEMA CONTINENTAL NAPOLEÓNICO O DE REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.

Frente al sistema inglés, anterior en el tiempo al nacimiento del Ministerio Público, asentado sobre un ordenamiento procesal acusatorio en el que la acción corresponde a cualquiera, y el procurador de la Corona sólo interviene actuando, como una parte más, la acción ejercitada por la Corona contra el reo en los crímenes reservados a la persecución real, la verdadera institución del Ministerio Público moderno es creación del derecho continental. En el inglés lo único que ha hecho la *prosecution of offences act* de 1985, es organizar el "Servicio de persecución penal de la Corona", pero sin modificar el principio acusatorio puro, de modo que cualquier persona pueda entablar o conducir un proceso penal (art. 6 del Act).

El primero de los sistemas, tanto en el origen como por la extensión que alcanzó, fue el sistema francés. La legislación napoleónica concibe al Ministerio Público fuertemente jerarquizado como organización monocrática, -a semejanza de la del Estado imperial- y sometido al principio de unidad formal e indivisibilidad, que hace que todos sus componentes actúen en nombre de la Institución y puedan ser sustituidos unos por otros, sin que la función se vea interrumpida o afectada.

Pero la principal característica de este sistema es la incardinación del Ministerio Fiscal en el Ejecutivo, poder predominante que, en su tendencia expansiva se apodera de la institución para completar el dominio sobre el poder judicial, dominio

incipiente al ser aquél quien dispone de todo el aparato administrativo, tanto personal como material y presupuestario, de la administración de justicia. La subordinación de los magistrados del "*parquet*", como se denomina a los componentes del Ministerio Público francés, a "*le garde des Sceaux*" o ministro de justicia, es la nota característica que convierte al Ministerio Fiscal en estos sistemas en un enclave del ejecutivo dentro del poder judicial.

Hoy el sistema se encuentra en crisis y recibe la crítica generalizada de la doctrina, en cuanto se entiende que la propia independencia que es nota del poder judicial, exige que no pueda estar mediatizado por órganos dependientes del poder ejecutivo que sean quienes determinen o no que la actividad judicial se despierte. Por ello los partidarios de la dependencia del Ejecutivo se retiran a otras trincheras, y se dice, por ejemplo, que siendo el ministro de justicia responsable ante las Cámaras del funcionamiento de ella, debe poseer un cierto control sobre la misma, que para mantener la independencia de los jueces habrá de llevarse a cabo a través del órgano intermedio que representa el fiscal, olvidando que nada se opone a que éste responda directamente ante la Cámara.

Es de notar, sin embargo, que el propio sistema encuentra un involuntario correctivo en la forma de lección de los funcionarios fiscales. En efecto, el hecho de que tanto jueces como fiscales tengan un origen común y se integren administrativamente en una misma carrera (cosa que ocurre en Francia, Bélgica, Italia, Austria y sucedía en España, hasta el Estatuto del Ministerio Fiscal de 1926),

desencadena una mecánica conforme a la que los funcionarios del Ministerio Público actúan con los criterios de imparcialidad e independencia de los jueces y se crea una aspiración a garantizar su función como independiente del Ejecutivo, que se refleja en la doctrina y las sucesivas reformas legales. Así, en Francia Micaela Laura Rassat, la gran estudiosa del Ministerio Público, reclama la independencia de los miembros de la Procuraduría de la República, en base al imperativo de su condición de ser el representante de la soberanía nacional, como antes lo fue de la soberanía real; y a su vez Goyet, declara que la sumisión al Ministerio de Justicia encuentra su límite en la observancia de la legalidad por los propios magistrados *–du parquet–* y no permite que se le den instrucciones de retirar la acusación formulada, con lo que se ha llegado a una situación ambigua de unos fiscales orgánicamente dependientes del Ministerio de Justicia y funcionalmente autónomos de ese Ministerio.

La misma tendencia a la autonomía creciente del Ministerio Fiscal se observa en los países que adoptaron inicialmente el sistema napoleónico: en Bélgica se señala por Matthijs el carácter esencial de la Institución, en base al interés público que representa y a la confianza social necesaria para su actuación, que sólo puede mantenerse “si los magistrados del Ministerio Público no son más que los servidores de la ley de su conciencia y nunca el instrumento de un poder”. Y en Alemania se cuestiona también el principio de dependencia del “*Staatsanwalt*” (fiscal), con el argumento de que “no puede admitirse que un funcionario no independiente decida sobre derechos fundamentales de la persona”.

b) SISTEMA DE LA REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD O DEL PODER LEGISLATIVO QUE ENCARNA LA SOBERANÍA POPULAR.

Desde la vertiente del Ministerio Público como órgano representante del titular de la soberanía nacional, más congruentes que la posición napoleónica, que hizo asumir tal soberanía por un Ejecutivo fuerte, son aquellos otros sistemas que consideran al Ministerio Fiscal como representante de la voluntad popular, bien directamente haciendo de él un órgano elegido por el pueblo y que sólo ante el pueblo debe responder (Estados Unidos y algunos países hispanoamericanos, por influjo yanqui); o bien de forma indirecta, haciéndolo depender de las cámaras legislativas elegidas por los ciudadanos, único poder ante el que el Ministerio Público debe responder por ser el órgano representativo de la soberanía popular.

Esta última postura fue la propia de las llamadas democracias populares o países del "socialismo real". Se conecta con una concepción del fiscal como defensor de la legalidad que emana de la Cámara que lo nombra pero de una legalidad de tendencia concreta: la legalidad socialista que representa la voluntad de obreros y campesinos que integran la sociedad solista, pero en la "*praxis*" el principio era traicionado por una concentración de poder, que utilizaba al Ministerio Fiscal (o Público) como un medio de dominar la justicia.

Así, en la URSS, el procurador general era nombrado por el Soviet Supremo y sus facultades de inspección sobre la legalidad y el fundamento de las sentencias,

resoluciones, decisiones y disposiciones dictadas por los órganos judiciales y sobre la ejecución de las sentencias, era absoluta.

Igual criterio seguía la República Democrática Alemana cuyo fiscal estaba nombrado por la "cámara del pueblo", con análoga misión de velar por la legalidad socialista. En Yugoslavia, nombrado por la Asamblea General y considerado como un órgano del Estado, la Constitución de 1974 enfatizaba su vinculación al sistema socio-económico y político. En Bulgaria era elegido por cinco años por la asamblea general, y sólo debía dar cuenta a ella y al Consejo de Estado. Y en Cuba, la Constitución de 1975, le hace órgano de defensa de la legalidad socialista, nombrado por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Hoy sólo subsiste como organización positiva ese sistema en Cuba y la China continental. Sin embargo, no cabe duda de que, en el terreno de los principios, una concepción del Ministerio Fiscal dependiente del legislativo y teniendo como misión defender la legalidad que emana de las Cámaras frente a los intentos de tergiversación o en cumplimiento de la misma por los otros poderes, constituye una tesis atrayente y válida, que contribuiría además a mantener la pureza del sistema democrático de separación de poderes. Pero no cabría desconocer que, aunque se pretendiera que el fiscal sólo representara la vertiente legislativa de los parlamentos, como se ha señalado en la doctrina italiana, ello ligaría al fiscal también al poder –político- del Parlamento ante el que debería responder y que lo dirigiría, con lo que una parcela del espíritu político que anima la acción de las

cámaras se filtraría en la institución con mayor intensidad cuanto más fuerte fuese la mayoría que rigiera la Cámara.

c) COMO ÓRGANO DE ACTUACIÓN DE LA JUSTICIA, INTEGRADO EN EL PODER JUDICIAL.

En el terreno de la doctrina pero sin haber llegado a tener un reflejo concreto en el derecho positivo, salvo en la etapa histórica dominada por el proceso inquisitivo que concentraba en unos mismos jueces las funciones de acusar y juzgar, se ha hablado de un Ministerio Público integrante de la jurisdicción y, por ello, dependiente del poder judicial.

Desde este punto de vista se ha dicho que el poder judicial no sería extraño al público interés de la persecución de los culpables y que actuar el derecho significa, sobre todo, tener los medios de iniciativa, es decir, el poder de declararlo en todos los supuestos en que la ley sea violada. Pero la característica de los órganos judiciales es precisamente constituirse como órganos pasivos, cuya actividad tiene que ser despertada por la petición de una parte que reclame su tutela. Por lo que, si se estiman precisas las actuaciones destinadas al castigo del delito la magistratura debe estar organizada de tal modo que como dice uno de los partidarios de esta tesis, Manfredin "no sólo cada juez sea independiente de juzgar, según su ciencia y conciencia, sino que esa magistratura, colectivamente considerada como poder de la soberanía, sea independiente de los otros poderes del Estado, se baste a sí misma, encuentre en sí misma maneras y medidas para

recorrer el ciclo de su legítima acción". De ahí la necesidad de que el poder judicial encuentre en sí mismo un órgano de la iniciativa y de la acción, y de ahí la necesidad en esta concepción judicial del Ministerio Público, de que el fiscal como iniciador del proceso sea uno de los órganos integrantes del poder judicial, que lograría así su plenitud de actuación.

Como señala Petrocelli "la principal objeción que podría ser opuesta al principio que quiere al Ministerio Público como integrante del poder judicial, personificando la iniciativa de la acción, sería aquella muchas veces formulada, de que de ese modo el poder judicial quedaría desgajado del complejo de la actividad estatal, casi extirpado de la corriente debida, en una condición de peligroso aislamiento". De ahí que incluso quienes quieren judicializar al Ministerio Fiscal, dando a sus miembros los mismos principios de actuación y las garantías que son propios de los jueces, consideran que, inserto o no en ámbito del poder judicial, debe construirse como órgano independiente, como órgano del Estado en su función de promover los intereses públicos, incluso el interés de la justicia y que actúa el interés social de la represión del delito, incluso sin vinculación del poder de los jueces. Claramente expresa así la Ley Federal de la República de Austria, sobre el Ministerio Fiscal, de 5 de marzo de 1986, cuando en su artículo 1 declara de los órganos del Ministerio Fiscal, que "en cumplimiento de sus funciones disfruta de independencia frente a los tribunales".

En este sentido convendría señalar la postura de Gómez Orbaneja cuando considera al Ministerio Fiscal como "un órgano público instituido por el Estado en función de la justicia (y no del mero interés gubernativo o de la 'razón de Estado'), pero independiente del órgano jurisdiccional con quien coopera".

d) COMO UN ÓRGANO DEL ESTADO INDEPENDIENTE, MANTENEDOR DE LA LEGALIDAD

Las más recientes regulaciones del Ministerio Fiscal marcan un nuevo hito de su concepción, estableciéndolo como un órgano del Estado, independiente, situado al margen de los tres poderes tradicionales y teniendo como misión mantener la legalidad y el orden jurídico constitucional, defender los derechos de los ciudadanos y los intereses públicos colectivos y asegurar la paz social persiguiendo los delitos que la perturben.

Con mayor o menor acierto la Constitución italiana, en su artículo 73, sienta las bases para que el fiscal, rompiendo con la vinculación al Ejecutivo, fuertemente mantenida en etapas anteriores, pueda ser concebido como un órgano judicial, no sobrepuesto ni sometido al juez, vinculado en su actividad a la ley, dirigido por el procurador de la República, que representa al Estado y forma parte del Consejo Superior de la Magistratura, de modo que De Mattia lo califica de "magistratura de defensa" de la vida privada y "de armonización" de la vida pública a los fines de la justicia.

Va más allá la Constitución portuguesa (arts. 224 y 226) cuando declara que el Ministerio Público es representante del Estado (esto es, del conjunto de los poderes y no de uno de ellos aislado) que tiene encomendada la defensa de la legalidad democrática; y hace a los funcionarios que lo integran dependientes tan sólo del procurador de la República y con la necesaria garantía de inamovilidad para que puedan mantener la independencia de su actuación. Lo que amplía el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público 47/1986, de 15 de octubre, al disponer que: " el Ministerio Público es el órgano del Estado encargado, de acuerdo con la presente ley, de representar al Estado, ejercer la acción penal y defender la legalidad democrática y los intereses puestos por la ley bajo su custodia".

El ser órgano del Estado no le hace depender de ninguno de los poderes que componen a aquél, antes al contrario, conforme al artículo 2.1. "el Ministerio Público gozará de autonomía en relación a los demás órganos del poder central, regional y local, de acuerdo a la presente ley".

Pero, tal vez mejor que ninguna otra, refleja esta postura de un Ministerio Público, como órgano del Estado con entidad propia independiente, la ley brasileña de 1981 estableciendo las normas generales que deben ser adoptadas en la organización de los Ministerios Públicos estatales. En su artículo 1 declara que "El Ministerio Público, institución permanente y esencial para la función jurisdiccional del Estado, es responsable ante la Nación, de la defensa del orden jurídico y de

los intereses indisponibles de la sociedad, de la fiel observancia de la constitución y de las leyes". La consideración de órgano responsable tan sólo ante la nación señala aquel carácter de órgano autónomo de la estructura política del Estado; y su condición de institución esencial para la función jurisdiccional lo incardina en el ámbito del poder judicial, aunque claramente diferenciado de la potestad jurisdiccional que corresponde a los jueces e independientes de éstos, como lo es de los otros poderes.

Es necesario, sin embargo, señalar que en todos esos casos sea por un arrastre histórico, sea por la resistencia política del ejecutivo a prescindir de sus resortes de poder, este continúa manteniendo ciertas facultades en la designación del titular de la jefatura del Ministerio Fiscal, ya en forma de propuesta al presidente de la República que debe nombrarlo (Portugal, donde en algún caso el presidente discrepó de la propuesta del Gobierno), ya por nombramiento directo (Brasil, donde los gobernadores de cada Estado nombran al procurador general "en los términos de la ley"). Sin embargo, ello no óbice para que la doctrina de esos países afirme la independencia de la institución y su desvinculación del Ejecutivo. Y ésa parece ser también la dirección a la que se encaminan las tendencias del Derecho comparado.

B. PRINCIPIOS

Expuesta la naturaleza que se le atribuye al Ministerio Público, abordaremos brevemente los tradicionales¹¹⁸ principios que lo caracterizan:

De orden funcional:

- a) Legalidad, e
- b) Imparcialidad.

De carácter orgánico:

- a) Jerarquía;
- b) Indivisibilidad;
- c) Independencia;
- d) Irrecusabilidad

Con relación a la clasificación de carácter funcional, puede señalarse en torno al principio de legalidad, que en razón de éste, el Ministerio Público actuará con apego a la Constitución, a las leyes que de ésta emanan y en general a las normas que conforman el sistema jurídico vigente del Estado, vigilando además su debido cumplimiento en los juicios en que interviene.¹¹⁹ Dicho principio tiene una doble vertiente: como pauta o sujeción del obrar de su personal, o como destino o finalidad de su actuación, así, la ley es guía y meta del Ministerio Público. Este doble carácter esencial de la legalidad, singulariza la posición

118 Existe consenso en la doctrina sobre estos principios, aunque algunos autores agregan otros, pero son discutibles y por ello no se citan

119 Ello no quiere decir que el principio de oportunidad esté erradicado de los ordenamientos donde priva aquél principio, pues existe conforme al principio de legalidad, a través de una *oportunidad reglada*, esto es, aquélla en que la ley la autorice, precisando los casos en que puede ser aplicada y estableciendo los requisitos exigibles para que su uso sea legal, ejemplos de esto los encontramos en las legislaciones contra la delincuencia organizada, que facultan al Ministerio Público a utilizar dicho principio en sus actuaciones.

constitucional del Ministerio Fiscal, destacándolo de todos los otros poderes públicos. en cuanto, si bien uno y otros están sometidos al imperio de la ley, el Ministerio Público es el único órgano que aparece construido en la Constitución para el mantenimiento y defensa de la legalidad, que se constituye en el fundamento de la justicia. La legalidad tiene para esta institución, un valor funcional distinto al que tiene para los demás órganos del Estado.

El segundo principio funcional es el de imparcialidad, por el cual el Ministerio Público actuará con plena objetividad e independencia, en defensa de los intereses que le están encomendados; este principio presenta la vertiente objetiva y la subjetiva, la primera, constituye un criterio de actuación que se conecta con la sujeción a la legalidad, pues ante éste, no puede ajustarse a otro criterio, influjo o interés; ello implica que el interés del fiscal no es necesariamente contrario al del imputado, ya que tiene el deber, coincidente con el del juez, de buscar la verdad material y de individualizar la norma que deba ser aplicada al caso; subjetivamente, la imparcialidad se significa como el deber del fiscal de separar el plano de la creación de criterios y de actuación, del plano de las ideologías personales, para actuar objetivamente conforme a la ley, que en sí ya constituye la ideología del pueblo, representado en el poder legislativo.

Con relación a la segunda clasificación, cabe decir que el primero de los principios citados, establece que la institución del Ministerio Público, está organizada jerárquicamente, bajo dirección y estricta responsabilidad del

procurador de justicia. Las personas que lo integran, son únicamente colaboradores del titular,¹²⁰ motivo por el cual, reciben y acatan las órdenes de éste, porque la acción y el mando en esta materia es de competencia exclusiva del procurador, en tanto todos conforman un solo cuerpo.¹²¹

El segundo principio, relativo a la indivisibilidad (unidad), consiste en que los agentes del Ministerio Público que intervienen en cualquier actuación de su competencia, no actúan por derecho propio, sino representando a la institución, de tal manera que el hecho de separar a la persona física de la función específica que le está encomendada, no afecta lo actuado; de ahí el axioma de que "a pluralidad de miembros, corresponde la indivisibilidad de funciones"¹²²

El principio de independencia es en torno a la competencia asignada a los integrantes del poder judicial, porque si bien es cierto que los agentes del Ministerio Público reciben órdenes de su superior jerárquico, es decir del fiscal o procurador, no sucederá lo mismo con relación a los jueces, ya que no es admisible la injerencia de ninguna otra persona o institución en las actuaciones del órgano de persecución¹²³

120 En sentido contrario opina José Franco Villa, para quien los agentes del Ministerio Público tienen personería directa y no simplemente delegada o sustituida por su jefe que es el procurador de justicia, resultando inadmisibles que sólo éste, conforme a lo que afirman otros comentaristas sea el que verdaderamente goza de la plena responsabilidad social y pueda transmitirla o retirarla arbitrariamente a sus subordinados reformando o revocando sus promociones. *Op. cit.* p 21

121 Dicho principio se critica en cuanto a que mientras el procurador de justicia dependa en forma alguna del titular del poder ejecutivo, entonces éste será el titular de la institución y no el procurador

122 Citado en CASTILLO SOBERANES, Miguel Angel *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, *Op. Cit.*, p 29

123 Dentro del Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal de 1970, se aceptó que "el Ministerio Público debe ser un -órgano independiente del poder ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del poder judicial"; por su parte, el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional de 1975, propuso "darle independencia al Ministerio Público respecto del ejecutivo, separando las atribuciones de asesoría y representación del gobierno, de las de representación social (sic) y persecución de los delitos, ya que esta última requiere de autonomía"

A este respecto el maestro italiano Guarneri sostiene que independencia no significa otra cosa sino que, en el momento de ejercer sus funciones, los funcionarios del Ministerio Público no estén obligados a obedecer sino a la ley y la conciencia propia, sin recibir órdenes de quien quiera que sea, aunque fuere su superior jerárquico, porque éstas pasarían a segundo plano ante la majestad de la ley y el deber de interpretarla libremente según su conciencia.¹²⁴

El último principio aludido, se refiere a que la función no es recusable, aunque sí las personas, ya que cuando se dan las hipótesis legales es un deber ineludible excusarse, incluso por un mínimo sentido ético, pero ello no implica que la institución del Ministerio Público deje de intervenir en los actos y procedimientos que por ley le competen.¹²⁵

Se agregan a los anteriores, los de Imprescindibilidad, legalidad, oficiosidad y buena fe¹²⁶; el primero refiere la imposibilidad de que un juzgado o tribunal del ramo penal funcione sin un agente del Ministerio Público adscrito, pues implicaría la nulidad de las actuaciones; el segundo, conlleva el mandato de que funcionará conforme a la ley aplicable, no de acuerdo a criterios de oportunidad o discrecionalidad, en tanto, debe realizar sus funciones cuando existan los requisitos de ley, sin necesidad de esperar algún impulso metalegal, lo cual conlleva el principio de oficiosidad, y por último se indica que al representar a la

124 Cfr. GUARNERI, José. *Las partes en el proceso penal*, Op. Cit. pp. 102 y 103.

125 Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Op. Cit.* pp. 125 a 127.

126 Cfr. FRANCO VILLA, José. *Op. Cit.*, pp. 20 a 24.

sociedad, la institución está interesada tanto en el castigo del responsable como en el respeto de sus derechos y garantías individuales.

C. ATRIBUCIONES

Las atribuciones del Ministerio Público son multifacéticas, dependiendo de la legislación que se observe,¹²⁷ pero esencialmente son la de vigilar la constitucionalidad y legalidad de los juicios e investigar los hechos posiblemente constitutivos de delito y perseguir a los responsables hasta obtener la declaración judicial respectiva así como vigilar el cumplimiento de la sanción penal.

El presente estudio se abocará al breve análisis de las atribuciones relativas a la preparación y ejercicio de la acción procesal y penal, dada la magnitud que de por sí tiene ésta, sin perjuicio de las diversas atribuciones que son de igual o mayor importancia.

El Ministerio Público es la única entidad acusadora, sin que como lo hemos señalado, ello implique que materialmente sea parte en el proceso penal, pues debe averiguar no sólo las circunstancias y los hechos que haya en contra del inculpado, sino también los que existan a su favor; en caso de comprobar la existencia de un acto punible, está obligado a ejercitar la acción procesal penal y

127 En Latinoamérica realiza la defensa y representación de los intereses del Estado y la sociedad (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, entre otros), la vigilancia del estricto cumplimiento de las leyes (Guatemala, Panamá y Venezuela, entre otros), o de una pronta, recta y eficaz administración de justicia (Honduras y Venezuela), la ejecución de las decisiones judiciales (Panamá y Venezuela), asesoramiento legal a los órganos y entidades estatales (Guatemala y Panamá), supervisión de conducta y ejercicio del poder disciplinario de los funcionarios públicos (Panamá); representación del Estado. Cfr RICO, José María. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Siglo XXI, D.F., México, 1997, pp 113 a 116.

sostenerla hasta determinar si existe y hace uso de la acción penal para obtener la sentencia condenatoria correspondiente.

Como ya se dijo, las funciones de la institución varían de acuerdo a cada legislación, pero existen atribuciones esenciales que son inherentes al órgano de investigación y persecución del delito, ejemplo de ello son las previstas en el código procesal penal alemán:

- a) Tramitar las solicitudes penales que se le presenten e investigar las denuncias que pongan en su conocimiento;
- b) Es el órgano competente para realizar las actuaciones propias del procedimiento de averiguación o preparatorio, completamente, desde el punto de vista legal en sus manos, es por tanto, el guía, director y señor del mismo;
- c) En caso de peligro por el retraso, puede ordenar la detención provisional, secuestros, registros, levantar puestos de control;
- d) Tomar la decisión sobre si ejerce la acción pública;
- e) Debe acusar en la vista principal y, en principio es el único legitimado para ello;
- f) Tiene derecho a interponer los recursos pertinentes;
- g) Es la autoridad de ejecución;
- h) Por último, tiene derecho a ser oído antes de que el tribunal tome cualquier resolución, ya en la vista principal, ya fuera de ella.¹²⁸

De manera más amplia, puede generalizarse como una de sus atribuciones la función persecutora de los delincuentes, mediante la búsqueda y presentación de pruebas y, pidiendo la aplicación de las penas correspondientes. La función presenta dos rubros:

128 Cfr. GÓMEZ COLOMER, Juan Luis *El proceso penal alemán, introducción y normas básicas*, Bosch, Barcelona, España, 1985, pp. p. 72

- a) Actividad investigadora, y
- b) Acción propiamente persecutora ante el órgano jurisdiccional.

Hasta aquí la introducción a la figura del Ministerio Público, en los capítulos siguientes se abundará sobre el presente tema, ya enfocado al caso mexicano.¹²⁹

129 Para mayor información sobre el Ministerio Público en general LEONE, Giovanni *Tratado de derecho procesal penal traducción de Santiago Sentis Melendo* tomo I, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina 1963, pp 447 a 442. MANZINI, Vincenzo *Derecho procesal penal*, traducción de Santiago Sentis Melendo tomo II, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina 1951, pp 311 a 380; DE PINA, Rafael *Manual de derecho procesal penal*, *Op Cit*, pp 121 a 132. ILANUD, *El Ministerio Público en América latina desde la perspectiva del derecho procesal penal moderno*, San José, Costa Rica, 1991, pp 1 a 92, RICO, José María *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, *Op Cit*, pp 112 a 118, y en el derecho penal mexicano GARCIA RAMIREZ, Sergio *Prontuario del proceso penal mexicano*, octava edición, Porrúa, D.F., México 1999, pp 10 a 15. COLIN SANCHEZ, Guillermo *Derecho mexicano de procedimientos penales*, *Op Cit*, pp 103 a 178. CASTILLO SOBERANES Miguel Angel *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, *Op. Cit*, pp 209. CASTRO Y CASTRO Juventino V *El Ministerio Público en México*, *Op Cit*, 299 pp FLORES MARTINEZ, Cesar Obed *La actuación del Ministerio Público de la Federación en el procedimiento penal mexicano*, *Op Cit*, pp 252 FRANCO VILLA, José *El Ministerio Público Federal*, *Op Cit*, pp 439

CAPÍTULO SEGUNDO

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN EL DERECHO COMPARADO

En este segundo capítulo de nuestra investigación, avanzamos al objeto central, la procuración de justicia penal, la cual es una función tan vasta, que constituye un subsistema del sistema de justicia penal.

Para abordar el tópico, existen multitud de estrategias, pero hemos considerado adecuado exponer la información extranjera que obtuvimos sobre la materia, a efecto de mostrar las diferentes formas de procurar justicia penal en países significativos de las diversas tradiciones jurídicas,¹³⁰ para posteriormente, en los capítulos venideros, ceñirnos a nuestro país, a efecto de hacer una exposición del estado actual y una evaluación de la procuración de justicia penal, a la luz del material doctrinario y la experiencia extranjera, así como de nuestro propio quehacer, en aras de lograr un diagnóstico correcto y proponer soluciones o

130 En el derecho comparado, un sistema jurídico es una familia de derechos, ya que si bien los derechos nacionales son múltiples, se agrupan en grandes sistemas, en razón de lo cual existen 5 grandes sistemas o familias de derechos a saber. el romano-germanico continental europeo, el *common law*, el socialista, el islámico y el asiático, algunos agregan el africano. Cfr. MARQUEZ PIÑERO, Rafael *Sociología Jurídica, Op. Cit.*, p. 63

adecuaciones viables que permitan superar la actual crisis en la que se ubica dicha función pública.

I. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN LAS PRINCIPALES TRADICIONES JURÍDICAS

En todo trabajo de investigación es importante conocer lo que acontece al respecto en otras latitudes, nuestro caso no es la excepción, pues la procuración de justicia penal es un tema universal, y por ello de ineludible comparación.

Aclaremos que el material recopilado no es de naturaleza uniforme con respecto a todos los países estudiados, ni tampoco sobre todos los ámbitos que en México abarca la procuración de justicia penal, por tanto, no realizamos propiamente un estudio comparativo, pero sí corresponde el material recabado a la figura del órgano de acusación, bajo cualesquiera de sus denominaciones y su actuación ante el órgano jurisdiccional con objeto de lograr la correcta impartición de justicia, que a grandes rasgos es en sí la procuración de justicia penal.

En todos los sistemas penales existe un órgano de acusación, que generalmente es público, aunque también subsisten reminiscencias del acusador privado,¹³¹ el cual normalmente se organiza a través de una institución denominada Ministerio Público, Ministerio Fiscal, Fiscalía, *attorney general* o *prokuratura*, cuya estructura

131 Como el caso de Inglaterra y España.

obedece a alguno de los 3 modelos existentes, el clásico Ministerio Público francés, el *attorney general* angloamericano o la *prokuratura* socialista.¹³²

Comenzaremos nuestro breve recorrido internacional, con los países de derecho continental y que en alguna medida adoptan el modelo francés, para seguir con los clásicos del sistema angloamericano, tras de lo cual hacemos un breve espacio para el sistema japonés y concluimos con un ejemplo del modelo socialista

1. ITALIA

El primer ejemplo es Italia, por ser el país donde se origina la tradición jurídica romana base del sistema de derecho continental, que inspira nuestro sistema de justicia penal.

En esta república parlamentaria, de aproximadamente 60'000,000 de habitantes y 301.000 kilómetros cuadrados, dividida en 22 regiones, *el Ministerio Público forma parte del poder judicial*, por tanto, es una magistratura al igual que la judicatura; encabeza a dicha institución un procurador general de la República, nombrado por el Consejo Superior de la Magistratura (órgano de autogobierno del poder judicial) al cual le siguen el procurador sustituto, el procurador adjunto y existe otro procurador en cada provincia¹³³

132 Cfr FIX ZAMUDIO Hector *La función constitucional del Ministerio Público*, Op Cit , pp 145 a 195

133 Cfr SACCUCCI, Bruno "Las funciones del Ministerio Público en el nuevo proceso penal" traducción de Lorenzo Cordova Vianello, en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, UNAM, D F, Mexico 1994 (serie estudios doctrinales) pp 379 a 412, quien cita de conformidad con la legislación italiana, como titulares del Ministerio Público al procurador general en la Corte Suprema de Casacion los procuradores generales en las Cortes de Apelacion, los procuradores de la Republica en los tribunales para menores de edad, los procuradores de la Republica en las Preturas Jurisdiccionales, y por los abogados generales en funciones de procurador general en las oficinas secundarias en las cortes de apelacion, así, no se advierte un mando unico sino una estructura horizontal

En la investigación de los delitos, el Ministerio Público tiene el control de la policía judicial, que no es un cuerpo sino una función; puesto que la policía judicial propiamente, como cuerpo, está inmersa en la policía del Estado que depende administrativamente del Ministerio del Interior, y si bien existen policías dependientes de otras instituciones gubernamentales, es el Ministerio del Interior el que guía y coordina todas las acciones relativas a la seguridad pública, a través de un cuerpo nacional de seguridad conformado de manera interinstitucional.

La policía de Estado, calculada en 80,000 hombres, se divide en policía de seguridad y judicial; el Ministerio del Interior incluye una Oficina de Coordinación y Planeación de Policía Judicial, así como las relativas a policía preventiva, informaciones generales, personal y formación; en cada una de las 95 provincias existe una prefectura y un consejo provincial para el mantenimiento de la seguridad y el orden.

La formación básica de los policías de Estado se realiza en escuelas especiales, durante 3 años, que incluye 6 meses de formación, 2 años de práctica y 4 meses más de formación; para llegar a ser inspector se requiere de un curso de 9 meses, y para obtener el nivel de vicecomisario, se requiere de un curso de 4 años o de 9 meses si el aspirante tiene licenciatura.¹³⁴

¹³⁴ Cfr. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, *et. al.* *Seguridad pública en México (problemas, perspectivas y propuestas)*, UNAM, D.F., México, 1994 (serie Justicia), pp 141 a 143.

La función de procurar justicia se lleva a cabo bajo las disposiciones del Código de Procedimientos Penales de 1988,¹³⁵ (reformado en 1992), que atribuye el ejercicio independiente, pero obligatorio de la acción penal, al Ministerio Público. El código de Vassalli, fue el que diseñó un nuevo modelo de averiguación y concedió a los órganos investigadores e inquisitorios posibilidades efectivas de simplificación, mayor agilidad y ductibilidad de movimiento, concreta disponibilidad de la policía judicial por parte del Ministerio Público, y una real coordinación vertical entre los entes públicos encargados de la investigación.

Las principales atribuciones en materia penal del Ministerio Público¹³⁶ están plasmadas en los artículos 50 y 51 del Código de Procedimiento Penal, que indican

“Artículo 50.- La acción penal.

1. El Ministerio Público ejercerá la acción penal cuando no existan los presupuestos para la solicitud de archivo.
2. Cuando no sea necesaria querrela, solicitud, instancia o autorización para proceder, la acción penal se ejercerá de oficio.
3. El ejercicio de la acción penal sólo podrá suspenderse o interrumpirse en los casos expresamente previstos por la ley.

Artículo 51.- Oficinas del Ministerio Público.

- 1 Las funciones del Ministerio Público se ejercerán:
 - a) En las indagaciones preliminares y en los procesos de primera instancia, por los magistrados de la Procuraduría de la República ante el tribunal o ante la pretura;¹³⁷

135 *Cfr* ESPITIA GARZON, Fabio *Código de Procedimiento Penal Italiano (comentado)*, Temis, Bogotá, Colombia, 1991 p 304

136 En general las atribuciones el Ministerio Público se indican en el artículo 73 del Ordenamiento Judicial (que equivale a la Ley Organica del Poder Judicial), entre las que se indican A. La vigilancia de la observación de las leyes y de la pronta y regular administración de la justicia, la tutela de los derechos del Estado, de las personas jurídicas e incapaces, la disuasión del castigo a los delitos y la aplicación de las medidas de seguridad y la ejecución de las sentencias

137 Fue reformada por el artículo 3° del decreto legislativo del 20 de noviembre de 1991, número 367, que instruye la Dirección Nacional Antimafia, modificada a su vez por la ley del 20 de enero de 1992, número 8, que establece las funciones previstas por el párrafo primero, inciso a), son ejercidas por los magistrados de la Procuraduría General en la Corte de Apelación, en los casos de abogacía previstos por el artículo 371 *bis*, los magistrados de la Dirección Nacional Antimafia serán quienes ejerzan tales funciones

- b) En los juicios de impugnación, por los magistrados de la Procuraduría General ante la Corte de Apelación o ante la Corte de Casación.
2. En los casos de avocación, las funciones previstas por el inciso 1 literal a) serán ejercidas por los magistrados de la Procuraduría General ante la Corte de Apelación.
3. Las funciones previstas por el inciso 1 son atribuidas a la oficina del Ministerio Público ante el juez competente, de acuerdo con las normas del capítulo II del título I.¹³⁸

El código procedimental de 1988 acentuó el proceso acusatorio sobre el inquisitivo, dejando al Ministerio Público como parte pública y órgano de acusación, revestida de garantías de autonomía e independencia frente a otros órganos del poder judicial; prescribió que tendrá conocimiento del delito en cuanto la autoridad policial sea informada de éste, a efecto de que aquél instruya a ésta sobre las investigaciones a realizar; todas las pruebas se presentan exclusivamente en la audiencia, por lo que su actividad carece de valor probatorio, aunque sí puede oír a testigos, interrogar, hacer inspecciones oculares y otro tipo de pruebas, pero el desahogo será en audiencia, a cambio, introdujo nuevas técnicas de investigación policiales, como la colaboración internacional, para lo cual flexibilizó la obligatoriedad de la acción penal, a efecto de permitir los decomisos parciales con objeto de proseguir la investigación y poder detener en el país o el extranjero a

138 Los artículos 52 a 54 invocados señalan: Art 52 - Impedimento. El magistrado del Ministerio Público puede declararse impedido cuando existan graves razones de conveniencia. Del impedimento decidirán, en el ámbito de sus respectivas atribuciones el procurador de la República ante la pretura, el procurador de la República ante el tribunal y el procurador general. Del impedimento del procurador de la República ante la pretura, del procurador de la República ante el tribunal y del procurador general ante la corte de casación ... Art 53 - Autonomía del Ministerio Público en la audiencia. El magistrado del Ministerio Público ejerce sus funciones en la audiencia con plena autonomía. El jefe del despacho procederá a la sustitución del magistrado en casos de grave impedimento, de importantes exigencias del servicio o los previstos por ... Art 54 - Remisión de la actuación a otro despacho. Si el Ministerio Público considerare durante las indagaciones preliminares que el reato es de competencia de un juez distinto de aquel ante el cual ejerce sus funciones, remitirá inmediatamente la actuación al despacho del Ministerio Público ante el juez competente. Si el Ministerio Público que recibe la actuación considera debe proceder el despacho que se le ha remitido, informará al procurador general ante la corte de apelación o, si pertenece a un distrito diverso, al procurador general ante la corte de casación. El procurador general, examinada la actuación, determinará qué despacho del Ministerio Público debe proceder y comunicará a los despachos interesados. La actuación de las indagaciones preliminares cumplida antes de la remisión o de la designación indicadas en los incisos 1 y 2, podrá ser utilizada en los casos y en la forma previstos por la ley "

otros participantes del delito, lo que en la nueva ley antidroga es conocido como el retraso en la ejecución del procedimiento de captura de las personas y el aseguramiento de la droga, asimismo permite las operaciones y agentes encubiertos. de igual forma acepta los decomisos en alta mar como consecuencia de la convención de *Montego Bay* de 1982, también se aplican los bienes confiscados y asegurados a las operaciones de la propia policía.¹³⁹ Eliminó aquella figura mixta de inquisidor-juez, aunque conservó parte de su carácter *sui generis*, inherente a su función dentro de la administración de justicia que no encontraría explicación en la simple consecución de intereses de una parte privada, ejemplo de ello es su facultad de apreciación sobre los hechos y circunstancias favorables a la persona investigada¹⁴⁰

La principal forma de delincuencia organizada en Italia es la mafia y sus agrupaciones similares como la *Camorra* de Nápoles o la *Andrangheta* de Calabria, desarrolladas en el sur del país, cuyos principales rasgos son: una fuerte jerarquización a partir de un *capo* que asigna funciones y distribuye beneficios; carácter secreto de la pertenencia. En la década de los ochenta se incrementó la acción policial contra la delincuencia organizada, pero la complejidad y extensión de las familias que configuran la mafia, su clandestinidad, la secrecía en su pertenencia y el temor que infunden a propios y extraños; a lo cual hay que añadir lo relativo a su dimensión económica, consistente en el dominio de actividades

139 Cfr FALCONE Giovanni *La lucha contra el crimen organizado* tercera edición, PGR, D.F., México, 1996, pp 63 a 66

140 Cfr SACCUCCI Bruno 'Las funciones del Ministerio Público en el nuevo proceso penal', en *Memorias del seminario justicia y sociedad, Op. Cit.*, pp. 379 a 412

lucrativas, que genera gran capacidad de corrupción, esto es, la mafia tiene 2 grandes instrumentos de control, la fuerza que infunde temor y el dinero que compra voluntades, lo cual dificulta enormemente su persecución, de ahí que no basten los instrumentos legislativos diseñados en contra de la delincuencia común para conseguir su desmantelamiento.

Ello hizo necesario adecuar el sistema de justicia penal a la lucha contra la criminalidad, por tanto, las premisas planteadas por el Código procedimental de 1988 han debido someterse a discusión, reabriéndose así la discusión sobre los fines y características del proceso penal, haciéndose ineludible la revisión de la congruencia y racionalidad del sistema, en relación con los fines del proceso, a efecto de conciliar el aspecto garantista individual con la seguridad colectiva.¹⁴¹

En la búsqueda de nuevas herramientas en la investigación y persecución de los delitos de esta naturaleza, se crearon en 1992 nuevos tipos penales como el de "asociación de tipo mafioso", que penaliza su constitución y la sola pertenencia a ellas, independientemente de la comisión concreta de un delito; así como la Dirección Nacional Antimafia (D.N.A.)¹⁴², también conocida como la superprocuraduría, a cuya cabeza está el procurador nacional antimafia, misma que goza de atribuciones para coordinar las actividades de información e investigación en la lucha contra el crimen organizado, pues se encomienda a la dirección la tarea

141 Cfr PETRONE. Mariano. "El principio acusatorio", traducción de Lorenzo Córdova Vianello, en *Memorias del seminario justicia y sociedad, Op. Cit.*, pp. 503 a 524.

142 Cuyo antecedente fue el Alto Comisionado de Lucha contra la Mafia, *idem*, p. 66.

exclusiva de realizar investigaciones preventivas al respecto, lo cual la convierte en un organismo especializado en eliminar las asociaciones mafiosas; sus características son la centralización y la especialización. La referida dirección forma parte del Ministerio del Interior, pero goza de autonomía administrativa, contable y presupuestal, pero le rinde cuentas al parlamento; tiene 3 unidades principales: la de investigaciones preventivas, investigaciones judiciales y relaciones internacionales.

La Unidad de Investigaciones Preventivas se ocupa de recoger noticias y datos sobre el crimen organizado con objeto de orientar las acciones de combate; la Unidad de Investigaciones Judiciales planifica y coordina las operaciones de la policía judicial a fin de aportar datos en los procesos; la Unidad de Relaciones Internacionales promueve y fomenta la cooperación con organismos afines para mejorar la lucha internacional en la materia.

Los delitos de mafia son investigados y perseguidos en todo el territorio italiano, por los magistrados expertos y especializados que existen en cada una de las 26 Procuradurías Distritales (antimafia) adscritas a la respectiva Corte de Apelación; característica de los agentes del Ministerio Público antimafia es su flexibilidad y movilidad para su eficacia, pero son supervisados por el procurador nacional

antimafia, bajo criterios de funcionalidad, el cual a su vez es supervisado por el procurador general adscrito a la Corte de Casación.¹⁴³

Desde luego que, como toda institución novedosa y que rompe con tradiciones e inercias, la *superprocuratura* ha sido objeto de múltiples críticas por su carácter autoritario. Pero tal vez sea la respuesta estatal ante las opiniones en el sentido de que la procuración de justicia penal en Italia se acerca a una crisis, por su ineficacia para combatir la delincuencia organizada y no organizada.¹⁴⁴

La creación del organismo anterior se vincula a la constitución de un cuerpo policiaco conocido como "el F.B.I. italiano", con el cual se buscó imprimir un giro en los esquemas y dinámicas tradicionalmente utilizados en la materia, al aglutinar elementos provenientes de las 3 principales agencias de Italia: la policía del Estado que depende del Ministerio del Interior, los carabinieri, organismo militarizado dependiente de las fuerzas armadas y, la Guardia de Finanzas dependiente del Ministerio correspondiente. También se integró a la D.N.A. personal pericial y de carrera en el área técnico-científica, para las actividades de apoyo.

La D.N.A. ha sido dotada por ley de atribuciones específicas para combatir el crimen organizado, tales como: decomisos preventivos, acceso a expedientes judiciales por delitos de la mafia, acciones encubiertas; interceptaciones telefónicas,

143 Cfr. GAITO, Alfredo. "El Ministerio Público. Organización y funcionamiento en Italia", en *Memorias del seminario justicia y sociedad. Op. Cit.*, pp 339 a 347

144 *Idem.* pp 348 y 353

escuchas ambientales, supresión del secreto bancario, protección a testigos, colaboración de sentenciados.¹⁴⁵

La colaboración internacional es punto fundamental en la procuración de justicia italiana, no sólo a nivel europeo, en virtud de los tratados de la Comunidad Económica Europea (firmados en Maastricht –hoy Unión Europea-), sino mundial, pues ejemplo de ello es el Convenio Hexagonal entre las instituciones de investigación de EE.UU., Alemania, Rusia, Canadá, Inglaterra e Italia.

2. FRANCIA

En esta república presidencial, con superficie de 543,000 kilómetros cuadrados, dividida en 22 regiones, y de aproximadamente 56 millones de habitantes, el Ministerio Público, que tiene su origen precisamente en este país, es el encargado de la procuración de justicia penal, toda vez que está facultado para ejercitar la acción penal en persecución de los autores de delito o crimen y solicitar la ejecución de una sanción¹⁴⁶. Existe una aparente dualidad en la naturaleza del Ministerio Público, pues los autores consultados lo ubican tanto en la esfera del poder ejecutivo, subordinado al Ministerio de Justicia o del Interior, por lo que sus agentes (fiscales) quedan sometidos a un cierto control de su carrera profesional,

145 Cfr ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, UNAM-Senado de la República, D.F., México, 1996 (serie varios), pp 101 a 115

146 Cabe precisar que en el derecho francés, las funciones de persecución (pesquisa judicial), de instrucción y de juicio son cumplidas por magistrados distintos: la función de persecución incumbe a los representantes del Ministerio Público, miembros de la magistratura de pie, presentes en todas las fases del proceso penal; la función de instrucción pertenece al juez de instrucción, miembro de la magistratura sentada, y la función de juicio corresponde a esta misma magistratura, pero a través de diverso miembro, pues no puede ser el mismo juez el que instruye y juzga.

como dentro del poder judicial, ya que incluso sus miembros (magistrados de pie¹⁴⁷ o de Fiscalía) son egresados de la Escuela Nacional de la Magistratura (del cual egresan también los magistrados sentados o sea los que imparten justicia) y su titular es nombrado por el Consejo Superior de la Magistratura¹⁴⁸ pero definitivamente *el Ministerio Público depende del poder ejecutivo francés a través del Ministerio de Justicia*, y es la policía judicial la que depende del Ministerio del Interior; el Ministerio Público es parte principal en el proceso penal pues participa en todas sus fases como representante de los intereses de la sociedad y está constituido en un cuerpo jerárquico indivisible, encabezado por el procurador general de la República, con agentes (magistrados) en todos los tribunales de policía, primera instancia, apelación y casación, cuyas atribuciones varían de acuerdo a su adscripción, pero todos mantienen la unidad de acción y la dependencia jerárquica respecto del procurador general,¹⁴⁹ que es nombrado en

147 Se les designa de pie porque durante el juicio se ponen de pie para presentar sus acusaciones y observaciones.

148 Cfr. ANTONY, Serge y Daniel RIPOLL. *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, segunda edición. PGR, D F, México, 1996 pp. 67 a 83, quienes en un principio lo ubican dentro del poder ejecutivo, adscrito al Ministerio de Justicia, pero luego describen a sus integrantes en calidad de magistrados (de pie), egresados de la Escuela Nacional de la Magistratura, lo cual pareciera ubicarlos dentro del poder judicial, aunque en realidad actúan bajo el control del Ministerio de Justicia, que orienta su actuación por escrito, aunque conservan su libertad de palabra en la audiencia; en cambio el Dr. Juventino V. Castro, refiere que el Ministerio Público en Francia depende del Ministerio del Interior y por tanto del poder ejecutivo. Cfr. CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Op. Cit., p. 261, en sentido diverso encontramos las opiniones de GONZALEZ RUIZ, Samuel, et al., en *Seguridad pública en México*, Op. Cit., pp. 132 a 134, para quienes el Ministerio Público al igual que los jueces de instrucción, forman parte del poder judicial y tienen autonomía e independencia respecto del poder ejecutivo, aunque reconocen que el procurador general de la República es nombrado por el Consejo Superior de la Magistratura, instancia que designa a los miembros del poder judicial. Consideramos que resulta más cercano a la realidad la opinión de los expertos del Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México, por tanto nos acogemos a su afirmación, sin embargo, no soslayamos que al navegar por la página del Ministerio de la Justicia de Francia, no se encontró ninguna referencia al Ministerio Público, sólo a la Dirección de Asuntos Penales e Indultos (*Direction des affaires criminelles et des grâces*) que tiene entre otras atribuciones, controlar a través de la Subdirección de Asuntos Penales Generales e Indultos, coordinar la actuación de las fiscalías generales en el ámbito de la policía judicial; impulsa y coordina la incoación y el ejercicio de la acusación pública en los asuntos que no sean de tipo económico, financiero, fiscal o social, ni en los casos de cohecho o crimen organizado, ya que para este último tipo de criminalidad existe un área específica (*Sous-Direction des affaires économiques et financières et de la lutte contre la criminalité organisée*), que impulsa y coordina la incoación y el ejercicio de la acusación pública en materia de delincuencia económica, financiera, fiscal y social en los casos de cohecho, tráfico de estupefacientes y los perpetrados por una organización criminal estructurada. Cfr. <http://www.justice.gouv.fr/espagnol/emindacg.htm>

149 Cfr. CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Op. Cit., pp. 260 a 262.

cada región, por el Consejo Superior de la Magistratura. Los miembros del Ministerio Público son independientes de los jueces de instrucción y de los miembros de los tribunales, asimismo son amovibles y revocables.

El Ministerio Público tiene el monopolio de la acción penal, por lo que dirige y controla los servicios de investigación durante la investigación preliminar¹⁵⁰, es decir hasta antes de la apertura de una información judicial, en tanto, puede dejar en libertad al inculcado para luego citarlo ante el tribunal o no dar curso a un asunto que le parece no constituir una infracción penal o cuando le parece no oportuno perseguir al delincuente, sin que en tal caso el juez de instrucción pueda a iniciativa propia, instruir un expediente, pues hasta ese momento no tiene intervención, salvo que el Ministerio Público le solicite la apertura de la información judicial (facultativa en materia de delitos y obligatoria en crímenes), en la cual el Ministerio Público sólo sigue y controla la actuación del juez de instrucción, caso en el cual y ante la acción pública ejercitada por el representante social, el juez de instrucción decidirá si se debe formar juicio. El representante social puede pedir al juez de instrucción que realice cualquier investigación conducente al conocimiento de la verdad o que le comunique en cualquier momento el expediente, asimismo le notifique previamente cualquier libertad otorgada al inculcado. El juicio será ante un tribunal (por delitos) o

150 Desde el momento en que se comete una infracción hasta la eventual apertura de una información judicial, el oficial de la policía judicial se encuentra bajo la dirección del representante del Ministerio Público, por lo que todos los partes o informes deben ser hechos de su conocimiento a efecto de integrar el sumario judicial, con base en el cual el procurador o el sustituto competente en la jurisdicción territorial tomará la decisión pertinente sobre el ejercicio o no de la acción penal. Si bien las actas de policía judicial no constituyen en sí una prueba de culpabilidad, sí son determinantes en el desenlace de la averiguación preliminar y en el juicio. Después de la apertura de la información judicial la policía judicial actúa bajo la dirección del juez de instrucción, percibe sus órdenes por medio de "comisiones rogatorias" que pueden ser delegaciones generales o específicas para investigación.

ante la corte de crímenes (por crímenes). Realizado el juicio, el Ministerio Público puede apelar ante el tribunal superior las sentencias de primera instancia.

Existe entonces el juez de instrucción, que como parte del poder judicial realiza funciones de investigación del delincuente, ya que está facultado para iniciar a petición del Ministerio Público la información judicial en la cual debe proceder a todos los actos útiles al esclarecimiento de la verdad, para lo cual cuenta con la ayuda de los servicios de la policía judicial e incluso de la gendarmería nacional (policía militarizada rural), quienes actúan por delegación judicial, pudiendo el referido juez inculpar a un probable responsable, aunque todos sus actos son apelables.

La policía judicial responde a la autoridad de los jueces de instrucción y procuradores de la República, aunque forma parte de la policía nacional, la cual depende del Ministerio del Interior y aglutina además a las policías preventivas urbanas entre otras, lo que implica una centralización de mando de las corporaciones a nivel nacional¹⁵¹; la policía judicial debe comprobar las infracciones a la ley penal, identificar a sus autores, reunir las pruebas testimoniales y materiales y poner a los probables responsables a disposición de la justicia; los oficiales de la policía judicial son quienes poseen los verdaderos poderes de investigación y son los únicos que pueden decidir medidas coercitivas, como la detención provisional de un sospechoso en flagrante delito; para efectos de

151 Cfr HREBLAY, Vandelin. *La police judiciaire*, Presses Universitaires de France, París, Francia, 1988 (colección *¿Que sais-je?*).

investigación de un delito o crimen, cualquier policía (no importa que no pertenezca al servicio especializado de la policía judicial) al estar en situación para ello, debe cumplir funciones de policía judicial.

Generalmente el jefe de la policía es un funcionario de carrera del Ministerio del Interior, a pesar de que el sistema de formación policial francés es uno de los más avanzados del mundo, ejemplo de ello, es el plan de modernización de la policía de 1985, cuyos objetivos centrales eran eficientizar la operatividad de la policía frente a la pequeña y mediana delincuencia, aumentar la cobertura territorial y la protección institucional, para lo cual se incrementará el uso de la información criminalística, de los elementos de policía técnica-científica, y mejorar las condiciones de empleo.¹⁵²

La criminalidad organizada también se ha incrementado en Francia, lo cual ha generado la especialización y modernización de los organismos del Ministerio Público y la policía judicial que la combaten,¹⁵³ así la Dirección Central de la Policía Judicial se organiza en divisiones que luchan en áreas específicas como el robo de vehículos, tráfico de seres humanos y estupefacientes, terrorismo, etc.; dicha oficina central tiene asignadas 4 misiones principales, conocer de mejor manera cada tipo de criminalidad, para lo cual concentra toda la información nacional proveniente de las diferentes entidades policiales; asegurar la relación con los

152 Cfr FRANCIA *POLICE NATIONALE*. "Le plan de modernisation", en *Revue de la Police Nationale*, Paris, Francia, numero 123, noviembre de 1985

153 Cfr ANTONY, Serge y RIPOLL, Daniel. *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, Op Cit pp 51 a 65

distintos cuerpos de investigación internacionales; elaborar políticas preventivas del delito en colaboración con las diversas entidades competentes y, realizar acciones operativas contra la delincuencia organizada en todo el territorio nacional. Paralelamente se han creado organismos novedosos, como el Servicio para el Tratamiento de la Información y Acción contra Circuitos Financieros Clandestinos (TRACFIN), adscrito al Ministerio de Economía, Finanzas y Presupuesto, que constituye una central de informaciones que recibe por parte de los organismos financieros, declaraciones de sospecha de lavado de dinero, y somete al análisis de peritos los informes para investigar las operaciones con recursos de procedencia ilícita, que en caso de presumir la existencia de delito, se pondrá a disposición del Ministerio Público. Problema importante en este tipo de delincuencia es la carga de la prueba, por lo que también en Francia se ha optado por revertir dicha carga hacia el indiciado a efecto de que éste sea quien acredite el origen lícito del dinero.

3. ESPAÑA

Monarquía parlamentaria constitucional, de aproximadamente 40'000,000 de habitantes, 504,000 kilómetros cuadrados, dividida en 17 comunidades autónomas y 2 plazas de soberanía, en la cual el Ministerio Fiscal está investido de la función investigadora del delito¹⁵⁴ y persecutora del delincuente, toda vez que de acuerdo

154 Atribución que comparte con el juez de instrucción, aunque este último es quien aparece como el responsable directo, como se advierte al comentar la función que debe realizar la policía judicial, señalada en el artículo 445.1 inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que a la letra indica "La averiguación acerca de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los primeros, dando cuenta seguidamente a la autoridad judicial y fiscal conforme a lo dispuesto en las leyes"; por tanto, sólo cuando no se han aperturado las diligencias judiciales y recibe instrucciones del fiscal, dependerá funcionalmente del mismo. Cfr. QUERALT, Joan Joseph. *Introducción a la policía judicial*, tercera edición, Bosch, Barcelona, España, 1999, p. 14.

al artículo 124.1 de la Constitución Española de 1978, el Ministerio Fiscal tiene la obligación de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar en éstos la satisfacción del interés social. Desarrolla su función con base en los principios de unidad de acción y dependencia jerárquica, legalidad e imparcialidad.¹⁵⁵

El fiscal general del Estado es designado por el rey,¹⁵⁶ a propuesta del gobierno, y oyendo al Consejo General del Poder Judicial,¹⁵⁷ puede ser cesado bajo el mismo procedimiento;¹⁵⁸ su órgano de gobierno es el Consejo Fiscal encabezado por el procurador general del Estado e integrado por 11 miembros más como el teniente fiscal del Tribunal Supremo y el inspector fiscal;¹⁵⁹ la ley 50/81 lo define integrado al poder judicial pero con autonomía funcional, por tanto, se ubica dentro del poder judicial, pero con cierta vinculación al poder ejecutivo, ya que el gobierno puede excitar su actuación en defensa de los intereses públicos,¹⁶⁰ asimismo interviene de diversas maneras en la conformación y funcionamiento de la institución, lo que otorga una función dual a los miembros de la institución, tanto como magistrados

155 Cfr BELTRAN BALLESTER, Enrique "El Ministerio Fiscal en España: su organización y funcionamiento", en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op Cit. pp 281 a 288

156 Critica el sistema de nombramiento, debido a que es censurable un sistema de designación que hace depender la objetividad de una institución del talante personal de quien la encarna, por lo que propone la designación mediante terna propuesta por el poder legislativo Cfr MARCHENA GÓMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*, Ediciones Jurídicas Marcial Pons, Madrid, España. 1992, pp 195 a 197

157 Existe la sugerencia para que el nombrado surja de una propuesta del poder legislativo, aprobada por las tres quintas partes del mismo *Idem*. pp. 194 a 197

158 Cfr ORTELLS RAMOS, Manuel. "La Instrucción por el Ministerio Público", en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op Cit pp. 465 a 494.

159 Aunque se critican las escasas funciones del Consejo Fiscal, así como que sean consultivas y no vinculantes, en contrapartida de las prerrogativas más numerosas y efectivas que tiene la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, formada por individuos nombrados por el poder ejecutivo *Idem*, pp. 268 a 272

160 Cfr. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, et. al., *Seguridad Pública en México*, Op. Cit., pp. 126 a 130.

como funcionarios gubernamentales,¹⁶¹ por lo que existe la crítica constante de que es un organismo ambiguo en su función e indeterminado orgánica, estructural y conceptualmente, ya que debiera desvincularse efectivamente del poder ejecutivo para poder cumplir cabalmente sus atribuciones;¹⁶² aunque existe una tendencia para ubicar al Ministerio Fiscal dentro del ámbito de subordinación del poder ejecutivo, así como para otorgarle plena facultad de realizar la investigación preliminar, sólo reservando para la autoridad judicial las medidas cautelares o restrictivas de derechos para los ciudadanos,¹⁶³ sin soslayar la corriente que propone vincularlo al poder legislativo.¹⁶⁴

El Ministerio Fiscal se organiza a través de su propio estatuto orgánico, de manera piramidal, mediante órganos unipersonales como el fiscal, órganos de apoyo como el Consejo Fiscal, la Junta de Fiscales de Sala, la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica, órganos centrales como las Fiscalías especializadas con jurisdicción en todo el reino, *Vb. gt.* Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas, y órganos periféricos, con competencias comunes pero adscritos a un territorio determinado, ejemplo las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas;¹⁶⁵ el Ministerio Fiscal ejerce mando sobre la policía judicial, en sus funciones de averiguación del delito, descubrimiento

161 Cfr. BELTRAN BALLESTER, Enrique. "El Ministerio Fiscal en España: su organización y funcionamiento", en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op. Cit. pp. 267 a 299.

162 Cfr. PRIETO CASTRO, Leonardo. *Construcción dogmática del Ministerio Fiscal en el orden civil*, discurso pronunciado en su ingreso a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, España, 1953.

163 Cfr. ORTELLS RAMOS, Manuel. "La Instrucción por el Ministerio Público", en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op. Cit. pp. 465 a 494.

164 De acuerdo con su función de la defensa de la legalidad, es indispensable que el Ministerio Fiscal encuentre su colocación institucional aproximándose al poder legislativo, pues éste constituye la fuente de la legalidad cuya custodia se trata; el Ministerio Fiscal ha de estar orientado hacia el órgano parlamentario productor del bloque de juridicidad que ha de defender. Cfr. MARCHENA GÓMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal: su pasado y su futuro*, Op. Cit. p. 194.

165 Cfr. CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Cándido. *El Ministerio Fiscal*, Op. Cit., pp. 101 a 124.

y aseguramiento del delincuente,¹⁶⁶ asimismo está facultado para interponer el "recurso de amparo",¹⁶⁷ de igual forma, tiene competencia para promover la acción de la justicia en el ámbito castrense, al igual en contra los menores de 16 años de edad.

El procedimiento penal se divide en juicio de faltas para adultos, ordinario para adultos, abreviado para adultos y juicio para menores, de los cuales llama la atención el ordinario para adultos, que procede por delitos con punibilidad mínima superior a 12 años de prisión, el cual se desarrolla en instrucción, juicio oral y ejecución de sentencia. La instrucción o sumario prepara el juicio al averiguar y hacer constar la perpetración del delito, sus circunstancias y la culpabilidad del indiciado, asegurando su persona y las responsabilidades pecuniarias de los mismos, fase en la que es dominante la figura del juez de instrucción que actúa de manera inquisitiva, por su parte, el Ministerio Fiscal tiene encomendado inspeccionar el sumario para garantizar el cumplimiento de la ley,¹⁶⁸ así como promover las pruebas que estime conducentes, hasta agotar la investigación, a efecto de que determine si solicita la apertura del juicio oral o el sobreseimiento. Si el fiscal pide la apertura del juicio, presentará sus conclusiones provisionales, al igual que las demás partes (el enjuiciado y su defensa y las partes civiles), tras de lo cual en el plenario, bajo los principios acusatorio, de publicidad, oralidad y contradicción, se procederá de nuevo al desahogo de las pruebas, salvo

166 Generalmente compartido con el juez de instrucción y excepcionalmente de manera única

167 Cfr. CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Op. Cit., p. 267.

168 Cfr. ZAFFARONI, Eugenio Raúl (coord.). *El proceso penal (sistema penal y derechos humanos)*, Porrúa, D.F., México, 2000, pp 58 a 64

imposibilidad, y se fijarán las conclusiones definitivas, enseguida el tribunal provincial deliberará y dictará su sentencia, la cual puede ser recurrida en casación, en su defecto causa estado y procede la ejecución por parte del mismo tribunal y con audiencia del fiscal. El juicio abreviado procede cuando no aplica el ordinario y se caracteriza por realizarse a través de juez unipersonal, por plazos abreviados en la instrucción y una mayor facultad de investigación directa del Ministerio Fiscal. En el procedimiento de menores el fiscal realiza la instrucción, salvo excepción, y tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal.¹⁶⁹

La policía judicial es un órgano técnico y especializado, auxiliar del Ministerio Fiscal y los jueces, que lleva a cabo material y directamente la investigación de los delitos, mediante la práctica de las diligencias necesarias, por lo que su intervención comienza aún sin proceso formal, caso en el cual participa a la autoridad judicial la comisión del delito y despliega las diligencias de prevención que la ley le permite, como dar protección a la víctima, recabar las pruebas y asegurar al sospechoso en los casos que proceda,¹⁷⁰ por ello, puede intervenir por propia iniciativa, a excitación del órgano jurisdiccional (si ante este se presentó denuncia de delito público o querrela de delito privado) o por instrucción del Ministerio Fiscal, y termina

169 Cfr. BELTRAN BALLESTER, Enrique. "El Ministerio Fiscal en España: su organización y funcionamiento", en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op. Cit. pp. 290 a 293.

170 Entre otras, la policía judicial puede y debe en los casos previstos por las leyes, entrar y registrar domicilios por motivos de seguridad, retener a los sospechosos para identificación, intervenir las comunicaciones del imputado, realizar actos que posiblemente atenten contra la integridad corporal del inculcado, como extracciones de sangre, análisis de fluidos, tactos, radiografías, etc., Cfr. GÓMEZ COLOMER, Juan Luis. "La policía judicial en España: aspectos orgánicos y procesales penales", en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op. Cit., pp. 595 a 610.

cuando se han concluido las diligencias de prevención o se han cumplido las encomendadas por los órganos a los que auxilia.¹⁷¹

Se critica que no existe en sí un cuerpo de policía judicial, sino que es una función investigadora realizada por todos los cuerpos de policía existentes en el ámbito de sus atribuciones,¹⁷² como el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil o las policías autonómicas.¹⁷³ El responsable de la policía nacional es el ministro del interior y de la Guardia Civil es el ministro de defensa.

La criminalidad organizada en España enfocada al terrorismo, tráfico de drogas, blanqueo de dinero, comercio ilegal de armas, automóviles y personas, entre otros, es combatida por la Dirección General de la Policía Española, para lo cual cuenta con normatividad que la faculta para la lucha, incluso de manera diversa a la delincuencia común, pues el artículo 55.2 de la Constitución Española, instauró un régimen de excepción que incluye la suspensión de determinadas garantías en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas; dicha suspensión se refiere al plazo de 72 horas para definir si un detenido es puesto en libertad o consignado ante la autoridad jurídica, pues el mismo puede extenderse hasta a 5 días y después ordenar la prisión incomunicada hasta por un mes con prórroga por 2 meses más; igualmente se suspende el derecho a la inviolabilidad del domicilio que puede ser cateado por

171 Cfr. QUERALT, Joan Joseph *Introducción a la policía judicial*. Op. Cit., pp. 19 a 21

172 *Idem*, pp. 13 a 16.

173 Cfr. GÓMEZ COLOMER, Juan Luis. "La policía judicial en España", Op. Cit., pp. 593 a 594.

la autoridad, así como el secreto en las comunicaciones, las cuales podrán ser intervenidas previa autorización judicial. La política respecto a tipificar como delito autónomo el hecho de participar en delincuencia organizada no ha sido adoptado por la legislación española, ya que han dejado que sea el poder judicial quien establezca el contenido y alcance del concepto, agravando las puniciones en los casos que se advierte la presencia de delincuencia organizada en el hecho sancionado.¹⁷⁴

Para enfrentar de mejor manera la delincuencia organizada, se ha implementado la centralización de la competencia en la prevención, investigación y persecución de tales delitos, esto último a través de los juzgados centrales de instrucción (quienes investigan de manera inquisitoria) y la Audiencia Nacional, reforzar las sanciones administrativas y las medidas de seguridad contra las personas morales (pues sólo las físicas son objeto de responsabilidad penal), emisión de leyes contra el blanqueo de dinero proveniente de actividades ilícitas, interceptación de telecomunicaciones, acciones policiales encubiertas, decomiso de bienes y uso de los mismos en actividades policiales, protección de testigos, beneficios para los colaboradores de la justicia.¹⁷⁵

174 Cfr. PEÑA ECHEVERRÍA, Manuel Javier. "La delincuencia organizada y su problemática desde la óptica de la investigación policial", en Revista *Criminalia*, D.F., México, año LXVI, número 1, enero-abril 2000, pp. 101 a 166.

175 Cfr. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. *Instrumentos Jurídicos contra el Crimen Organizado*. Op. Cit., pp. 117 a 132

4. ARGENTINA

La República Federal de Argentina, con superficie de 2'780,000 kilómetros cuadrados, dividida en 22 provincias y 2 distritos federales, con una población aproximada de 23'000,000 de habitantes, depositó hasta 1994 la función de procurar justicia en el Ministerio Fiscal sea a nivel federal, como provincial, ambos encabezados por un procurador general, auxiliados por los procuradores fiscales; en todos los casos. velaba por la exacta observancia de la ley en los intereses generales y una administración de justicia pronta e igual para todos, asimismo el Ministerio Fiscal estaba vinculado a la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, tenía intervención como parte acusadora en el proceso penal y ejercía la acción penal¹⁷⁶ en los delitos perseguibles de oficio.¹⁷⁷

Hasta 1994, existía ambigüedad en su dependencia respecto a los poderes de la unión, ya que a nivel federal su titular y principales integrantes (fiscales de cámara de apelaciones) eran nombrados por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado y gozaban de inamovilidad, mientras que los procuradores o agentes fiscales (encargados de la justicia de paz, por ejemplo)¹⁷⁸ sólo eran designados por el ejecutivo y eran removibles, cabe precisar que todos los miembros del Ministerio Fiscal estaban bajo la superintendencia de la Corte Suprema Nacional, esto ha ido cambiando a favor de convertir a la institución en un órgano autónomo de los

176 Con base en el principio de oportunidad, aunque de manera limitada, por el cual sólo se inculpa a quien realmente lo merece en aras de no saturar el sistema. Cfr. RICO, José María. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, siglo XXI, D.F., México, 1997, pp. 112 y 113

177 Cfr. FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal*, Op. Cit., pp. 33 y 34

178 Cfr. CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Op. Cit., pp. 255 a 257

poderes ejecutivo y judicial,¹⁷⁹ toda vez que la reforma constitucional de 1994 creó una sección relativa al Ministerio Público, donde incluyó el artículo 120 que lo definió como órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses sociales; está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación, sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones. Como se advierte, el Ministerio Público argentino es autónomo de los poderes tradicionales y bicéfalo, en razón de que se consideró que la eficacia de la institución está directamente relacionada con su independencia y garantías de funcionalidad;¹⁸⁰ sin embargo, en ciertas provincias, como Córdoba, los miembros del Ministerio Fiscal que ejercían funciones de justicia (como el fiscal del Tribunal Superior, los fiscales de Cámara y agentes fiscales) formaban parte, desde antes de la reforma citada, del poder judicial (pero nombrados por el ejecutivo, gozaban de inamovilidad y sólo podían ser removidos por un jurado de enjuiciamiento de magistrados). La interpretación se centra ahora en definir si el Ministerio Público constituye un nuevo poder o es un órgano extrapoder, al margen de los poderes clásicos, pero en relación con alguno de ellos.¹⁸¹

179 Cfr. VÉLEZ MARICONDE, Alfredo. *Derecho procesal penal*, tomo I, segunda edición, Lerner, Buenos Aires, Argentina, s/a, p. 243.

180 Cfr. GELLI, María Angélica. "El Ministerio Público y el defensor del pueblo en la constitución Argentina", en *La reforma constitucional en México y Argentina*, UNAM-Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, D.F., México, 1996 (serie cuadernos constitucionales México-Centroamérica, No. 19), pp. 79 a 93.

181 Cfr. BIDART CAMPOS, Germán. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, tomo VI, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 487; QUIROGA LAVIÉ, Humberto. "Nuevos órganos de control en la constitución", en *La reforma de la Constitución*, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 1994, p. 289; SAGUÉS, Néstor Pedro. *Constitución de la nación Argentina (Introducción)*, Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 28.

El sistema de justicia penal argentino es parecido al de los países europeos antes analizados, ya que atribuye la investigación inmediata del delito a las diversas policías y cuerpos de seguridad, en funciones de policía judicial, los que desde luego deben dar parte al juez de instrucción correspondiente¹⁸² y al Ministerio Público o agentes fiscales, para que el primero dirija la investigación y el segundo vigile (salvo que el juez le delegue la dirección de la investigación, caso en el cual ordenará a la policía las diligencias conducentes) el buen desarrollo de la misma, a efecto de definir a la conclusión de ésta, si formula la petición de apertura del juicio; asimismo otorga mayor capacidad de investigación a los agentes fiscales en tratándose de delincuencia menor.¹⁸³

La denuncia o querrela podrá presentarse ante la policía, el agente fiscal o el juez, lo cual originará una prevención o información judicial que durará 4 meses con posibilidad de prórroga.

Son fines de la instrucción del sumario, comprobar la existencia del hecho delictuoso, establecer las circunstancias de comisión, individualizar a los partícipes, así como sus circunstancias personales y comprobar la existencia y extensión del daño causado por el delito. Concluida la instrucción, dentro de los 10 días siguientes, el juez decidirá si ordena el enjuiciamiento del imputado (siempre que existan elementos de convicción suficientes) o dicta el sobreseimiento; en el juicio

182 Cfr MORAS MOM, Jorge R. *La investigación en el proceso penal*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1998, p 13

183 Cfr DAYENOFF, David Elbio *Defensas penales y actuaciones procesales en el nuevo proceso oral*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994, pp. 1 a 104.

se observan los principios del sistema acusatorio, tales como oralidad, contradicción y publicidad, entre otros, otorgando amplias garantías al encausado,¹⁸⁴ y en donde el Ministerio Público sostendrá la acusación, hasta lograr un sentencia conforme a derecho. Las resoluciones judiciales son apelables y existe el recurso de casación.

5. COLOMBIA

La república presidencialista de Colombia, que goza de una superficie de 1'141,000 kilómetros cuadrados y está dividida en 23 departamentos, 4 intendencias y 5 comisarias, cuenta con aproximadamente 34'000,000 de habitantes, y *tiene organizado su subsistema de procuración de justicia, bajo 2 instituciones complementarias,¹⁸⁵ la Procuraduría General de la Nación,¹⁸⁶ bajo la dirección del procurador general, elegido por el Senado¹⁸⁷ de entre una terna enviada por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, para desempeñarse por 4 años, sin reelección;* a la Procuraduría General le corresponde vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos; proteger los derechos y asegurar su

184 Cfr. VÁZQUEZ ROSSI, Jorge. *El proceso penal*, Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1986, p. 284

185 Venezuela también divide la función de procurar justicia en 2 instituciones, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público, este último organizado bajo la figura de la Fiscalía General de la República. Cfr. CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Op. Cit., pp 251 a 253. Sin embargo, debe reconocerse que la ubicación constitucional del Ministerio Público, y en especial su autonomía, no bastan para ganar la batalla a la delincuencia, como se advierte en el reportaje "La delincuencia en Venezuela, 'a punto de institucionalizarse'" de Aram Rubén Aharonian, publicado en el Semanario *Proceso*, número 1200, del 31 de octubre de 1999, D.F., México, pp. 61 y 62

186 La cual se arroga la función de Ministerio Público y tendrá las atribuciones previstas por el artículo 277 de la Constitución

187 Antes era elegido por la Cámara de Representantes de una terna propuesta por el poder ejecutivo. Lo cual es normal en un subcontinente en que no existe homogeneidad en el nombramiento del titular del Ministerio Público, pues en algunos países lo nombra el presidente de una terna enviada por alguna de las cámaras, en otros al revés, en otros más, es el poder judicial quien lo nombra de una propuesta formulada por el poder ejecutivo. Cfr. RICO, José María *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Op. Cit., pp. 116 y 117

efectividad con el auxilio del defensor del pueblo: defender los intereses de la sociedad. los colectivos en especial los ambientales; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, además tiene funciones de control administrativo como desvincular de su cargo a los servidores públicos que incurran en faltas así sancionadas. Tiene facultad para presentar iniciativas de ley. Dicha institución está vinculada a otra denominada el defensor del pueblo (especie de *ombudsman*) que forma parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la dirección del procurador.¹⁸⁸

Por su parte, *la Fiscalía General de la Nación que está integrada a la rama judicial*¹⁸⁹ *y tiene autonomía administrativa y presupuestal,*¹⁹⁰ *es encabezada por un fiscal general de la Nación,*¹⁹¹ *un vicefiscal general,*¹⁹² *el secretario general,*¹⁹³ *e integrada por los fiscales de los tribunales superiores de distrito y demás fiscales que designe la ley; el fiscal debe tener las mismas cualidades de un ministro de la Corte Suprema de Justicia, pues incluso será designado por la Corte, de terna*

188 Cfr PARRA QUIJANO, Jairo "La administración de justicia en Colombia", en *Administración de justicia en Iberoamérica* UNAM, D F México, 1993 (serie estudios comparativos, No 28), pp 148 y 149

189 Aunque tiene autonomía administrativa de acuerdo al artículo 249 de la Constitución, por lo que se ubica a Colombia dentro de los países que otorgan autonomía al Ministerio Público (sólo en Costa Rica y Paraguay depende del poder judicial plenamente, de igual forma, en República Dominicana y Uruguay depende directamente del poder ejecutivo, y en Bolivia, Colombia Ecuador El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Venezuela presenta alguna autonomía) Cfr RICO, José María *Justicia penal y transición democrática en América Latina, Op Cit*, pp 112 y 113

190 *Idem*, pp 133 a 159 Aunque en obra editada antes de 1994, se indica que como en la mayoría de los países latinoamericanos el Ministerio Público está organizado a partir del modelo francés, por lo que tanto en el fuero federal como en el local, depende del poder ejecutivo, sus funcionarios son amovibles y desempeñan el cargo por un lapso determinado, que en el caso de algunos funcionarios puede ser prorrogable. Cfr FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal, Op Cit*, p 37

191 A la cual se adscriben directamente las oficinas de protección a víctimas, testigos y funcionarios de la institución, de veeduría, planeación y jurídica, así como el centro de información de actividades delictivas

192 Dependen de él, la oficina de asuntos internacionales y de divulgación y prensa

193 *Que tiene adscritas la escuela de investigación criminal y criminalística y el fondo de vivienda y bienestar, asimismo, las direcciones nacionales de fiscalías (que interviene en las políticas de investigación y acusación y cuenta con una estructura regional y seccional) y del cuerpo técnico de investigación (que es el área operativa que investiga y busca a los partícipes de un hecho delictivo, planea, organiza, dirige, controla y ejecuta las funciones de policía judicial del mismo cuerpo, por lo cual se compone de la división de investigaciones -policía judicial- y de criminalística -periciales-)*

enviada por el presidente de la República y no podrá ser reelegido; los fiscales de los tribunales serán nombrados por el presidente, y los demás por el fiscal general, de entre las listas presentadas por los fiscales de los tribunales; a todos ellos corresponde perseguir¹⁹⁴ a los delincuentes.¹⁹⁵

Su misión es brindar acceso a la justicia a través del desarrollo de la investigación y acusación de los presuntos infractores de la ley penal, asimismo participa en la formulación e implementación de una política criminal que erradique la impunidad y coadyuve a la credibilidad en la administración de justicia.

Hasta 1991 existían los jueces de instrucción criminal, quienes conducían los procedimientos de investigación de los delitos, pero mediante una reforma constitucional nació la Fiscalía, cuyas operaciones iniciaron en 1992; está regida por su Estatuto Orgánico y un nuevo código procesal.

Las funciones específicas de la citada institución son, asegurar la comparecencia de los presuntos infractores, adoptando las medidas de aseguramiento, calificar las investigaciones mediante resolución de acusación o declaratoria de preclusión de la investigación, dirigir y coordinar las funciones de la policía judicial que en forma

194 El numeral 1° del artículo 250 de la constitución colombiana le otorga la atribución de asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento.

195 En la constitución colombiana de 1968, dicha función correspondía al procurador general de la República, toda vez que no existía la figura diversa del fiscal general para la materia penal. *Cfr.* CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, Op. Cit.*, p. 251.

permanente cumplen la policía nacional y los demás organismos que señala la ley, velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.¹⁹⁶

Respecto a la estructura del sistema penal, el artículo 250 de la constitución colombiana, señala que:

- a) La Fiscalía es quien investiga y acusa;¹⁹⁷
- b) El juzgamiento corresponde a los juzgados y tribunales;
- c) Se permite utilizar pruebas recogidas y practicadas durante la investigación;
- d) Se permite la contradicción de la prueba en la instrucción y en el juicio;
- e) La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal, puede dictar medidas de aseguramiento.

El artículo 29 de su constitución describe las garantías que existirán en todo proceso, entre las cuales encontramos el debido proceso público, seguido por autoridad competente y conforme a las leyes dictadas con antelación, se aplicará preferentemente la ley más favorable al imputado, se proclama el principio de inocencia y su derecho a la audiencia y defensa en un proceso expedito, al igual que el "*non bis ídem*"; de los anteriores ejemplos se aprecia la existencia de un sistema proclive al acusatorio.

La delincuencia organizada encabezada por el narcotráfico es un grave problema en Colombia, aunque de acuerdo al fiscal general, parece que se ha logrado

¹⁹⁶ Cfr REPUBLICA DE COLOMBIA FISCALÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. *Conozcamos nuestra entidad*, publicación institucional dirigida a presentar a los nuevos servidores de la Fiscalía, la estructura y funciones de la entidad

¹⁹⁷ Con base en el principio de oportunidad, aunque de manera limitada, por el cual sólo se inculpa a quien realmente lo merece, en aras de no saturar el sistema Cfr RICO, José María. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. Op Cit. pp. 112 y 113.

superar la tolerancia y anuencia general al narcotráfico, pues actualmente existe un real rechazo social a dicha actividad ilícita.¹⁹⁸

A partir de 1991 se intensificó la lucha contra el referido fenómeno, a través del Plan Nacional del Estado Colombiano para la Superación del Problema de la Droga, aplicado por el Consejo Nacional de Estupefacientes, encabezado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, e integrado también por el fiscal general de la Nación, el procurador general de la Nación, entre otros, el cual tiende a aplicar una política coherente y permanente contra el flagelo, coordinando esfuerzos multi-institucionales, nacionales y extranjeros, para atacar en todos los frentes, incluso los operativos.

El órgano ejecutivo de dicho consejo es la Dirección Nacional de Estupefacientes, creada en 1990, bajo naturaleza de unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía administrativa y presupuestal y un régimen especial de contratación administrativa; la citada Dirección tiene a su cargo la coordinación, desarrollo y aplicación de las políticas gubernamentales en materia de control de estupefacientes y de prevención y represión de las conductas ilícitas relacionadas con aquéllos; asimismo se encarga de actualizar el inventario de bienes asegurados o decomisados y su correcta utilización.

198 Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. Op. Cit., pp. 35 a 56

Para cumplir los anteriores fines, ejerce amplio control sobre las empresas de aviación y el control del tráfico aéreo, coordinándose con el Ministerio de Defensa, a efecto de accionar medidas de defensa en caso de vuelos no identificados, asimismo ejerce control sobre las sustancias químicas que sirven de precursores para la preparación de drogas, a efecto de verificar el uso lícito de los productos, pero en caso contrario, puede prohibir la excesiva importación de los precursores e incluso aplicar sanciones en contra de la empresa que los desvía.

En ese tenor, el Estado colombiano ha generado instrumentos legales que pretenden abatir el crimen organizado, en primer lugar ha aplicado la política de sometimiento, definida como el:

"instituto a través del cual el Estado procura la desarticulación de organizaciones criminales, a partir de la reafirmación de su imperio punitivo, haciendo atractivo a los delincuentes la renuncia a la vida criminal y el reconocimiento por ellos mismos de la responsabilidad penal que les atañe por su prontuario delictivo."¹⁹⁹

Esta política tiene por objeto lograr la colaboración de los propios miembros de las organizaciones delictivas para conseguir el desmembramiento de éstas y la captura de los principales jefes, a cambio de beneficios, como el no ser involucrado en las investigaciones o la reducción considerable de las penas, así como la sustitución de las mismas por otras que no impliquen sentencias de prisión, debido a que las rebajas llegan a los 5/6 de la pena.

199 COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES *Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga*. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995, p. 77

En 1995 se formó la Comisión de Evaluación de la Política de Sometimiento a la Justicia, integrada entre otros por el fiscal general y el procurador general, que ha emitido criterios de aplicación y evaluación de los procedimientos utilizados, tales como la aplicación de sustitutivos penales o beneficios, al recomendar la utilización plena por parte del fiscal general, de la potestad a él asignada para señalar y unificar criterios que evalúen la concesión de beneficios por colaboración eficaz con la justicia; recomendación que fue atendida por el fiscal al emitir la circular 004/95 relativa a los lineamientos para la aplicación en la Fiscalía de las recomendaciones acordadas en la Comisión.

La política anterior ha sido altamente polémica, pues para algunos es un instrumento eficaz y práctico en la lucha contra la delincuencia organizada, para otros constituye una desviación del Estado de Derecho, y otros consideran correcta su finalidad pero desnaturalizada su aplicación.

Otro instrumento legal para el combate de la delincuencia organizada es la reserva de identidad de jueces y fiscales, a efecto de evitar los atentados y presiones de que eran objeto, por lo cual, mediante una triangulación determinada, en el expediente judicial no aparecen las firmas en las resoluciones o pedimentos del juez y/o fiscal de la causa. Del mismo modo, se reserva la identidad de los intervinientes en el proceso, mediante la aplicación de mecanismos adecuados para tal efecto, como lo es que sólo impriman su huella digital en el acta donde

conste su declaración y por separado se les identifique, así como que los interrogatorios, pedimentos y demás peticiones se formulen y tramiten por escrito.

En igual sentido se facilitó la posibilidad de asegurar los instrumentos, efectos y productos del delito, a efecto de privar a los delincuentes de su dominio, con miras a su decomiso y aplicación a favor de la misma lucha. También se tipificó el "concierto para delinquir" como delito autónomo de los realmente cometidos, asignándosele una punibilidad de hasta 60 años de prisión, pero no se ubica a los abogados defensores en este mandato prohibitivo. Prevé la posibilidad de catear un lugar no abierto al público, sin orden de la Fiscalía, con la finalidad de evitar prosiga la ejecución del delito flagrante. Del mismo modo se autoriza la interceptación de las comunicaciones, previa autorización de la Fiscalía si se está en investigación preliminar y del juez en etapas posteriores, permitiéndose en caso de flagrancia, que las autoridades policiales intercepten y reproduzcan las comunicaciones con objeto de buscar pruebas, en el entendido de que no pueden interceptarse las comunicaciones entre el inculpado y su defensor.

En el mismo orden de ideas, se implementó un programa de protección a testigos, restringido a los casos de delincuencia organizada, debido al temor por testificar que existe en la actualidad, pero al parecer no cumple su finalidad ya que para condenar a un sujeto por el testimonio, debe conocerse su identidad y así el acusado puede inflingirle amenazas o venganzas *a posteriori*. Dicho programa

requiere de un programa y presupuesto, así como capacitación para quienes en él intervienen.

Por último, parte de la política contra la delincuencia organizada se basa en la actualización del marco penal, por ello, además de tipificar el hecho de pertenecer a organizaciones de delincuencia, se promulgó legislación que pretende evitar y en todo caso sancionar el blanqueo de dinero proveniente de actividades ilícitas en general; asimismo se modificó la legislación penal contra el secuestro, al incluir la congelación de bienes del secuestrado a efecto de evitar que se pague el rescate.

Todas estas medidas han sido criticadas por atentar contra algunos principios del derecho penal democrático y humanitario, pero en opinión del director nacional de Fiscalías de Colombia, la técnica legislativa de las referidas modificaciones y actualizaciones a las leyes puede ser deficiente, pero hay que tomar en cuenta que no es el resultado de una elaboración teórica, sino de necesidades prácticas concretas, pues aduce que "la legislación fue escrita al fragor de las balas".²⁰⁰

6. GRAN BRETAÑA

Entramos ahora al sistema jurídico del *common law* al analizar su cuna y principal exponente, el Reino Unido, que cuenta con aproximadamente 60'000,000 de habitantes, 244,000 kilómetros cuadrados, y políticamente es una monarquía

200 Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. Op. Cit., p. 48

constitucional parlamentaria, que comprende los reinos de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte, a su vez divididos en condados y regiones.

En Inglaterra y Gales, la acción penal puede ser ejercitada previo arresto del sospechoso y formulación de una denuncia en la estación de policía o mediante solicitud a la *magistrates court* de que emita un citatorio (*summons*) para la comparecencia del presunto responsable ante la misma Corte.

La responsabilidad en la conducción de la investigación, el ejercicio de la acción penal y la presentación del caso ante la corte ha sido compartido durante un largo tiempo por la policía²⁰¹ y por diversas dependencias gubernamentales.²⁰²

La organización de la policía es compleja, pues en Inglaterra y Gales no existe una policía nacional, sino un conjunto de fuerzas emplazadas bajo la autoridad política²⁰³ del Ministerio del Interior (*Home Office*) y de ciertas autoridades locales elegidas.

201 La formación básica de un policía comprende un periodo de 2 años 3 meses que incluye educación teórica, práctica profesional, pero para ser inspector se requiere un curso adicional de 12 meses y un examen especial, para ser comandante se debe acreditar un curso por 6 meses más. Cfr GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, *et al.*, *Seguridad pública en México Op Cit.*, pp. 136 a 138

202 Cfr SECHI Paola "Organización y funcionamiento del Crown Prosecution Service", traducción de Lorenzo Córdova Vianello, en *Memorias del seminario justicia y sociedad*, UNAM, D.F., México, 1994, serie estudios doctrinales, pp 365 a 378

203 La dependencia de las policías con respecto al *Home Office* es primordialmente de carácter presupuestal, puesto que los comisarios (*constable*) son en principio independientes, aunado a que poco a poco dicho ministerio ha ido ganando atribuciones que antes correspondían a los comisarios

El *Prosecution of Offences Act* de 1985²⁰⁴ ha introducido una importante innovación²⁰⁵ con la creación del *Crown Prosecution Service*,²⁰⁶ al cual se le atribuye la función de decidir con plena libertad respecto de la policía, acerca del ejercicio de la acción penal en algunos casos²⁰⁷ y, en general, la tarea de valorar si se continúa o interrumpe la acción penal ejercitada por la policía o por otros sujetos; si bien, la mayor parte de las acciones penales son iniciadas por la policía, *cualquier ciudadano puede iniciar y conducir la acción penal ante la presencia de un delito*, aunque en la práctica, la mayoría de las acciones no iniciadas por la policía, son seguidas por diversas autoridades.²⁰⁸

El *Crown Prosecution Service* es un organismo de carácter nacional, centralizado y que forma parte del *Civil Service*. A pesar de que la dirección del mismo está a cargo del *attorney general*,²⁰⁹ *funcionario del poder legislativo y miembro del parlamento*, el jefe es en los hechos el *director of public prosecutions*, que es

204 Traducida al castellano por Morenilla Rodríguez, J. M. y publicada en el suplemento número 11/1987 del Boletín de Información del Ministerio de Justicia, Madrid, España

205 El clásico ejercicio de la acción penal por el mismo perjudicado empieza a caer en desuso y se produce un fenómeno de sustitución en el ejercicio de la acción privada, donde es la policía quien promueve la acusación en contra de los responsables.

206 La deficiencia de un sistema acusatorio que no distingue entre la investigación policial, de la ulterior labor acusatoria, unida a la escasez de medios del *director of public prosecutions* y el incremento de la delincuencia, determinaron que el gobierno inglés se decidiera a modelar un nuevo sistema de acusación pública encabezado por el citado director, bajo la supervisión del abogado general; tal es el origen del acta de prosecución de ofensas de 1985, que entró en vigor en 1986

207 El *director of public prosecutions* tiene el deber de "instituir y conducir los procedimientos en todos los casos en los cuales considere que: 1. La importancia o la complejidad del caso haga oportuno que la acción penal sea ejercitada por él. 2. O que sea, por otras causas, conveniente que el procedimiento sea llevado por él" *Prosecution of Offences Act* de 1985. Cada *Crown Prosecution* tiene las mismas facultades que el D.P.P. en cuanto al ejercicio de la acción penal, por lo cual no requieren de una autorización específica para desempeñar las actividades realizadas a nombre del director

208 *Cfr.* DEVLIN, Patrick. *The criminal prosecution in England*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra. s/a. p. 17

209 Puede considerarse como la autoridad legal superior del Estado y asesor legal del ejecutivo, algunos autores lo estiman como el equivalente aproximado al Ministro de Justicia de los países continentales.

designado por el *attorney general* de entre los *barristers* o *solicitors*²¹⁰ con más de 10 años de ejercicio y, actúa bajo la supervisión del mismo funcionario, lo cual implica que de manera indirecta (a través del *attorney general*) el parlamento ejerce control sobre el *director of public prosecutions*.

La función principal del *Crown Prosecution Service* es atender la conducción de casi todos los procesos penales iniciados por la policía,²¹¹ así como ejercer la facultad para modificar o sustituir todas las acciones penales realizadas por sujetos distintos de la policía; por tanto, su tarea no consiste en el ejercicio de la acción sino en la supervisión de las acciones penales; dicho órgano no tiene la facultad de exigir a la policía continúe las investigaciones aunque las considere incompletas, acaso le aconseja lo procedente. Por tanto, después del ejercicio de la acción, toma conocimiento del asunto el *Crown Prosecution Service*, donde los elementos probatorios son reexaminados por un elemento del servicio, quien verifica si las acusaciones son justificadas o no, en este último caso, puede interrumpir el procedimiento penal, en caso contrario puede realizar las ampliaciones o modificaciones que considere pertinentes.²¹²

210 Los *barristers* constituyen un número reducido de abogados formados en las *Inns of Court* de Londres, que han sido recibidos como miembros del *Bar* o Colegio, actúan ante los tribunales superiores y los jueces de esa jurisdicción son reclutados de entre ellos. Los *solicitors* ejercen funciones análogas a las de nuestros procuradores, abogados y notarios: son muy numerosos y actúan en todas las jurisdicciones cuando han sido recibidos como miembros de la sociedad, entre ellos se reclutan los demás cargos judiciales, especialmente los *magistrates* profesionales y los *recordars* o jueces municipales superiores que, a su vez, pueden tener acceso a los cargos judiciales de las jurisdicciones del Tribunal Supremo: *High Court*, *Crown Court* y *Court of Appeals*

211 Hay un limitado número de delitos en los cuales la parte acusadora está representada hasta el final del proceso por la policía. Tales tipos de delitos conforman los "procedimientos específicos" e incluyen algunos delitos concernientes al tránsito de vehículos

212 Cfr. MARCHENA GÓMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal su pasado y su futuro*, Op. Cit., pp 44 a 48

A pesar de todo, delegar la dirección de las acciones penales ejercitadas por la policía a un órgano independiente, es, en principio, extremadamente significativo, considerando que tradicionalmente las acciones penales se han revestido con un carácter privado.²¹³

Por otra parte, el *Criminal Justice Act* de 1987 creó el *Serious Fraud Office* que contrario del *Crown Prosecution Service* posee facultades de investigación, y a diferencia de la policía, puede exigir colaboración de los propios investigados, bajo el apercibimiento de ejercitar acción penal en su contra en caso de no cooperar.

Según el proceso penal inglés, el acusador no tiene derecho a apelar sino por excepcionales cuestiones de derecho.

En Escocia el abogado fiscal y general (*lord-advocat*), miembro del parlamento, el procurador (*solicitor general*) y el abogado de la Corona, conforman lo que propiamente entendemos como el Ministerio Público, el cual promueve la acusación, la dirige y recoge pruebas, ello bajo el principio de discrecionalidad de la acción penal.

En Irlanda del Norte, el órgano público de acusación lo constituye el procurador general (*attorney-general*), el procurador (*solicitor general*), los procuradores de la

213 Cfr. SECHI, Paola. *Organización y funcionamiento del Crown Prosecution Service*, Op. Cit., p. 373.

corona (*crowns prosecutors*), encabezados por el primero, quienes bajo el principio de legalidad ejercen la acción penal.²¹⁴

En consecuencia, en Inglaterra y Gales se ha orientado recientemente la legislación en el sentido de adoptar un sistema de acusación por órganos estatales; en cambio, en Escocia e Irlanda del Norte siempre ha prevalecido un sistema de acusación pública encomendado a autoridades.

Existen los juicios sumarios para delitos menores²¹⁵, los cuales se reducen a una audiencia en la que el acusador privado o público presenta sus pruebas, el acusado también exhibe las pruebas de su dicho y el juez pronuncia el fallo no apelable; en delitos graves (*indictable*), la acusación se lleva por el oficial de la corona (*coroner*), por medio de 2 procedimientos: el *indictment*, que instruye el juez de paz, y el *coroner's inquisition*, que instruye el *coroner's*, dentro del cual el agente de la policía desempeña el cargo del *prosecutor*²¹⁶, aunque como hemos visto, a partir de 1986 en estos juicios pueden intervenir los procuradores de la corona del servicio de persecución del reino.

214 Cfr CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México*, Op Cit, pp 281 a 287

215 Identificados como *Police-courts, Justice of Peace, etc.*)

216 Cfr FRANCO VILLA, Jose *El Ministerio Público Federal*, Op Cit, pp 32 y 33

7. ALEMANIA

La República Federal Alemana, que ahora incluye a la extinta República Democrática Alemana, cuenta con aproximadamente 80'000,000 de seres humanos y una superficie de 356,000 kilómetros cuadrados, en los cuales se distribuyen los 15 estados federados y el distrito federal, los cuales tienen su propio sistema de justicia, paralelamente al sistema federal, pero este último sólo se limita a determinadas áreas, como la protección de fronteras y la seguridad de las instituciones de dicho fuero, sin embargo existe un solo código penal y de procedimientos penales para toda la República y en materia de procuración de justicia, existe la Fiscalía General del Estado que tiene el carácter de Ministerio Público, de acuerdo al modelo francés,²¹⁷ el cual bajo una organización jerárquica, persigue los delitos que atentan contra la Federación, cuyo titular es nombrado por el presidente federal, a propuesta del ministro federal de justicia, que requerirá la aprobación del Bundesrat ²¹⁸ aunque para otros la designación corre a cargo del ministro de justicia federal,²¹⁹ asimismo en cada estado existe un fiscal nombrado por el ministro estatal de justicia, además de que en algunas entidades existe un organismo de autogobierno del Ministerio Público,²²⁰ existe discusión sobre si los

217 *Idem*, p. 26

218 El Bundesrat, vendría a ser órgano de representación territorial en los procesos legislativos, a través del cual los *Länder* cooperan en la legislación y administración de la Federación Citado en Cfr. MARCHENA GÓMEZ, Manuel *El Ministerio Fiscal. su pasado y su futuro*, Op. Cit. p. 59

219 La Fiscalía es una autoridad autónoma dentro de la administración de justicia, no es judicial porque no tiene reconocida función jurisdiccional, por la sujeción jerárquica a las disposiciones del superior y por la falta del efecto de cosa juzgada en sus determinaciones, pero tampoco es autoridad administrativa pura, porque su actividad no parte de las exigencias de la administración, no está orientada hacia las mismas, sino hacia la verdad y justicia. Cfr. GÓMEZ COLOMER, Juan Luis *El proceso penal alemán, introducción y normas básicas*, Op. Cit., p. 70

220 Cfr. BOTCHER, Hans Ernst. "Autogoverno e cogestione dei Tribunali nella Repubblica Federale Tedesca", en *Governo e autogoverno della magistratura nell' Europa occidentale*, pp. 75 y ss., en GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, *et al. Seguridad pública en México*, Op. Cit., p. 114.

integrantes de la Fiscalía pueden ser recusables, toda vez que la jurisprudencia lo niega, pero algunos autores afirman su procedencia.²²¹

La Fiscalía General está regida por el principio de legalidad²²², por lo que debe averiguar no solo las circunstancias y los hechos que hablan en contra del inculpado, sino también los que les favorecen, pero en caso de duda debe someter el hecho al conocimiento de la autoridad judicial.

Las funciones de la Fiscalía en el proceso penal consisten en tramitar las solicitudes penales que se le presenten e investigar las denuncias que se le pongan en su conocimiento, esto en virtud de ser el órgano competente para realizar las actuaciones propias del procedimiento de averiguación o preparatorio, toda vez que no existe un juez de instrucción; en caso de peligro por retraso, puede ordenar la detención provisional, secuestros, registros, levantar puestos de control, con objeto de integrar debidamente la investigación y poder tomar la decisión sobre si ejerce la acción pública, si es así, debe acusar en la audiencia de vista, tras de lo cual el órgano jurisdiccional emitirá su sentencia, de ser condenatoria la Fiscalía será la autoridad de ejecución, pero en el supuesto de que la sentencia afecte los intereses

221 Claus Roxin sostiene que es posible la recusación del fiscal como un acto de la administración de justicia, citado en GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, *Op. Cit.* pp 71 y 72

222 Esto señala Juan Luis Gomez Colomer, en la pagina 71 de la obra citada, pero de acuerdo al también jurista español Manuel Marchena Gómez, no provoca ningún rubor al legislador alemán el reconocimiento de la existencia de motivaciones políticas que pueden ser decisivas a la hora de ejercer la acción pública, pues solo así se explica la facultad del fiscal general federal para abstenerse desistir de la acción o archivar el proceso en los casos de persecución de ciertos ilícitos que puedan provocar "el peligro de una grave desventaja para la comunidad alemana" o "cuando se opusieran a la persecución otros intereses públicos superiores", lo cual evidencia el principio de oportunidad. Cfr MARCHENA GÓMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal su pasado y su futuro*, *Op. Cit.* p. 61

del órgano persecutor, tiene derecho a interponer los recursos pertinentes y a ser oído antes de que el tribunal tome cualquier resolución.

Es evidente entonces que el fiscal como titular del ejercicio de la acción pública, goza de importantes prerrogativas procesales, no tan solo en la fase de investigación preliminar sino también en la disponibilidad misma de la acción penal, un ejemplo es que puede prescindir de la acción pública, en caso de delito leve castigado con pena privativa inferior a un año, e imponer al inculpado la obligación de determinada prestación para la reparación de los daños causados u otras similares, o en el caso de arrepentimiento activo del imputado.²²³

El cargo de la Fiscalía se ejercerá, en el Tribunal Supremo Federal, por un fiscal general federal y uno o varios fiscales federales, en los Tribunales Superiores del *Land* y Tribunales del *Land*, por uno o varios fiscales, en los *Amtsgerichte*,²²⁴ por uno o varios fiscales o fiscales legos de dicho órgano judicial.

Son ayudantes del Ministerio Público, en la realización de los actos propios del procedimiento de averiguación, la policía, el juez investigador, las autoridades que prestan ayuda judicial. La policía es el auxiliar más importante y aunque depende del Ministerio del Interior Federal o de cada *Land*, está obligada ayudar a la

223 Cfr MARCHENA GÓMEZ, Manuel. *El Ministerio Fiscal su pasado y su futuro*. Op Cit. p. 61.

224 Son organos judiciales constituidos por un solo juez, cuya competencia en causas penales se extiende a todos aquellos casos que no esten reservados a otro tipo de tribunales, en delitos cuya punicion esperada no sea mayor de tres años de prision, entre otros supuestos Cfr GÓMEZ COLOMER, Juan Luis, Op Cit. p. 59

Fiscalía, tanto en practicar de oficio²²⁵ las ordenaciones que no permitan aplazamiento, con el fin de prevenir la ocultación de las evidencias, enviando de inmediato los resultados al fiscal, como en realizar las investigaciones que ordene el fiscal

La competencia policial más importante radica en los propios estados federados, en los cuales solo existe una corporación que depende del Ministerio del Interior, la cual despliega funciones preventivas y de investigaciones criminales. Existen proyectos y programas que tienden a la unidad y uniformidad de las policías locales, pero que están en proceso de consolidación, mientras tanto, la función preventiva está encomendada al personal uniformado y la de investigación a los detectives, quienes trabajan por equipos adscritos a diversas estaciones; para la atención de los delitos graves la policía de investigaciones, se ha especializado en unidades operativas contra los géneros de delitos más lesivos.

Las policías federales están encabezadas por la Oficina Federal de Investigaciones Criminales, que depende del ministro del interior federal, dicho cuerpo investiga primordialmente delitos federales, pero también presta auxilio a las corporaciones locales, debido a que funciona como banco de datos; tiene a su cargo las relaciones con policías de otros países; bajo la misma dependencia se encuentra la

225 El problema mas importante que se plantea en este asunto, es que las investigaciones preliminares, formalmente dirigidas por el Ministerio Publico en la practica estan en las manos de la policia, que al concluir las las remite al fiscal, quien solo decide entonces si acusa o archiva el proceso

Policía de Protección de Fronteras y la Ferroviaria; para todas éstas, la formación básica lleva de dos a tres años, así como cursos posteriores para ascender²²⁶

El juzgado investigador, generalmente órgano unipersonal, tiene como función examinar si la medida a acordar y practicar por el fiscal, es admisible jurídicamente o no, sin reparar en su conveniencia. El juez puede intervenir por propia iniciativa, si existe peligro por el retraso, sólo entonces puede practicar actos de investigación urgentes y promulgar de oficio la orden de prisión, pero desaparecida la urgencia, corresponde a la Fiscalía la ulterior disposición sobre la medida; también actuará el juzgador a instancias de la Fiscalía cuando sea necesario asegurar los medios de prueba o interrumpir la prescripción de la acción penal; también intervendrá al practicar interrogatorio de testigos y peritos, suspender derechos provisionalmente, asegurar bienes, autorizar registros en lugares privados e investigaciones corporales en los indiciados.

El actor privado u ofendido por el delito participa en el proceso penal, bien acusando (acción privada y acción accesorias), bien interponiendo una pretensión civil (acción civil o adhesiva), supuestos que constituyen una adhesión en el monopolio de acción y acusación que tiene el Ministerio Fiscal en el proceso penal alemán. La acción privada solamente es admisible en delitos leves, con pena de prisión inferior a un año.

226 Cfr GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, *et. al.*, en *Seguridad pública en México, Op. Cit.*, pp. 118 a 121.

El actor accesorio, no es sino el actor privado que en los casos previstos por la ley, puede adherirse con sus derechos restringidos, a la acción pública ejercida por el Ministerio Fiscal, en delitos públicos, a fin de controlar la actividad de este último y procurar el resarcimiento de los daños ocasionados a sus intereses; pueden ser actores accesorios, el ofendido por el delito, su representante legal, las personas autorizadas por éste para la interposición de la solicitud penal, los familiares cercanos del fallecido y las personalidades públicas previstas en la propia ley.²²⁷

8. ESTADOS UNIDOS

Al ser un Estado federal presidencialista, con más de 230'000,000 de habitantes, en un territorio de 9'529,000 kilómetros cuadrados, divididos en 50 estados y un distrito federal, el principio general es que la competencia criminal²²⁸ es básicamente de los Estados²²⁹, pero existen delitos federales²³⁰ como los que atentan contra ella y la seguridad del Estado, tales como el tráfico de drogas, delincuencia organizada, lavado de dinero, delitos financieros, de aduanas, impuestos, etc.

227 Cfr GOMEZ COLOMER, Juan Luis, *Op Cit* pp 72 a 77

228 Cfr FRIEDMAN, Laurence M *Crime and punishment in american history*, Basic Books, Nueva York, EE UU , 1993, pp 261 a 466

229 Cfr FRIEDMAN, Laurence M *A history of american law*, segunda edición, Simon Shuster Inc , Nueva York, EE UU , 1985, pp 572 a 605

230 Cfr FRIEDMAN, Laurence M *American law, an introduction*, W W Norton & Co., Nueva York, EE. UU , 1984, pp 154 a 177

El combate a la delincuencia es una función del poder ejecutivo; para ello existe un complejo aparato estatal encabezado²³¹ por el Departamento de Justicia, bajo la dirección del procurador general (attorney general), que es designado por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, bajo las reglas del servicio civil, el cual tiene entre otras funciones la de representar y aconsejar al gobierno de los Estados Unidos en asuntos legales, incluye intervenir en la Suprema Corte en casos de gran importancia, donde puede presentar recomendaciones para la resolución del negocio; de igual forma se nombran a los principales asistentes del procurador, como el procurador judicial (solicitor general), el procurador general delegado (deputy attorney general), el procurador general adjunto (associated attorney general) y los demás asistentes; el primero se encarga principalmente de la representación del gobierno ante la Suprema Corte²³², por lo que promueve²³³ e interpone todo lo necesario para cumplir con la encomienda; el segundo tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan de la investigación y persecución de los delincuentes, pues de él depende tanto la División Criminal, como la Oficina Federal de Investigaciones (F.B.I.)²³⁴ la

231 Pero también participan el Departamento del Tesoro, del cual depende la Oficina del Servicio Secreto, la Administración Federal de Alcohol, Tabaco y Armas, el Departamento de Estado, del cual depende la Agencia Central de Inteligencia, entre otros

232 Aunque para el maestro Héctor Fix Zamudio, también coordina las oficinas de asesoramiento más importante, como las de consejo legal, asuntos legislativos y mejoramiento de la administración de justicia, entre otras. Cfr. FIX, ZAMUDIO, Héctor, *La función constitucional del Ministerio Público*, Op. Cit., p. 157

233 Entre sus funciones está la de emitir opiniones en asuntos de gran trascendencia, conocidas como *Amicus curiae briefs*, las cuales suelen tener gran solidez jurídica e influyen no pocas veces en los fallos respectivos.

234 Es la principal agencia investigadora de delitos federales, su director es designado por el procurador general, y tiene la tarea de investigar y perseguir crímenes contra los Estados Unidos, proporcionar protección al presidente de la República y conducir investigaciones especiales bajo el control del Departamento de Justicia o de Estado; cuenta con impresionantes laboratorios criminalísticos y bancos de información criminal; de los 21,000 empleados, 9,000 son agentes especializados, que tienen cuando menos licenciatura en su especialidad y un entrenamiento intensivo de 18 semanas. Cfr. GONZÁLEZ RUIZ, Samuel, *et. al.*, en *Seguridad pública en México*, Op. Cit., pp. 154 a 159

Administración contra las Drogas (D.E.A.)²³⁵ y la Oficina Ejecutiva de los Abogados Federales (*Executive Office for United States Attorneys*), además la Oficina de Prisiones Federales (*Bureau of Prisons*), entre otros; el tercero coordina los departamentos que prestan asesoría jurídica al gobierno en todas las materias.²³⁶ Existen 6 divisiones en el Departamento de Justicia, una de estas es la División Criminal, dirigida por un procurador adjunto, que a su vez se divide en múltiples secciones.

De igual forma existe un *U.S. attorney* en cada uno de los distritos federales o cuando menos en cada Estado, quien al ser nombrado por el presidente de la República con ratificación del Senado, representa al gobierno federal y conoce de las acusaciones federales; de manera similar se estructura la organización del *attorney general* en cada entidad federativa

Los persecutores en las entidades estatales son los procuradores de distrito (*district attorney*) quienes también pueden perseguir delitos federales en los distritos judiciales federales; en el ámbito local, el estado de Nueva York ha sido modelo de algunos otros Estados para la organización de la Fiscalía, debido a que en cada condado existe un procurador de distrito elegido para un periodo de 2 a 3 años por votación directa y universal, quien bajo la dependencia del procurador general, atiende todos los procedimientos penales de su jurisdicción, con la ayuda de sus

235 La Drug Enforcement Administration depende del procurador general, quien nombra a su director, y se encarga de perseguir el ilegal comercio interestatal de drogas, mediante sus 3,000 agentes

236 Cfr CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México. Op Cit*, pp 242 a 246

fiscales asistentes (*assistant attornies*); pero subsiste la acusación privada en tratándose de delitos menores, en los que el ciudadano tiene el derecho de libre acusación; asimismo es notable que la Fiscalía tiene muy limitado el derecho de apelar las resoluciones judiciales.²³⁷

El papel del poder judicial²³⁸ en la investigación de delitos es limitado, pues no existe la figura del juez de instrucción, o investigador, sin embargo ciertas actuaciones indagatorias sólo pueden hacerse con autorización de un juez, por ejemplo, el allanamiento para obtención de pruebas, intervención de comunicaciones privadas, medidas de apremio para hacer comparecer a un testigo e incluso, la orden de arresto de una persona, salvo casos de excepción, así como la libertad bajo fianza.

Cuando un fiscal (o en ocasiones un agente de la policía) determina que necesita una orden judicial para continuar la investigación, tiene que solicitarla a la corte y presentar las pruebas que sustenten su petición, sólo si el juez determina la existencia de evidencia suficiente (motivo fundado o causa probable), obsequia la orden. En cuanto la agencia investigadora considera acreditada la violación a la ley penal, presenta los resultados al fiscal de distrito, quien revisa la evidencia y determina si es o no suficiente para establecer causa probable de que un delito se ha cometido; si no hay prueba suficiente, puede continuar la investigación o ser archivada, si hay motivo fundado, presentará el caso al gran jurado, para que se

237 Cfr. FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal, Op. Cit.*, pp. 37 a 41.

238 Cfr. BARBER, Sotiros A. *The constitution of judicial power*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE. UU., 1993, p. 279.

continúe la investigación ante éste, a efecto de que acuse al imputado mediante un pliego de cargos (*indictment*), pero en caso de urgencia, el fiscal pedirá directamente al juez la expedición de la orden de arresto, basada en una denuncia y la declaración jurada de un agente de policía, que describe los hechos esenciales del delito, lo cual analizará el juez, y si hay causa probable, emitirá la orden de arresto, al ser detenida la persona, entonces el fiscal presentará el caso ante el gran jurado a efecto de obtener el *indictment*.

El gran jurado es un colegio de 16 a 23 de ciudadanos elegidos anualmente en cada ciudad, quienes se encargan de analizar los casos que somete a su consideración el fiscal, para después votar sobre los cargos propuestos y decidir por mayoría de 12 votos cuando menos, si proceden o no los cargos que el fiscal le hace al imputado, dicha determinación constituye la acusación formal (*indictment*), lo cual no constituye una declaración de culpa o inocencia del inculcado, pues eso se determina en el juicio. El gran jurado tiene facultades extraordinarias de investigación, con las cuales no cuenta el fiscal, como ejemplo este último no puede ordenar a una persona que se preste para rendir testimonio, pero sí el gran jurado, salvo la excepción de no autoincriminación; las actuaciones son secretas y sólo son del conocimiento público en el juicio.

Una vez detenido, el acusado será presentado a la brevedad ante su juez, quien durante la audiencia de alegación (*arraignment*) le informará los cargos y le preguntará si se declara o no culpable de los mismos, quien puede guardar

silencio, sin que esto le perjudique; si el delito es una felonía, deberá ser juzgado por un jurado de conciencia, formado cuando menos con 12 miembros, los cuales después de ver y escuchar el desahogo de las pruebas y las alegaciones de las partes, siempre dirigidas por el juez, determinarán si el acusado es culpable o no de los delitos atribuidos, pero para emitir sentencia condenatoria todos los miembros del jurado deben estar de acuerdo; el acusado puede apelar el fallo, ante lo cual el caso será enviado a un tribunal de apelaciones o cortes de circuito, las cuales revisan posibles violaciones sobre la prueba y las conclusiones de la corte, ante éstas, las partes pueden presentar sus argumentos escritos y de manera oral en la audiencia, tras de lo cual dicta por escrito y de manera fundada y motivada su sentencia; generalmente las cuestiones penales no son del conocimiento de la Suprema Corte.

Los delitos menores (*misdemeanor*), si no hay un acuerdo alegado entre el fiscal y el imputado (*plea bargaining*)²³⁹ por el cual no se ejerza la acción penal, pueden ser juzgados por un magistrado (nivel inferior al de un juez de distrito), pero los delitos graves (*felony*)²⁴⁰ son del conocimiento de un juez de distrito. Durante el juicio, los jueces deciden todo lo relativo a cuestiones de derecho o admisibilidad de pruebas

239 Muchos de los casos penales son concluidos antes de juicio mediante esta figura, por medio de la cual el inculcado de manera negociada reconoce su culpabilidad por uno o varios de los cargos, a cambio de algunas consideraciones por el fiscal, como la recomendación al juez sobre la sentencia a imponer al acusado, no oponerse a la sentencia sugerida al juez por la defensa, la desestimación de uno o varios cargos — incluso el archivo del asunto, puede ser parte del acuerdo dar testimonio veraz sobre otros delitos que él cometió o de los cuales él sabe, por tanto, el fiscal puede obtener testimonios necesarios para acusar a otros delincuentes. Dicha alegación preacordada se hace ante el juez, quien interrogará al acusado para establecer si sabe lo que está haciendo y si es de manera voluntaria, pero si el juez no queda satisfecho con las respuestas del imputado, rechazará la alegación preacordada

240 Que son los que tienen pena de prisión mayor a un año

y, si no hay jurado por renuncia del inculpado a éste,²⁴¹ también decide si la evidencia es suficiente para condenar. en todos los casos la determinación de la pena es atribución del juez.²⁴²

El sujeto pasivo del delito no es parte en el juicio, pues el delito es una ofensa al Estado, no al particular, por lo que sólo es considerado un testigo interesado. al pretender se le repare el daño sufrido

En 1989 el *attorney general* en coordinación con otras dependencias del poder ejecutivo creó el Consejo contra el Crimen Organizado, a efecto de reorganizar el empleo de recursos para enfrentar este tipo de delincuencia; a través de dicho Consejo se establecen las prioridades nacionales en la materia y las estrategias y mecanismos de lucha, como consecuencia se adscribieron directamente a la oficina del procurador las unidades especiales encargadas de esta tarea, a efecto de tener mejor control de las mismas y realizar continuas revisiones de su labor; se ha promovido la coordinación interinstitucional a efecto de mejorar la lucha contra este flagelo

Para una definición del problema, se entiende por crimen organizado, las actividades de las asociaciones de individuos o grupos que tienen una disciplina, una estructura y un carácter permanentes, que se perpetúan por sí mismas y que

241 Es un derecho del acusado

242 Gran parte de lo aquí referido se obtuvo de la ponencia intitulada "Procesos penales en los Estados Unidos", dictada por David Ford y traducida por Jorge Rios-Torres fiscales de la División Penal, de la Procuraduría General de los Estados Unidos en el Instituto Nacional de Ciencias Penales cuya versión estenográfica obtuvimos, pero sin datos completos para cita bibliográfica

se combinan conjuntamente con el propósito de obtener ganancias o beneficios monetarios o comerciales, empleando de manera parcial o total medios ilegales y que protegen sus actividades mediante la aplicación sistemática de prácticas corruptas.²⁴³

El Consejo es presidido por un procurador general adjunto y lo componen por parte de la Fiscalía, el procurador general asistente encargado de la División Criminal, el director del *F.B.I.*, el director del servicio de los *marshalls* de los Estados Unidos²⁴⁴, el administrador de la *D.E.A.*²⁴⁵, el comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización (*S.I.N.*)²⁴⁶, el presidente del Comité de Asesores del Procurador General, y muchos otros de diversas dependencias²⁴⁷, a efecto de investigar y perseguir a los delincuentes, así como todas las actividades económicas con las que se relacionan; el documento base de trabajo es la Estrategia Nacional para hacer frente al Crimen Organizado, la cual reconoce que este fenómeno es una amenaza real y por tanto debe combatirse integralmente a efecto de lograr su eliminación a largo plazo.

243 Cfr ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. Op. Cit., p. 57

244 Este servicio atiende los requerimientos de seguridad de los tribunales; realiza aprehensiones de fugitivos federales, otorga seguridad a testigos, ejecuta órdenes de aprehensión y custodia bienes decomisados, depende del Departamento de Justicia

245 Que es la agencia central para el combate a las drogas, la cual, entre otras múltiples actividades realiza anualmente un "mapa de las zonas de Estados Unidos más afectadas por el narcotráfico", que a 1998 tenía 31 zonas de alta intensidad, pero para 1999 subió a 36, señalándose a las ciudades de Los Ángeles, Houston, Nueva York, Nueva Jersey y el sur de la Florida, como los principales dominios del narcotráfico, centrándose la atención en la frontera suroeste, ya que el corredor básico de los carteles va de San Diego, California a Brownsville, Texas, destacando los pasos fronterizos de San Diego, El Paso y Caléxico. Se han detectado 5 organizaciones de narcotraficantes con bases en California, Arizona, Nuevo México y 2 en Texas, en cuyo combate participan aproximadamente 3,000 agentes de diversas agencias, asimismo se destinan 190 millones de dólares de fondos federales. Cfr. Zavala, Oswaldo "Crece el mapa del narcotráfico México-EU elaborado por Mc. Caffrey", Semanario *Proceso*, D.F., México, número 1209 del 2 de enero de 2000, pp. 44 y 45.

246 Depende del procurador general, y se encarga de hacer cumplir las leyes federales de inmigración y naturalización

247 Cfr. ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Op. Cit., pp. 57 y 58.

Las prioridades del programa son evitar que las organizaciones criminales (encabezadas por la *Cosa Nostra*) se involucren más en actividades ilegales, así como en negocios legítimos, particularmente actividades financieras. Para lo cual se han elaborado planes por cada distrito y determinado a qué agencia o agencias (federales, estatales y locales) les corresponde la investigación particular, siempre en coordinación con las demás instituciones participantes, asimismo se llevan bancos de información y se realiza una ardua labor de inteligencia, mediante vigilancia electrónica, operaciones encubiertas, colaboración de procesados y sentenciados

Dada la globalización de la delincuencia, el Consejo ha fomentado la realización de tratados de cooperación y asistencia recíproca en materia jurídica, así como ha recurrido a la Interpol.²⁴⁸

Para llevar adelante las estrategias señaladas, la Procuraduría general destina al 16% de sus abogados (equivalentes a los agentes del Ministerio Público), a 800 agentes del F.B.I. y un número variable de las demás corporaciones.

Por otra parte existe el Estatuto RICO, que es un conjunto de normas federales contenidas en la Ley para el Control del Crimen Organizado²⁴⁹, que son aplicables

248 La Organización Internacional de Policía Criminal tiene su sede en París, se fundó en 1923 durante el Segundo Congreso Internacional de Policía Criminal celebrado en Viena, "para asegurar y promover la asistencia mutua más amplia posible entre todas las autoridades de policía criminal dentro de los límites que las leyes existentes en los diferentes países y el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos", a 1996 contaba con 146 países miembros. Cfr WRIGHT AND MC MEEL. John W. *The universal almanac 1996*, Universal Press Syndicate Company, Kansas City, EE UU, 1996

249 Emitida el 15 de octubre de 1970, las siglas RICO significan "*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations*"

a las organizaciones corruptas o penetradas por la delincuencia organizada, las cuales obedecen a la necesidad de enfrentar las formas más sutiles y complicadas de esta criminalidad; por tanto, tales disposiciones surgidas del pragmatismo, dotan a los fiscales de instrumentos legales flexibles y que utilizados casuísticamente hacen factible un combate eficiente de tal criminalidad, sea a nivel estatal o federal.

Esencialmente dicho estatuto prevé más fuertes sanciones penales y civiles a las personas involucradas en delincuencia organizada, que las previstas en las leyes ordinarias locales o federales, siempre que se afecte el comercio interestatal²⁵⁰

9. JAPÓN

Es una monarquía constitucional de carácter centralista, asentada en un archipiélago de 372,000 kilómetros cuadrados, dividida en 47 prefecturas, con aproximadamente 123'000,000 de habitantes, que renovó su ordenamiento judicial a partir de la segunda guerra mundial, el cual puede catalogarse como garantista, ya que reconoce la mayoría de los derechos que tiene un ciudadano en un sistema de tal naturaleza, y dentro de éste, *la investigación y persecución de los delitos corresponde al poder ejecutivo, a través de un modelo parecido al del Ministerio Público francés,*²⁵¹ mediante la Oficina del Procurador Público (*Public Procurator's Office Law*), a la que están adscritos de manera jerárquica²⁵² los procuradores asistentes (*kensatsu kan*), los cuales están asignados a los diversos juzgados y

250 De lo cual surge la competencia federal para investigar delitos en principio materia del fuero común.

251 Cfr. CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, Op. Cit.*, p. 295.

252 Cfr. FRANCO VILLA, José *El Ministerio Público Federal, Op. Cit.*, pp. 31 y 32.

tribunales que existen en los 4 niveles del poder judicial, quienes en materia punitiva, sustentan su quehacer en el Código Penal de 1947, que contempla como pena, la muerte (ahorcamiento), y el Código de Procedimientos Penales de 1948, que incorpora diversos procedimientos, dependiendo del delito y las circunstancias del imputado.

La capacitación para llegar a ser agente del Ministerio Público (*Kensatsu kan*) es similar a la requerida para poder ser juez, pues el aspirante, una vez que concluyó sus estudios de derecho a nivel licenciatura, debe acreditar el curso de 2 años que imparte el Instituto para el Entrenamiento e Investigación Jurídica y rigurosos exámenes.²⁵³

El jurado popular se implementó durante la segunda guerra mundial, pero fracasó y por tanto, ahora son los jueces (unipersonales) y tribunales (colegiados) quienes determinan si el encausado es o no culpable

El personal del Ministerio Público está sujeto a control por parte de comisiones específicas del poder judicial, una de éstas incluso investiga las posibles desviaciones de poder de los agentes, al archivar indebidamente asuntos bajo su asignación

253 Cfr MARGADANT, Guillermo F., *El derecho japonés actual*, Fondo de Cultura Económica, D F , Mexico, 1993, pp 44 a 52

El sistema penitenciario es parecido al de los países occidentales y la ejecución de las penas corresponde al Ministerio de Justicia.²⁵⁴

La función de los fiscales es ejercer el mando en todos los trabajos de su competencia. La Fiscalía tiene sus oficinas centrales en Tokio, pero también existen delegaciones de alto nivel en Osaka, Nagoya, Hiroshima, Fukuoka, Sendai, Sapporo y Takamatsu; además existen oficinas distritales en cada una de las 47 prefecturas, salvo Hokkaido, donde debido a su gran tamaño hay cuatro oficinas; esto de manera independiente a las Fiscalías locales, que existen en cada una de las ciudades mayores; todas las Fiscalías se dividen en áreas especializadas. Las Fiscalías, están encabezadas por el fiscal general, le sigue el "delegado fiscal general", de quienes dependen los fiscales asistentes y demás ayudantes.

En casos delictivos, los fiscales públicos tienen el poder para investigar cualquier ofensa delictiva, determinando si persiguen o no el delito, en el primer caso, a través de la petición de aplicación apropiada de ley por las cortes, quienes mandan y dirigen la ejecución del juicio, además, como representantes del interés público, los fiscales, pueden realizar otras funciones autorizadas por el Código Civil y diversas leyes.

254 *Idem*, pp. 123 a 130

La investigación de un caso, la realiza el fiscal público a cargo, auxiliándose de ayudantes que trabajan bajo sus instrucciones; el procedimiento dependerá de si hay o no detenido.

El poder de prosecución se ejerce con el propósito de preservar la ley y el orden de la nación y la sociedad.²⁵⁵ El ejercicio del poder del fiscal está basado en el principio de limpieza estricta e imparcialidad, los casos se atienden con el respeto debido a los derechos humanos de los sospechosos.

10. CUBA

República socialista, de 110,000 kilómetros cuadrados, dividida en 15 provincias, con aproximadamente 11 millones de habitantes, en donde a pesar de existir un gobierno presumiblemente autoritario, normativamente el órgano de persecución del delito y vigilancia de la legalidad no depende únicamente del presidente del Consejo del Estado, *sino básicamente de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, situación que se evidencia en los artículos 127 a 130 de su Constitución promulgada en 1976; en efecto, el artículo 127 prescribe:

“La Fiscalía General de la Republica es el órgano del Estado al que corresponde, como objetivos fundamentales, el control y la preservación de la

255 Los detalles de ofensas y el número de sospechosos atendidos por las oficinas de los fiscales públicos, clasificados como ofensas mayores para el periodo de enero a diciembre de 1997, son como sigue infracciones al código penal 1.025.637 ofensa a leyes especiales 1,527,111, violaciones relacionadas con drogas estimulantes 27,989, número total de sospechosos 2.552.748 Cifras que evidencian el nivel de delincuencia en un país que se pone como ejemplo de orden y trabajo, hecho que nos permite concluir el crecimiento mundial de la delincuencia y la inseguridad pública Información recabada de la página del Ministerio de Justicia del gobierno de Japon en internet, en su versión en inglés

legalidad, sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás disposiciones legales, por los organismos del Estado, entidades económicas y sociales y por los ciudadanos; y la promoción y el ejercicio de la acción penal pública en representación del Estado. La ley determina los demás objetivos y funciones, así como la forma, extensión y oportunidad en que la Fiscalía ejerce sus facultades al objeto expresado. "

Asimismo la señalada carta fundamental expresa en su artículo 128, que la Fiscalía General de la República constituye una *unidad orgánica subordinada únicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado*. Precisa que el fiscal general de la República recibe instrucciones directas del Consejo de Estado, y agrega que, al fiscal general de la República corresponde la dirección y reglamentación de la actividad de la Fiscalía en todo el territorio nacional, misma que *rinde cuentas de su gestión al parlamento*. De igual manera se afirma que los órganos de la Fiscalía están estructurados verticalmente en toda la nación, subordinados sólo a la Fiscalía General de la República y son independientes de todo órgano local.

Cabe precisar que de conformidad con el artículo 129, el fiscal general de la República y los vicefiscales generales pueden ser revocados por la Asamblea Nacional del Poder Popular;²⁵⁶ la asamblea elige al fiscal y a los 2 vicefiscales; por 7 años. Llama la atención que en observancia a lo prescrito por el artículo 130, el fiscal general de la República rinde cuenta de su gestión ante la Asamblea Nacional

256 Equivalente al presidium del Soviet Supremo. Cfr. CHALBAUD ZERPA, Reynaldo *El nuevo sistema constitucional socialista cubano*, s/e. Mérida, Venezuela, 1976, p. 74

del Poder Popular en forma anual; como se ve, dicha institución sigue los lineamientos de la extinta *Prokuratura Soviética*.²⁵⁷

De acuerdo a la Ley de Organización del Sistema Judicial y su reglamento, la Fiscalía General de la República comprendía 3 niveles, la Fiscalía de Tribunal Supremo Popular, las Fiscalías Provinciales y las Fiscalías Regionales, todas ellas encabezadas por el fiscal general y sus 2 vicefiscales.²⁵⁸ Sin embargo, el 11 de julio de 1997 la Asamblea Nacional aprobó la Ley 83 de la Fiscalía General de la República, que entró en vigor el 1 de enero de 1998, la cual reproduce las atribuciones constitucionales antes señaladas, y constituye un avance en su autonomía, al separar su normatividad orgánica de la legislación jurisdiccional; del mismo modo, preserva la estructura vertical característica de la institución, así, conforman la entidad, además de los órganos centrales (estructurados en direcciones y departamentos, destacando entre las primeras, las de verificaciones fiscales, protección de los derechos ciudadanos, procesos penales y control de la legalidad en establecimientos penitenciarios, así también la escuela de cuadros y capacitación), 14 fiscalías provinciales (encabezadas por un fiscal jefe provincial), 169 fiscalías municipales (órganos de base) y la fiscalía militar.

257 De acuerdo a la Constitución federal socialista del 7 de octubre de 1977 y la Ley Organica del Control Fiscal de la U R S S de 24 de mayo de 1955, el control supremo del cumplimiento exacto de la legislación por parte de las personas e instituciones compete al procurador general designado por el Soviet Supremo para un periodo de 5 años, y los fiscales subordinados, estos últimos designados por dicho procurador general. La Procuraduría General de la U R S S tenía entonces 2 funciones esenciales, en primer lugar la fiscalización y vigilancia de la legalidad socialista, y en segundo lugar, la investigación y persecución de los delincuentes en los procesos penales, por lo que tenía el monopolio de la acción penal.

258 Cfr. FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal*. Op. Cit., pp. 35 a 37.

Las funciones específicas son la comprobación de cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás normatividad, mediante la realización de verificaciones fiscales, en cualquier tipo de entidad económica o social, bien sea estatal o jurídicamente privada, a efecto de enfrentar el delito y la corrupción (se asemeja a las funciones de una contraloría); el fiscal puede solicitar al Consejo de Ministros el examen de la legalidad de las disposiciones y decisiones de los organismos de la administración central del Estado y de las subordinadas a los órganos locales del poder popular, cuando presuma que estos violan derechos o garantías refrendadas constitucionalmente (control de la constitucionalidad del sistema jurídico); proteger los derechos del ciudadano (*ombudsman*), así como de los menores, incapaces y ausentes al igual que los de las personas detenidas o reclusas; comprobar periódicamente el cumplimiento de las formalidades y términos legales en los distintos tipos de procedimientos, especialmente durante la instrucción de la fase preparatoria; ejercer la acción penal contra los autores de hechos delictivos formulando la acusación e interviniendo en el juicio oral, donde representa los intereses del Estado; comprobar la observancia de los derechos de los menores con trastornos de conducta en los lugares donde se encuentren internados y ejercer el control de la legalidad en los establecimientos penitenciarios, centros de reclusión y detención.²⁵⁹

259 Cfr ESCALONA-REGUERA, Juan (fiscal general de la República de Cuba). "La Fiscalía General de la República de Cuba. Objetivos, Estructura y Funciones", intervención en la reunión extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, D. F., México, 1988

SEGUNDA PARTE

*“ LA PROCURACIÓN DE
JUSTICIA PENAL EN EL
MÉXICO DE HOY ”*

CAPÍTULO TERCERO

ASPECTOS BÁSICOS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO

El tópicó en estudio es vasto, pues aun y cuando recordamos que el presente trabajo primordialmente se aboca al aspecto penal de la procuración de justicia, este tema no se circunscribe al procedimiento penal, ya que de alguna forma, todos los elementos de la procuración de justicia (como son la investigación del delito y persecución de los responsables, la vigilancia del cumplimiento de las sentencias y la prevención del delito), se encuentran presentes en el ejercicio de la función punitiva, sobremanera la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad de los juicios, asimismo debemos analizar cuáles son las finalidades que persigue la procuración de justicia penal, entre las principales la seguridad jurídica y la pública, pero también coadyuva a la seguridad nacional, y todo ello debe analizarse a la luz de las políticas públicas que al efecto ha seguido el gobierno mexicano.

I. CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Iniciamos propiamente el análisis del subsistema de procuración de justicia penal en México, dentro del cual destaca la intervención del Ministerio Público en las fases de averiguación previa, proceso y ejecución de sanciones.²⁶⁰

Es oportuno señalar qué se entiende por procurar justicia, toda vez que el término, a pesar de su antigüedad está en boga; y sin embargo, pocos doctrinarios han emitido alguna definición o concepto,²⁶¹ uno de ellos señala que la procuración de justicia es:

"el conjunto de actividades que se desempeñan para el cumplimiento de las funciones estatales, de los derechos y obligaciones de las personas y el aseguramiento por igual de los derechos del hombre y la legalidad en las relaciones entre funcionarios, individuos y agrupaciones morales. En palabras breves: procuración de justicia es acto propiciatorio de la justicia concreta o histórica en el Estado".²⁶²

La primera parte de la concepción es discutible, por su vaguedad y a la vez casuismo, la segunda frase resulta más concreta y acertada.

260 Sin soslayar que dicha acepción comprende generalmente muchas otras atribuciones y ámbitos, respecto de los cuales se tendrá un panorama en el capítulo relativo al estado actual de la procuración de justicia en nuestro país.

261 Toda vez que la generalidad enfoca su análisis a la institución del Ministerio Público o al procedimiento penal, pero no a la función estatal en su conjunto, la cual se desempeña a través de las procuradurías de justicia, que esencialmente se constituyen por el Ministerio Público, pero no exclusivamente, toda vez que también contienen a los auxiliares directos de éste, como son la Policía Judicial, ahora denominada de diversas formas (investigadora, ministerial, etc.) y los servicios periciales, amén del personal administrativo que desempeña otras de las funciones encomendadas legalmente (como la cooperación jurídico-penal con otros Estados, intervención en juicios de extradición) o desarrolladas de manera fáctica, como la prevención del delito.

262 LABASTIDA, Horacio, "Significación y alcance de la procuración de justicia en el Ministerio Público", en *La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*, Op. Cit., p. 37.

La procuración de justicia es un concepto esencial en el Estado de derecho, que refiere a la administración de la justicia, concretizada en la constitucionalidad y legalidad de los actos de los individuos y entidades de un Estado, por ello, debiera vigilar todos los ámbitos de la actividad pública, sin embargo, uno de los aspectos que resulta más notable dentro de su universo de operación, es la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes, con la finalidad de que la autoridad judicial declare el delito y se ejecute la sanción que conforme la ley punitiva y sus circunstancias personales le corresponde al responsable, a efecto de preservar la legalidad y el orden social. Dicha función pública se depositó a partir de la Constitución federal de 1917, en la institución del Ministerio Público.²⁶³

Desde nuestra óptica, procuración de justicia penal en México es el segmento de la función pública de administración de justicia, que conforme la Constitución y la ley, vigila el respeto a la legalidad en los juicios e investiga los delitos y persigue a los delincuentes, a efecto de que la autoridad judicial les imponga la sanción que conforme a derecho corresponda, así como supervisa el cumplimiento de las sentencias.

263 Que si bien existía en México desde el periodo presidencial de Don Benito Juárez, tenía funciones difusas y en todo caso muy limitadas, las que se fueron precisando e incrementando durante el mandato de Porfirio Díaz, sin que en forma alguna llegara a acotar el poder de los jueces instructores que existieron hasta la promulgación de dicha Constitución y, cuyos excesos, fueron uno de los motivos primordiales para cambiar el sistema procedimental, que permitió al Ministerio Público no sólo acusar, sino también investigar en exclusiva los delitos, con lo que nació el llamado monopolio del ejercicio de la acción penal por parte de la referida institución, enmarcada bajo el poder ejecutivo

La señalada atribución del también llamado representante social²⁶⁴ deviene de la propia ley fundamental, misma que al establecer el sistema de justicia, señala con precisión que a la autoridad judicial corresponde la imposición de las penas, pero la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.²⁶⁵ Tal garantía es fundamento de actuación para la institución a nivel federal y local, aunque para el primer ámbito, el constituyente permanente ha plasmado y precisado la facultad en el numeral 102, apartado A, que prescribe la competencia del Ministerio Público de la Federación, para la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.²⁶⁶

264 Denominación por demás discutida y discutible, pues al igual que varios doctrinarios, entre los que destaca Don Guillermo Colín Sánchez, estimo que aun en la actualidad el Ministerio Público no puede llamarse representante social, debido a que no puede representar a la sociedad, quien no ha recibido un mandato de esta, al ser elegido, y si bien algunas legislaciones estatales ya prescriben la designación de su titular, que es el procurador general de justicia, por parte del Congreso local, la mayoría preserva su designación por el titular del poder ejecutivo, además de adscribir la institución a la esfera del poder ejecutivo, no del legislativo, que en todo caso, es la representación social, a través de los diputados, quienes podrían ser los únicos legitimados para en nombre y representación de la sociedad (a través de una elección indirecta) unirlo para ocupar dicho cargo, y en el caso de la Federación, los diputados federales y senadores. Además, cabe precisar que en todo caso, la institución sería la representación social, no el agente de ésta, como erróneamente se considera en el foro, pues si el titular de la institución no es elegido y por ello no puede representar a la comunidad, menos lo puede hacer un agente, que rige su actuación por los principios de unidad y jerarquía, no de autonomía, como acontece en el poder judicial, por tanto, el agente del Ministerio Público no puede ser denominado "representante social", y en ese sentido discrepamos del maestro José Franco Villa para quien los agentes sí tienen autonomía; por otra parte, no compartimos la afirmación del maestro Colín en el sentido de que el Ministerio Público es una función y no una institución, toda vez que precisamente la institución del Ministerio Público es quien desempeña parcialmente la función de procurar justicia, pero no exclusivamente, toda vez que existen múltiples ejemplos de procuración de justicia en los que no interviene el Ministerio Público (basta ver el catálogo de entidades públicas que procuran justicia en áreas diversas a la penal, y cuyo personal no es parte del Ministerio Público) Cfr. COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo *Derecho mexicano de procedimientos penales*. Op. Cit., pp 167 a 178.

265 Texto del párrafo primero del artículo 21, vigente a partir de la reforma publicada el 3 de julio de 1996 en el DOF. Otros numerales de la constitución donde se cita a la institución del Ministerio Público son el 16, 20, 102, 107, 122 y 130.

266 Texto del párrafo segundo del artículo 102, apartado A, vigente a partir de la reforma publicada el 25 de octubre de 1967 en el DOF.

Se advierte también que en el caso del Ministerio Público de la Federación, la carta magna hace alusión a otras atribuciones, tales como promover la regularidad de los juicios para alcanzar la prontitud y expeditéz en la impartición de justicia, lo cual lo constituye en un vigilante de la Constitucionalidad y legalidad de los sumarios, cualquiera que sea la materia de éstos, pues si bien la prescripción se inserta en la descripción de atribuciones propias del ámbito penal, sabido es que la impartición de justicia no se constriñe al aspecto punitivo; consideración que se robustece al observar su función de intervención en todos los negocios que la ley determine, lo cual deja la puerta abierta para que vigile la Constitucionalidad o legalidad en tales actividades gubernamentales, por tanto, su misión, se encuentra tanto en dicha vigilancia como en la investigación y persecución aludida.

Nuestro estudio se ha centrado en la investigación y persecución, sin soslayar que está íntimamente vinculada a la segunda, toda vez que el perseguir delincuentes debe conllevar la promoción y seguimiento de los procesos de manera regular y conforme la normatividad, en busca de la imposición de la sanción que corresponda

II. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL SISTEMA PENAL

Como vimos en el primer capítulo, existe un complejo social que cuenta entre sus elementos integradores con sistemas específicos de control social que ejercitarán las instancias estatales, entre los cuales figura el macrosistema jurídico,

indispensable para la conformación de un Estado de derecho; mismo que a su vez, se compone de otros sistemas específicos como el de justicia.

El sistema de justicia penal, se activa paulatinamente ante la posible comisión de delitos; la excitativa para restablecer el orden transgredido y castigar al autor, quedará a la voluntad del particular (sólo si únicamente se afectaron bienes jurídicos que el marco jurídico considere de naturaleza personal, pues aunque son penalmente relevantes, por criterios de conveniencia social se deja al particular la determinación de su defensa), o bien, la intervención estatal se dará ante una denuncia formalmente realizada por cualquier persona, referida a hechos que por su magnitud, no corresponde al particular disponer del bien jurídicamente afectado, al igual que cuando se lesiona el interés social, casos en los cuales el órgano encargado de investigar y perseguir la conducta posiblemente delictiva, que en México es la institución del acusador público denominada Ministerio Público.²⁶⁷

Concretamente, la reacción social frente al delito pone en movimiento el sistema de justicia penal,²⁶⁸ el cual se integra por diversos periodos que comienzan con la creación del marco jurídico respectivo (sustantivo, adjetivo y orgánico), que ordena la investigación del hecho posiblemente delictivo y persecución del probable responsable del delito, la declaración judicial de existencia del delito, la imposición

267 En otros países llamada Ministerio Fiscal, *Prokuratura*, *Public Prosecutors*, etc. Sin desconocer que en algunos países como Inglaterra o incluso en España existe la acción penal privada

268 Al respecto, existe un espléndido ensayo del maestro Sergio García Ramírez, denominado "El sistema penal", en donde aprecia como funciones del sistema penal, la social, al ser el medio idóneo ideado por los hombres para la tutela de sus intereses y la preservación coactiva de la paz; asimismo tiene una función moral, pues constituye el mínimo ético exigible; tiene una función política, ya que bajo el axioma "*Nullum crimen, nulla poena sin lege*" se marca el límite de la autoridad estatal, un paso más allá conduce a la tiranía. Dentro de Revista *Criminalia*, D.F., México, año LXII, número 3, sep-dic. 1996, 1996, pp. 81 a 98.

de la sanción penal al responsable y la ejecución de esta última, partes del sistema en las que intervienen diversos órganos públicos. Vista en forma organizada, la justicia penal sería a juicio de algunos un subsistema que:

"...será influenciado y a su vez influirá en todo el sistema jurídico, aunque al referirlo como un mero subsistema 'con ello (sólo se quiere) destacar que si bien es posible recortar para su estudio el universo penal de todo el universo jurídico, su existencia no es independiente. Un sistema penal legal y legítimo sólo podrá existir enmarcado en un sistema jurídico político con las mismas características."²⁶⁹

Es así que se ha señalado: "El Estado previene el delito y reacciona frente a éste, a través de una serie de procedimientos y medidas"²⁷⁰

Igual que las normas, diversas instancias estatales concurren en los periodos del sistema de justicia punitiva, según la competencia que a cada uno le corresponde, en este sentido tenemos la acción legislativa (creación y modificación de normas penales) corresponde al poder legislativo; la persecutora del autor del delito (investigación, ejercicio y sustentación de la pretensión punitiva o *ius puniendi*) compete al órgano público de acusación, adscrito generalmente a alguno de los poderes de la unión –con preponderancia al ejecutivo-, o de manera contemporánea autónomo, la decisora del delito (declaración judicial de si una conducta constituye delito e imposición de la sanción penal que en tal caso merece) corresponde al poder judicial por antonomasia, y la ejecutiva (ejecución material de la pena impuesta por el órgano jurisdiccional con fines de reproche y

269 AZZOLINI, Alicia B "Sentencia penal y sistema penal democrático" *Op. Cit* p. 59

270 GARCIA RAMÍREZ, Sergio y ADATO DE IBARRA, Victoria *Prontuario del proceso penal mexicano, Op Cit* , p.1

readaptación) que compete tanto al poder ejecutivo como al judicial, con acentuación en el primero o atenuación por parte del segundo, dependiendo del sistema adoptado; al lado de los cuales están los institutos de garantía para el inculpado que se concretan en la figura del defensor a lo largo del procedimiento, así como los órganos de vigilancia en el respeto de los derechos humanos.

Tanto las normas como las instituciones que concurren en el sistema de justicia penal, persiguen fines comunes y específicos, estos últimos, de acuerdo a la posición que guardan en relación con las demás. El legislador crea normas, como instrumentos al mismo tiempo preventivos y represores (esto último en base en el temor al castigo) para el control social; el ejecutivo estructura (al menos esa es su finalidad) un sistema de seguridad pública, tendiente al abatimiento del fenómeno de la criminalidad, tanto al crear una cultura preventiva, como al abatir los índices de impunidad, dentro del más amplio concepto de política criminal circunscrita dentro de la política de justicia genérica; el judicial al buscar la verdad real, histórica, no formal, e imponer al responsable las puciones socialmente acordadas en las normas jurídicas emitidas para tal caso.²⁷¹

Dentro de la función de abatimiento de la criminalidad, se inserta normalmente la actuación del órgano público de acusación, denominado Ministerio Público, que cuando se inserta en instituciones multifacéticas puede no sólo acusar sino evitar el delito, para ello interviene en la etapa de prevención de las conductas

271 Cfr. RUIZ JIMÉNEZ, José Manuel y Salvador OSORIO SOLÍS "El sistema de justicia penal. Análisis descriptivo", *Revista mexicana de justicia (nueva época)*, D.F., México, volumen I, número I, 1997, pp. 56 a 58

antisociales, donde pretende disuadir su comisión a través de los medios de control social no penales e indirectamente con los penales, asimismo en los casos en que dirige o participa en la investigación preliminar, busca conocer el hecho y sus circunstancias a efecto de determinar si procede la presentación del caso ante el órgano jurisdiccional, supuesto en el cual deberá sostener su acusación dentro del juicio correspondiente, hasta probar la plena culpabilidad y lograr que se sancione al responsable de acuerdo a lo dispuesto en la ley aplicable, a menos que surjan probanzas que desvanezcan su primera convicción, caso en el cual hará notar dicho cambio al órgano de decisión.

El desarrollo del sistema de justicia penal tiene un principio y un fin, dentro de los cuales existen 4 momentos diversos y a la vez unívocos, la prevención del delito (política criminal enmarcada dentro de la más amplia política de justicia, ejecutada por los 3 poderes de la unión); la investigación del delito y persecución de su autor (a cargo de las instancias de procuración) la decisión sobre la existencia del delito y la responsabilidad penal del acusado (función exclusiva de la autoridad judicial como impartición de justicia) y, la aplicación de la sanción con miras a la represión y/o rehabilitación del transgresor (por parte del poder ejecutivo y/o judicial).

1. PREVENCIÓN DEL DELITO

De manera general, se define como la evitación de conductas antisociales, lo cual exige concientización y capacitación de la sociedad para disuadir, aislar y corregir, causas y factores que propician las conductas delictivas, proporcionando diversos

recursos para ello. Más específicamente, la prevención de conductas ilícitas y antisociales requiere de la formación y reforzamiento de la conciencia cívica en la población, buscando que se generalice una cultura de legalidad y respeto entre los miembros del grupo social y entre este y la autoridad, que debe caracterizarse por su sujeción al orden normativamente establecido, que además propicie una coparticipación gobierno-sociedad, la cual se traduzca en acciones concertadas para generar logros comunes y de beneficio general, empleando para ello conocimientos pertinentes que hagan posible la previsión y disuasión de conductas que afecten a los individuos, los grupos y/o la colectividad.

La delincuencia es producto de múltiples factores de muy variada índole que la propician y es, a la vez, fuente de complejas consecuencias sociales. Tanto factores como consecuencias sociales no han sido debidamente apreciados por quienes tienen a su cargo el diseño y la instrumentación de la política de prevención de la antisocialidad.²⁷²

Para enfrentar con eficiencia la antisocialidad es necesario conocer y atacar profundamente las causas y consecuencias de la misma, asimismo rediseñar y verdaderamente aplicar un sistema integral de justicia penal que comprenda desde la prevención hasta la ejecución de la sanción penal y que supere, obviamente, la visión unilateral y, hasta reduccionista del problema, que de nueva cuenta está imperando.

272 Cfr. ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. "La prevención de la antisocialidad y del delito", en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, D.F., México, volumen 1, número 1, febrero, 1996, pp. 99 a 103

Para una efectiva prevención del delito se debe implementar un sistema de prevención social y no individual, que tienda a abatir las condiciones sociales que arrastran a los individuos a la comisión de conductas antisociales, al mismo tiempo, los programas de gobierno deben plasmar una racional política de prevención de la antisocialidad.

Un subsistema de prevención debe incluir programas de prevención no penal (suficientes servicios públicos, generación de empleo, es decir, bienestar social) y en segundo lugar, prevención penal.

La prevención penal compete al poder público, quien la realiza a través de los 3 poderes del Estado; el legislador tiene a su cargo la *prevención general* mediante la creación de normas penales generales y abstractas; al juzgador compete la reafirmación de la *prevención general* mediante la emisión de sentencias condenatorias individuales y concretas; al ejecutor corresponde la *prevención especial* a través del cumplimiento de las sentencias condenatorias.

"La política preventiva tiene como finalidad (inmediata) la creación de programas de investigación capaces de suministrar determinadas orientaciones a los organismos públicos y privados que se proponen dotar de mayor eficacia a sus acciones contra la manifestación de los delitos, esforzándose en estudiar objetivamente las causas directas e indirectas que influyen en la comisión de delitos, su gravedad y sus consecuencias, así como ciertas características esenciales de los delincuentes primerizos y los reincidentes."²⁷³

273 MONROY ZORRIVAS, José "Prevención del delito y participación ciudadana Experiencias y alternativas", en *La Procuración de Justicia (problemas, retos y perspectivas)*, Op Cit., p 494.

Existen cuando menos dos modelos de prevención del delito, los cuales sólo han representado soluciones parciales al problema del delito.²⁷⁴ En el caso del modelo situacional, los resultados han logrado abatir el temor y la inseguridad social frente al delito, pero en el mejor de los casos sólo han logrado una baja poco significativa de estos comportamientos; los modelos asistenciales, han logrado una importante base institucional que reduce las posibilidades de abuso sobre las víctimas más vulnerables, así como una incidencia notable en aquellos comportamientos en los que el ciudadano tiene una responsabilidad central, tales como accidentes de tráfico y abuso de sustancias, pero tampoco ha logrado reducciones significativas en la comisión de los delitos.²⁷⁵

Las estrategias de prevención delictiva pueden ser clasificadas en los siguientes grupos:

- a) Las que utilizan acciones de policía preventiva para evitar que se realicen ciertos ilícitos;
- b) Las que realizan acciones de transformación de la infraestructura urbana para evitar la realización de ciertos delitos;
- c) Las que ejecutan acciones tendientes a evitar que ciertos sujetos puedan cometer determinados ilícitos;
- d) Las destinadas a crear conciencia en la colectividad de las maneras en que pueden evitar ser víctimas de delitos, y

274 Investigaciones sobre la fenomenología del delito, sus manifestaciones, sus condiciones de aparición y los actores involucrados. desarrolladas en Europa, Estados Unidos y Japon, indican lo siguiente a) Una parte importante de los delitos comunes se realizan debido a que se presenta una oportunidad clara para llevarlos a cabo; b) La víctima juega un papel importante como facilitador del delito, en el sentido de que motiva la oportunidad para su realización; c) Las víctimas suelen pertenecer a las clases sociales en las que no tienen acceso a mecanismos de intimidación o supresión de la oportunidad tales como alarmas, seguros, vigilancia privada Frente a estas constataciones, los modelos de prevención construidos se agrupan básicamente en 2 grupos. a) Un modelo situacional, utilizado principalmente en los Estados Unidos, el Reino Unido y Escandinavia, dirigido fundamentalmente a la víctima potencial y cuyo objetivo es el de modificar *a priori* todas aquellas circunstancias que puedan motivar la comisión de un delito y que pueden ejemplificarse claramente en los programas de vigilancia vecinal. Un modelo integral, dirigido en un sentido asistencial, que se basa en la hipótesis del Estado de bienestar y que implica la identificación de grupos específicos y de problemas sociales determinados. El objetivo de estos modelos, usados principalmente en Francia, Australia y Canada, es el de proveer una red asistencial que sustenta programas específicos en torno a problemas tales como drogadicción, menores en desventaja, mujeres golpeadas, alcoholismo y accidentes de tráfico, cuya atención puede incidir en la reducción de las tasas del delito

275 Cfr. MELGAR ADALID, Mario. "Prevención del delito y participación ciudadana. Experiencias y alternativas", en *La Procuración de Justicia (problemas, retos y perspectivas)*, Op. Cit., pp. 488 y 489.

e) Las que involucran las diversas formas de participación ciudadana.

La participación de la ciudadanía en la prevención del delito es central.²⁷⁶ El proceso de metamorfosis que adecua a la delincuencia con las condiciones de la realidad contemporánea, conlleva el incremento de la incidencia delictiva, y puede describirse a partir de 4 tendencias generales:

1. Creciente coordinación y distribución de actividades entre las organizaciones criminales.
2. Incremento de la violencia en la ejecución de las conductas antisociales.
3. Pluralización de las actividades delictivas, que conlleva la comisión de ilícitos de las más variadas formas, en novedosas materias o ramas del conocimiento.
4. Internacionalización de la delincuencia, debido a la globalización del comercio ilícito de todo tipo de mercancías.

Ante esto, es cierto que la punibilidad sigue desempeñando una función moral, social y jurídica importante, sin embargo parece que día a día su eficacia desmerece ante los delincuentes reincidentes, habituales o grupos de alta organización y poder económico; de esta forma resulta ineficaz pretender mejorar la prevención del delito con el simple incremento de las punibilidades previstas en los códigos penales, pues si bien la teoría jurídica plantea que la pena debe producir, gracias a la intimidación, un efecto preventivo colectivo para los imitadores del delincuente, en realidad tal intimidación no es lo suficientemente intensa como para oponerse a la convergencia de los factores criminógenos, pues ya decía Eschyle, "es inútil aterrorizar a la ciudad para que algún mortal

276 Desde mediados de los años setenta se implementó en Seattle, Washington, Estados Unidos, el programa comunitario denominado "vigilancia de los vecinos", con el cual se obtuvo evidencia de cómo podían ayudar los miembros de la comunidad a protegerse los unos a los otros. El programa consiste básicamente en la idea de que las propiedades de los vecinos que no están en sus casas, porque trabajan, son vigiladas por los vecinos que sí están en sus casas. Estos llaman a la policía cuando notan una acción extraña, el programa fue tan exitoso que logró abatir cerca del 50% de los delitos de esa comunidad.

permanezca justo, si no teme a nada" y Montesquieu precisaba "exámítese la causa de los relajamientos y se verá que provienen de la impunidad de los crímenes y no de la moderación de las penas", lo cual se viene a corroborar con el trabajo de Elías Neuman, en un estudio de campo a delincuentes, donde alguno de estos le comentó: "antes salíamos a jugar nos la libertad, si perdíamos; ahora nos jugamos la libertad y la vida, por eso vamos armados", lo que explica el incremento de la violencia en la estadística delictiva.²⁷⁷

La necesidad del derecho penal es incuestionable en la prevención del delito, asimismo es indiscutible la labor de prevención que genera la persecución y sanción del delincuente, pero dicha labor no puede descansar únicamente en tales pilares, primero porque la aplicación del derecho punitivo es la razón última del Estado y por tanto debe ser subsidiario de medidas no penales que tiendan a evitar la antisocialidad.

En consecuencia, leyes más severas, más jueces, más policías, más cárceles, pueden significar más reclusos, pero no necesariamente menos delitos. Una política criminal moderna (en palabras de García-Pablos de Molina) puede y debe intervenir también en el espacio físico, en el entorno social, en colectivos que exhiben elevados riesgos de victimización, en la propia población reclusa, etc. Siendo el crimen un fenómeno significativamente "selectivo" (el crimen escoge "su" espacio adecuado, "su" víctima propicia, "su" momento oportuno, etc.), sólo una

²⁷⁷ Cfr. MORENO González., Rafael. "Reflexiones sobre la prevención de la criminalidad", en *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, D.F., México, volumen 1, número 1, febrero, 1996, pp. 107 a 114.

acción selectiva, también, y pluridimensional puede ofrecer garantías de éxito en orden a su eficaz control.²⁷⁸

Amén de lo anterior, la subsistente improvisación, corrupción y malas condiciones de trabajo del personal encargado de la prevención del delito, investigación de éste y persecución de los delincuentes, así como de la impartición de justicia, explica en parte los fracasos de la función preventiva del derecho penal, por tanto, sólo cuando la política económica y social de un gobierno conlleva bienestar generalizado a su población y si los sistemas de justicia penal cuentan con personal calificado (capacitado y especializado), honorable (con mística de servicio) y con buenas condiciones laborales, se puede aspirar sustentadamente a una eficiente prevención del delito.

De acuerdo a la visión humanista, el derecho criminal del futuro, más que de sanciones o de consecuencias del delito, tratará probablemente de respuestas a la criminalidad, o de soluciones a los problemas delincuenciales, o de controles sociales, o de derechos de los delincuentes y de las víctimas. Las sanciones no se desaparecerán, pero el penalista, el magistrado y el criminólogo se preocuparán de las sanciones menos que actualmente. En cambio, se preocuparán más de formular regulaciones de los conflictos, poco desvalorizantes, poco estigmatizadoras de las personas, pero que tiendan fundamentalmente a reestructurar la sociedad, a disminuir las exageradas desigualdades económicas,

278 *Ibidem*

las irritantes injusticias sociales, los abusos políticos (más que a reeducar o reinsertar al delincuente).²⁷⁹

Consecuentemente la prevención penal general no es el medio idóneo para combatir a fondo el delito, ya que está comprobada su creciente ineficacia; en contrapartida la prevención de carácter no penal es más eficaz para abatir la incidencia delictiva a niveles racionalmente aceptables.

La prevención del delito no era considerada parte de las atribuciones de las entidades de procuración de justicia penal,²⁸⁰ sino hasta épocas recientes se ha debido aceptar que en un sistema interactuante y de coordinación, tratándose de la prevención penal del delito, además de las policías preventivas, las procuradurías de los estados de la República y de la Federación deben participar arduamente en dicha tarea. Para lo cual es menester coordinarse de manera más amplia no solo a nivel interprocuradurías, sino con los órganos de policía preventiva y cuerpos de seguridad pública en general, a efecto de reforzar la labor de prevención del delito, situación que implica un cambio al criterio precedente que otorgaba dicha atribución en forma exclusiva a la Secretaría de Gobernación; ahora debe compartirla con todas las instituciones que intervienen en el sistema de justicia,

279 Cfr BERISTÁIN, Antonio. *Crisis del derecho represivo*, s/e, Madrid, España, 1977 (cuadernos para el diálogo).

280 Puesto que se identificaba con el aspecto de policía preventiva y penitenciario y por ello se confería a los municipios y estados de la República, y a nivel federal a la Secretaría de Gobernación, en específico a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, misma que de acuerdo a la fracción V del artículo 21 del Reglamento interior de dicha secretaría, preserva las atribuciones en cuanto prevención del delito.

como lo es la Procuraduría General de la República,²⁸¹ la cual ha tomado parte en el citado esfuerzo, así como las procuradurías de justicia estatales.²⁸²

Sobre el particular, la Procuraduría General de la República sintetiza sus aspiraciones y esfuerzos a través del documento denominado "Políticas globales de prevención del delito"²⁸³ que establece algunos lineamientos básicos para ayudar a los órganos de procuración de justicia a mejorar su labor en esta materia.

Reconoce para ello, que actualmente el primordial reto para el diseño y la puesta en práctica de cualquier política de prevención es el escepticismo y la falta de confianza social en las instituciones de justicia. Subraya que superar este reto implica, entre otras cosas, que las instituciones deben redoblar sus esfuerzos para abatir la impunidad, hacer más eficiente el trabajo que legalmente tienen encomendado y ofrecer a la ciudadanía una imagen de que la autoridad está ocupada y preocupada en proteger los intereses y los valores que son inherentes a la persona y a la sociedad organizada.

281 Aun cuando en la Ley Orgánica de la institución no se le confieren atribuciones en materia de prevención del delito, sino en consideración a la apremiante necesidad de atacar esta vertiente que tanta incidencia tiene en la comisión del delito, dicha función la desempeña a través de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

282 En el caso de la Procuraduría General de Justicia del D.F., su Ley Orgánica señala artículo 10 Las atribuciones en materia de prevención del delito, comprenden I Fomentar la cultura preventiva de la ciudadanía, involucrar al sector público y promover la participación de los sectores social y privado. II Estudiar las conductas antisociales y los factores que las propician y elaborar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia, y III Promover el intercambio con otras entidades federativas e instituciones nacionales e internacionales de carácter público o privado para la cooperación y fortalecimiento de acciones en materia de prevención del delito

283 Trabajo elaborado en 1997 por la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República en cumplimiento al acuerdo sexto de la Primera Reunión de Trabajo de la Comisión de Prevención del Delito. Comisión que prepara materiales para la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

Respecto de la problemática de las políticas de prevención del delito, señala que la política criminológica constituye un repertorio de decisiones y acciones legislativas que tienden al abatimiento de las conductas ilícitas, buscando salvaguardar los valores sociales que requieren de protección jurídico-punitiva. La complejidad de la criminalidad, con la consecuente y creciente inquietud de la sociedad, ha hecho necesaria la planeación y organización de nuevas medidas relacionadas con el fortalecimiento del Estado de derecho, el combate a la impunidad y al crimen organizado, así como el desarrollo de una mayor eficiencia en el servicio público prestado, tomando en cuenta la crisis de confiabilidad en la que se encuentran los órganos comprometidos en procurar e impartir justicia.

En el marco del Sistema Nacional de Planeación y conforme a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 establece que una de las prioridades en la materia es precisamente la prevención del delito. Al efecto se señala: "No sería completa la planeación estatal en la lucha contra el crimen, si a la par de medidas represivas, no se establecen programas que tiendan a evitar la comisión de delitos".

No obstante los resultados y esfuerzos realizados en este tema, se reconoce que no existe actualmente una política global o integral en materia de prevención de las conductas delictivas. Esta ausencia se atribuye a dos situaciones principales:

- Por una parte, que el paradigma tradicional criminológico observa la prevención del delito como sinónimo de amenaza, es decir, se considera que la forma de prevenir el delito es la advertencia de que existe un castigo para determinadas conductas, dejando de lado la premisa de que el delito no sólo representa una acción que contradice la norma jurídica (de ahí su antijuridicidad), sino que, también, entra en contradicción con una norma cultural, con un valor socialmente reconocido que, por su condición, ha sido elevado a la protección de la ley con el fin de preservar el bien común.
- Por otra parte, afirma que nuestro marco normativo, sea a nivel nacional, estatal o municipal, no contempla propiamente la prevención del delito, enfatizando solamente la parte persecutora. En este sentido, las actividades preventivas -que de hecho realizan los órganos de procuración de justicia- carecen de un fundamento legal adecuado y específico.

El referido documento oficial señala la persistencia de esta realidad a pesar que desde 1995, México fue nombrado miembro de la Comisión del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas, participando ese mismo año en el 9º Congreso sobre prevención del delito (El Cairo, Egipto. 1995). denominado: "La prevención del delito es tarea de todos".

Sin embargo, en el Primer Congreso sobre Prevención del Delito (Guadalajara, Jalisco, 1994) se establecieron las bases de una cultura para la prevención del

delito, concretadas, por parte de la Procuraduría General de la República, el 27 de junio de 1994 al publicarse en el Diario Oficial el Acuerdo A/004/94, que dio origen a la Comisión para la Prevención del Delito al advertir que el comportamiento delictivo actual:

"hace imperiosa la implementación de una política criminológica moderna, en la que las acciones de investigación y persecución del delito puedan combinarse y equilibrarse con las acciones preventivas, promoviendo en mayor grado la participación activa de los grupos sociales en virtud de que únicamente bajo la acción conjunta de toda la comunidad, se podrá incidir directamente en el abatimiento de la criminalidad"

Agrega que el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 define como premisas básicas para la prevención de conductas ilícitas:²⁸⁴ el

284 a) El acatamiento estricto de la ley y un sistema equitativo de justicia penal son los medios indispensables para proteger los intereses y valores de las personas, permitiéndoles así una vida segura y el desarrollo de su potencial social y económico. Afirma que las personas siempre tenemos intereses y los intereses son los factores objetivos de nuestro bienestar. En la medida en que mayor sea la satisfacción de los intereses, mayor es el bienestar. Determinados intereses adquieren un reconocimiento cultural y legal, expresándose como bienes o valores tutelados por la norma jurídica. La ley penal es un catálogo de valores, referido a conductas, que buscan preservar y proteger los intereses que están en la base de la concordia social y que hacen posible el desarrollo de la persona: su progreso material y espiritual. Precisamente por ello, estima, la prevención del delito debe tener como faro orientador aquellos valores jurídicamente tutelados, que constituyen uno de los pilares fundamentales y necesarios del bienestar individual y social. De esta manera, las políticas de prevención deben ir más allá del componente exclusivamente punitivo para ubicarse en el terreno del mejoramiento personal y colectivo. La prevención del delito es, esencialmente, una acción de y para la estabilidad y el desarrollo social. Desde luego, una política de prevención del delito centrada en el apuntalamiento de los valores culturalmente aceptados y jurídicamente protegidos, debe enmarcarse dentro de una política social y económica diseñada y puesta en práctica por el Estado, puesto que las circunstancias socioeconómicas resultan, en muchas ocasiones, condicionantes (aunque no los considera determinantes) de la elevación de los índices delictivos. Así, valores ideológicamente admitidos pueden entrar en contradicción con comportamientos condicionados por las situaciones económicas. En todo caso, lo que se reafirma es que las políticas de prevención son un subsistema del sistema general de planeación económica y social. b) La promoción de la participación ciudadana, cuantitativa y cualitativamente extensa, es indispensable para el fortalecimiento de una cultura cívica que integre como parte sustantiva los bienes jurídicamente tutelados, que son expresión de los valores que los mexicanos nos hemos dado y aceptado. Reconoce para ello que ninguna acción preventiva puede aspirar a ser efectiva y duradera si no cuenta con el apoyo decidido de la población. Esto implica que las campañas preventivas tienen que tomar en cuenta, por una parte, los intereses de las personas a quienes se dirigen dichas campañas, considerando diversas peculiaridades, como son su nivel educativo, su estrato social, sus formas específicas de cultura, y, por otra parte, tienen que incluir necesariamente un mensaje de naturaleza pedagógica y positiva que anime una conciencia de respeto a la Ley, la confianza en las instituciones estatales, la convivencia pacífica y la armonía en las relaciones sociales. Desde luego, se busca que los elementos anteriores se traduzcan en actividades colectivas entusiastas que potencialicen los empeños de la autoridad. No puede haber prevención sin colaboración social. c) La prevención del delito requiere del análisis particularizado o específico de las zonas criminógenas y de todos aquellos datos que permitan conocer con la mayor precisión posible las circunstancias sociales, económicas y culturales que inciden o pueden incidir en el comportamiento delictivo. Cualquier problemática adquiere el rango de compleja cuando no puede ser resuelta desde una sola perspectiva disciplinaria y precisa, para su adecuado planteamiento y tratamiento, de la concurrencia de las diversas disciplinas científicas. El fenómeno de la delincuencia es cada vez más un fenómeno complejo que requiere de instrumentos, recursos, disposiciones y acciones mejor planeadas y mejor orientadas científicamente y tecnológicamente. Igualmente, la prevención del delito debe recurrir a especialistas en diversas áreas del conocimiento y corresponde a los órganos de procuración de justicia diseñar los propósitos y la organización del conocimiento adquirido. Así, la prevención necesita lo mismo del criminólogo como del comunicólogo, del abogado y del perito médico como del pedagogo y del

acatamiento estricto de la ley, la promoción de la participación ciudadana y el análisis particularizado de las zonas criminógenas.²⁸⁵

El segundo rubro dentro del nuevo paradigma es la utilización de medios y materiales de comunicación. La participación que los medios de comunicación deben brindar a la población, en este contexto, es de singular importancia, pues sus mensajes no son sólo informativos, sino formadores de opinión. Por lo que su labor deberá ser orientadora de una mayor participación ciudadana, fomentadora

trabajador social del antropólogo como del poeta o del artista plástico. Con base en ello se podrán planear, desarrollar, evaluar y corregir las estrategias en materia de prevención del delito. Sostiene que, la política criminológica preventiva tendría como objetivo desarrollar el análisis de los factores de riesgo que propician la comisión de delitos de sus correlativos factores de protección, con base en las características propias del sujeto activo del hecho ilícito, en los resultados de exámenes criminológicos y en las recomendaciones de las Naciones Unidas, así como con base en las peticiones sociales, a fin de disminuir la incidencia delictiva. De acuerdo a lo anterior, una política global o integral de prevención del delito ha de abandonar el paradigma tradicional que piensa la prevención exclusivamente en términos de punibilidad. Por tanto, debe dar paso a una nueva concepción fincada en la formación de la conciencia cívica y del sujeto de derecho conceptualización que dirige las acciones preventivas en función de los componentes valorativos inherentes a la norma penal, es decir, que pone el acento en los bienes jurídicamente tutelados entendidos como principios esenciales de la convivencia social, regulados por el Derecho como expresión de convicciones determinadas en un espacio y en un tiempo dados. El citado programa divide en dos grandes grupos sus estrategias, el primero que denomina "un nuevo paradigma" y el segundo intitulado "un nuevo marco jurídico". Como primer punto ubica a la Educación, y afirma que si la educación puede identificarse como un elemento indispensable para conocer los actos permitidos y los límites legales en los que se inscriben las conductas, podemos suponer que la educación anima el desarrollo de la conciencia moral del individuo y la revaloración de su vida. Bajo ese supuesto, propone el referido documento, que cualquier campaña de prevención del delito sea dirigida a la conciencia moral de los niños y los jóvenes, considerados como público privilegiado, dado que, al encontrarse en un proceso de formación, constituyen uno de los sectores más vulnerables de la sociedad ante la comisión de conductas delictivas. Pero también deben atenderse a los padres y a los educadores, puesto que ellos son el primer entorno social que poseen los niños y jóvenes; de este modo los adultos pueden desempeñar el papel de facilitadores y reforzadores de las campañas propuestas, pues sin su participación los mensajes difícilmente encontrarán eco en la sociedad. La cultura de prevención del delito, por tanto, deberá enfocar sus acciones prioritarias a la concientización, sensibilización e información, que capaciten a los nuevos ciudadanos, permitiendo que éstos puedan orientar sus decisiones hacia la plena convicción de que la Ley es el camino más seguro y que ante cualquier acto que viole las normas jurídicas existirá una sanción.

285 Presenta como objetivo de lo anterior, impulsar la participación de la comunidad educativa en las tareas de información y divulgación de los temas referentes a la prevención de conductas delictivas, derechos de las víctimas de los delitos, seguridad pública y cultura cívica. Incluye como estrategias para tal efecto son: Proponer a las autoridades educativas locales la incorporación de los temas de cultura cívica y prevención del delito en los programas, libros de texto y otros materiales educativos. Promover entre las autoridades educativas y con la colaboración de las procuradurías, las replicas en todos los estados del material denominado "guías temáticas" documento que forma parte del "Programa de fortalecimiento de medidas preventivas ante actos delictivos y siniestros en centros educativos del Distrito Federal". Incorporar, mediante cursos de capacitación, a las asociaciones de padres de familia de los centros escolares a las campañas de prevención del delito y en contra de la farmacodependencia. Establecer espacios interinstitucionales con las escuelas a fin de orientar a las comunidades educativas en el tratamiento de los problemas que afectan a los centros escolares en materia de prevención de delitos, farmacodependencia y seguridad pública. Crear materiales con mensajes que resalten los bienes o valores jurídicamente tutelados, dirigidos a padres de familia, educadores y alumnos con la mira de fortalecer la difusión de la cultura de prevención de conductas delictivas. Impulsar campañas que inviten a la comunidad escolar para conocer la labor de las Instituciones y organismos de procuración de justicia. Fomentar concursos que permitan a los integrantes de los centros educativos, expresar sus problemáticas y las sugerencias u opiniones acerca de la labor de las procuradurías de justicia, además de sus comentarios acerca de las campañas sobre temas de prevención del delito y combate contra la farmacodependencia.

de mejores modelos de vida y de la convicción que no hay razón alguna que justifique una conducta delictiva.

Los medios electrónicos de comunicación ofrecen una alternativa importante en esa labor porque permiten la difusión de mensajes que alcanzan a un mayor número de receptores y favorecen campañas con una mayor duración y un más amplio impacto. Desde luego, es indispensable que tales mensajes reflejen actitudes positivas.²⁸⁶

Un elemento más del paradigma son las redes sociales. En el proceso de modernización del sistema jurídico mexicano, observa la necesidad de coordinar acciones sobre las estrategias en materia de prevención del delito, con el objeto de establecer un vínculo de comunicación directa entre la institución del Ministerio Público y la sociedad civil, fortaleciendo la participación ciudadana y la corresponsabilidad social en la tarea de prevenir las conductas delictivas.²⁸⁷

286 El objetivo es impulsar la participación de los medios de comunicación social en el diseño de diversos programas y campañas que informen a la población sobre temas de cultura preventiva, que aporten elementos para favorecer el conocimiento de los derechos que los ciudadanos tienen en caso de ser víctimas de un delito y que tengan como mira generar una imagen de confianza en las instituciones. Las estrategias consisten en: Impulsar el uso de los medios electrónicos de comunicación en la difusión de mensajes que reflejen actitudes positivas. Intensificar la producción de materiales audiovisuales junto con la de materiales gráficos (carteles, trípticos, cartillas, volantes, etc.), a fin de presentar modelos que, con distintos mensajes, desalienten las actitudes antisociales, informen sobre las penalidades y, al mismo tiempo, fomenten el interés social por la preservación de los valores contemplados por las normas jurídicas

287 Pretende con ello propiciar el acercamiento, la colaboración, la coordinación y la cooperación entre los órganos de procuración de justicia, la sociedad civil y las diversas instituciones en los tres niveles de gobierno a fin de eficientar las actividades en prevención de conductas ilícitas a nivel federal, estatal y municipal. Propone como táctica: Establecer mecanismos de coordinación con los grupos representativos de la sociedad a través de la intensificación de acciones con diversos sectores de la población, como son las asociaciones civiles, las cámaras de industria y comercio, así como las instituciones educativas. Aprovechar las estructuras funcionales existentes que ya han probado su capacidad de convocatoria y de trabajo en otras actividades. Fomentar la creación de redes de comunicación entre las instituciones de procuración de justicia y la sociedad civil, para enfatizar el conocimiento de los servicios que aquellas prestan a la comunidad

Asimismo considera importante, el trabajo al interior de los órganos de procuración de justicia. Resalta para ello, recuperar la confiabilidad de la sociedad en sus órganos de protección y procuración de justicia, situación que debe realizarse a través de estrategias precisas. Estas acciones deben pensarse como parte complementaria de las políticas globales de prevención del delito, puesto que la población espera, merece y exige de la autoridad respuestas coherentes, apegadas a Derecho, eficaces y expeditas; si esto no ocurre, las campañas preventivas serán vistas como propuestas inconsistentes y demagógicas, en detrimento de la imagen de las instituciones de procuración de justicia. Por otra parte, éstos deberán crear o encauzar los medios, líneas y canales de atención a las peticiones ciudadanas a fin de fortalecer la capacidad de respuesta institucional ante el incremento de aquellas, motivado por las campañas de comunicación.²⁸⁸

Como el último, aunque no menos importante aspecto del nuevo paradigma, señala la lucha contra la farmacodependencia. Sobre el particular, el objetivo de las actividades preventivas es instrumentar planes y programas de acción específicos que tiendan a desalentar el uso de drogas con fines de intoxicación, buscando la colaboración de las instituciones oficiales, sociales o privadas que trabajan en tareas educativas y terapéuticas, promoviendo programas afines para intercambiar criterios preventivos.

288 El propósito es recuperar la confiabilidad de la sociedad en sus instituciones de protección y procuración de justicia, a través de: Abatir los rezagos, agilizar los procedimientos penales y fortalecer la institución del Ministerio Público local y de la Federación. Profesionalizar, modernizar, dignificar y moralizar a las policías judiciales federal y estatales. Fortalecer la función y actuación de los servicios periciales y de los programas de supervisión y vigilancia de la gestión institucional. Vigorizar la capacidad de respuesta de las instituciones de procuración de justicia, a través de teléfonos, directos, personal capacitado, módulos de atención, buzones, etcétera, que atiendan las peticiones, quejas o informes de la ciudadanía.

Es importante, en este sentido, crear y fomentar los programas de salud física y mental que la comunidad exige, pero que no siempre visualiza el aporte de recursos para enfrentar la situación. Habría que empezar con los niños y desde el primer año de enseñanza básica, buscando un enfoque social amplio que apunte a fomentar el desarrollo de mejores modelos de calidad de vida, orientando el uso del tiempo libre, por ejemplo, en las "horas de riesgo", es decir, aquellas en las que los adolescentes y jóvenes están fuera de la escuela, fomentando las actividades deportivas y recreativas. Para la realización de estas actividades se precisa de recursos económicos importantes,²⁸⁹ pero los beneficios que traen consigo resultan incalculables.²⁹⁰

289 La idea es instrumentar planes y programas de acción específicos que tengan como finalidad desalentar el uso de drogas con fines de intoxicación, que busquen la colaboración de las instituciones oficiales sociales o privadas, a nivel nacional, estatal o municipal, que trabajen en tareas educativas y terapéuticas promoviendo el intercambio de criterios afines entre Instituciones. El planteamiento conlleva Diseñar, producir y distribuir materiales con contenidos científicos que tengan como propósito el desalentar la farmacodependencia. Buscar fuentes de financiamiento a través de las redes sociales o comunitarias. Establecer convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas interesadas en el desarrollo del deporte, la recreación sana y la cultura. Promover y crear consejos de lucha contra la farmacodependencia a nivel municipal para coordinar, apoyar, promover y ejecutar las acciones específicas en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación de la farmacodependencia.

290 Ejemplo de ello es el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, el cual refiere que el incremento a nivel mundial de la producción, tráfico y consumo de drogas, su notable incidencia en las estructuras sociales, económicas, culturales y políticas de las naciones y las graves consecuencias que produce en la salud, en el desarrollo armónico y en el bienestar de la humanidad, han llevado al gobierno de México a asumir el problema de las drogas como un problema de seguridad nacional. En la actualidad no hay país que no se vea afectado en alguna medida por el abuso de sustancias que causan dependencia y que afectan principalmente a la población joven de nuestras naciones, debido al incremento en la producción de enervantes y por el tráfico que de estas sustancias se realiza en sus espacios aéreo, marítimo y terrestre. En México el índice de consumo de enervantes es bajo en comparación a otros países y en los últimos años ha mostrado una tendencia a disminuir. La producción de enervantes, en cambio, mantiene una tendencia creciente, tanto en superficie como por el número de sembradíos que abarca. En lo que a tráfico se refiere, el principal problema lo constituye el flujo de drogas como la cocaína, marihuana y recientemente la heroína, provenientes de Centro y Sudamérica, esta red de tráfico ha generado vínculos entre las organizaciones delictivas de carácter transnacional, cuyos recursos económicos les permiten contar con sofisticados medios de transporte para llevar a cabo sus actividades. Esto llevó al desarrollo de una conceptualización integral del fenómeno, al considerar que adicción, producción, tráfico y comercialización de enervantes son variables que interactúan y se retroalimentan, pero que cada una de ellas presenta características específicas que deben ser atendidas en función de sus manifestaciones e implicaciones individuales y sociales, sin perder de vista que son parte de un ciclo que no puede romperse al atacar sólo alguno de sus elementos. La complejidad del problema hace necesario realizar el máximo esfuerzo por parte del Estado para dar una respuesta global que incluya acciones a nivel educativo- preventivo, de tratamiento y rehabilitación, de control de la oferta y de represión del tráfico ilícito. Las formas tradicionales con las que hasta ahora se ha enfrentado el problema, principalmente centradas en el control de la oferta y la represión del tráfico ilícito de drogas, por sí solas, no han logrado erradicarlo. Para enfrentar la evolución del fenómeno se requiere la participación activa, consciente y decidida de los sectores público, social y privado. En esta tarea nadie puede mantenerse al margen. Para México como para la comunidad internacional combatir el problema de las drogas y los delitos asociados a éstas, constituye un importante reto. Reto que el gobierno de la República asumió con el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 (PNCD), coordinado por la Procuraduría General de la República, a través del Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), donde se establecen los objetivos, estrategias y líneas de acción que once secretarías de Estado: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Agricultura, Ganadería y Desarrollo

Rural, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Salud, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se han comprometido a desarrollar con el fin de conjugar esfuerzos para enfrentar de manera firme y unificada este problema social que afecta a la nación. El Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 construye la postura del gobierno de México ante el problema de las drogas y el marco de acción en la materia que se canaliza en dos vertientes complementarias, por una parte la prevención que intenta abatir el número de farmacodependientes y proporcionar tratamiento y rehabilitación a quienes padecen problemas de adicción y, por la otra, la prevención y el combate a la delincuencia asociada que atenta contra el Estado de derecho. Su enfoque es integral, ya que la demanda es la variable que determina y estimula la oferta. En este programa se organizan las acciones y se jerarquizan las tareas, a fin de coordinar eficazmente la aplicación de recursos y fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucionales que permitan una actuación coherente y efectiva ante el problema. Estas acciones han llevado a realizar importantes modificaciones en la estructura orgánica de diversas instituciones, a proponer la expedición o modificación de leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos y a establecer una coordinación y concertación entre la sociedad y los gobiernos federal, estatal y municipal, y a fomentar con otras naciones la cooperación internacional, así como a mantener vigente nuestra participación en los organismos internacionales de los cuales México forma parte. En la actualidad, la realidad nos indica que el problema de las drogas tiene un origen multicausal que lo torna complejo, y cuya atención amerita una respuesta integral por las muchas ansias que presenta. Es decir, requiere de una política pública perfectamente estructurada que permita dar solución total al fenómeno y contribuir a aminorar los efectos que éste produce en los diversos ámbitos de la sociedad en la que vivimos. El Programa Nacional para el Control de Drogas constituye el marco dentro del cual el Gobierno de México a través de las entidades estatales, dependencias públicas, organizaciones no gubernamentales y la comunidad en general, enfrenta de manera integral y en todas sus manifestaciones el problema de la droga. *El objetivo del programa es reducir a su mínima expresión los índices de consumo, así como la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas.* El programa está integrado por cinco grandes apartados: diagnóstico, objetivos, estrategias, ejecución del programa y coordinación, seguimiento y evaluación. El *Diagnóstico* describe el panorama actual del problema de las drogas en México, en los rubros de adicciones, impacto regional del cultivo de enervantes, tráfico de drogas ilícitas vía terrestre, aérea y marítima, de precursores químicos, drogas sintéticas y psicotrópicos, para finalmente señalar la estrecha relación del narcotráfico con la generación de inseguridad, violencia y delincuencia al interior del país, y dejar al descubierto que la vinculación de las organizaciones delictivas con las de otras naciones pone en riesgo la seguridad de nuestra nación, y ha contribuido a vulnerar la imagen de México en el contexto internacional. En los *Objetivos* se señala con precisión la meta que se pretende alcanzar conjuntando el esfuerzo de las secretarías que han participado en el diseño del programa, y que otorga la misma relevancia a las acciones preventivas, de rehabilitación y tratamiento que a las relacionadas con aspectos jurídico-penales, represión y cooperación internacional. A través de siete grandes *estrategias* enfoque integral, inteligencia, corresponsabilidad y participación social, fortalecimiento de la prevención, especialización de las estructuras del Estado, desarrollo tecnológico y adecuación del marco jurídico, el PNCD delinea la política de atención a seguir para el combate al problema de las drogas. **Enfoque integral**, entendido como el concepto global que se debe dar al problema, ya que tanto la farmacodependencia como el narcotráfico forman parte de un mismo fenómeno, por ello las acciones que se pongan en marcha en materia de prevención, tratamiento y rehabilitación deben complementarse con aquellas que alientan la disuasión y contención del narcotráfico. **Inteligencia**, las características del problema y las acciones para contrarrestar su acción requieren de que las instancias involucradas en esta tarea cuenten con un sistema de inteligencia que les permita configurar una infraestructura que se anticipe a las acciones del crimen organizado. El desarrollo de sistemas de inteligencia para el control de drogas debe darse dentro de la actualización del marco legal en la materia, con el fin de tipificar y reglamentar las acciones que se realicen. **Corresponsabilidad y participación social**, como estrategia que permite sumar los esfuerzos y voluntades de entidades públicas y privadas, y de la comunidad en general para contrarrestar la acción del narcotráfico y la farmacodependencia. **Fortalecimiento de la prevención**, acción enfocada a la construcción de una cultura antidroga y a la intensificación de una educación para la vida que contribuya a prevenir el inicio en el consumo de cualquier tipo de droga entre la población. **Especialización de las estructuras del Estado**, como una forma de contar con instancias y personal especializados que se aboquen, desde su ámbito de competencia a la prevención, control y abatimiento de las adicciones y el narcotráfico. **Desarrollo tecnológico**, ya que para combatir al narcotráfico las instancias gubernamentales deben incorporar tecnología de vanguardia, tanto para la generación de inteligencia estratégica como operativa, además de sumar los recursos de las corporaciones policiales mediante operaciones coordinadas, además de desarrollar metodologías para la investigación judicial y para las indagaciones periciales. **Adecuación del marco jurídico** ya que la revisión, evaluación y actualización permanente de la legislación constituye una estrategia privilegiada que permite desarrollar acciones más eficientes y efectivas en contra de la delincuencia organizada. La forma en que cada secretaría participara en el PNCD se desarrolla en el apartado correspondiente a la *Ejecución del programa*, en esta sección se describe a grandes rasgos las principales líneas de acción que en los rubros de control de la demanda y de la oferta realizara cada secretaría. Es importante señalar que cada una de las dependencias del poder ejecutivo que participan, lo hacen con proyectos específicos de prevención y control de la demanda y de la oferta, para combatir cada una de las ansias que el fenómeno de las drogas presenta. Las acciones son de lo más diversas, en función del ámbito de atención de cada dependencia, sin embargo, en cada una de ellas las estrategias se ven reflejadas, ya que constituyen el eje rector de la política del Estado en materia de drogas. En el rubro de *Cooperación internacional*, el PNCD señala con precisión cuál ha sido la política que nuestro país ha mantenido en el contexto internacional, misma que ha defendido tanto en foros internacionales como en los acuerdos que ha establecido con otras naciones para fortalecer la cooperación, sobre todo al considerar que se enfrenta un problema que no reconoce fronteras. Por último, en el apartado correspondiente a la *Coordinación, seguimiento y evaluación*, se señala que la coordinación del Programa recae en la PGR y que cada institución desarrollará programas de trabajo en donde se

Dentro del segundo rubro, denominado "Nuevo marco jurídico" señala como una de las principales preocupaciones de esa administración, fomentar la seguridad pública, lo cual plantea una problemática social, que incluye la necesidad de implementar políticas que permitan desarrollar actividades que involucren tanto a las instituciones como a la sociedad civil, quien directamente la sufre.

Considera a la prevención del delito dentro de estas estrategias a desarrollar y estima que una política global de prevención del delito debe encontrar su fundamento en un marco normativo penal a nivel nacional, estatal y municipal que contemple no sólo la parte persecutoria del delito, sino también la obligación para la realización de campañas preventivas que centren sus intenciones en incrementar en la población el interés por el respeto y la preservación de los bienes jurídicamente tutelados, ya que de esta manera se crea una obligatoriedad en la realización de las actividades.

Para tal efecto es necesario establecer la obligación de encauzar a la prevención del delito no sólo a nivel de acuerdos o circulares, sino desde un nivel superior en

definirán metas específicas, periodos de ejecución y los procedimientos a seguir; además, se responsabilizan del seguimiento y evaluación de las acciones relativas a su ámbito de competencia. El PNCD recopila los compromisos sectoriales asumidos por las secretarías de Estado que en él participan, e incluye las líneas de acción en las cuales centrarán sus esfuerzos y que se comprometen a realizar para combatir el problema de las drogas. Es importante señalar que el PNCD es el resultado del trabajo consensado y validado por las dependencias que han integrado un frente común y se han comprometido a combatir el narcotráfico y los delitos que de esta actividad se derivan. En el diseño, planeación y redacción participaron representantes de las once dependencias de la administración pública federal, quienes integran el Grupo de Enlaces Sectoriales. Cabe señalar que la participación de cada sector está validada por los Subsecretarios que para esta tarea fueron designados por los Secretarios de Estado. El PNCD es el marco en el que deberán encuadrarse los programas específicos de acción que serán formulados y ejecutados por los distintos órganos de la administración del Estado. Para los gobiernos estatales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad, dicho marco orientará sus programas y proyectos con el fin de que toda la sociedad tome conciencia del problema y asuma la iniciativa por la defensa de la vida sana y libre de drogas de todos sus miembros

leyes locales y federales, comenzando tal vez con las fundamentales, donde se contemple como parte indispensable de la seguridad pública.

Es muy importante resaltar que en este sentido, la sociedad desempeña dos papeles: tanto como sujeto activo, impulsor y realizador de las actividades de prevención, y como sujeto pasivo, receptor de los beneficios que son su colaboración se obtengan y que recaigan en un incremento de la seguridad pública.

Por último, el multicitado programa refiere a la Unidad Nacional Contra la Violencia y la Delincuencia, al señalar que en los años recientes, y desde el punto de vista internacional y nacional, se han impulsado campañas de prevención del delito cuyo mensaje está centrado en el aliento de la participación social, a través de la generación de lemas que llaman a la conformación de la unidad -de autoridad y sociedad- frente al delito.²⁹¹

291 Propone entonces que sea la Unidad Nacional Contra la Violencia y la Delincuencia, quien firme las campañas de prevención, por varias razones. En primer lugar, es preciso avanzar en la Unidad Nacional habida cuenta de que el fenómeno delincuencia desborda los límites geográficos y debe encararse con la participación de todos, gobernantes y gobernados, con independencia de la zona geográfica, estrato social, creencia religiosa o política, edad, sexo o condición económica. En segundo lugar, hay que considerar la violencia como un proceso cultural (que no es biológico o innato) que se expresa bajo diferentes aspectos o ángulos y afecta en diversas maneras la convivencia social; ello con independencia de que no todos los delitos tengan un componente violento. Además, la violencia es un tema que nos es común con otras instituciones, privadas o públicas: mientras que si se circunscribe al delito, automáticamente se convierte en un asunto que es de competencia exclusiva de los órganos de procuración de justicia. Pero si buscamos involucrar a la mayor cantidad de mexicanos, el tema de la violencia abandona en un terrero susceptible de ser compartido con muchas otras instituciones.

La Unidad Nacional Contra la Violencia y la Delincuencia es una apelación a la suma de esfuerzos y a la esperanza de que un país unido puede vencer las dificultades que históricamente se le presentan.²⁹²

2. INVESTIGACIÓN DEL DELITO Y PERSECUCIÓN DEL PROBABLE RESPONSABLE

Dentro del periodo de represión del delito, existen varias fases, la primera es la investigación del posible delito y la persecución del probable delincuente, en esta etapa, el Ministerio Público tiene un papel protagónico, toda vez que ejerce el *ius puniendi* del Estado, con miras a lograr la sanción del infractor de la ley penal y evitar así la impunidad, con lo que se pretende evitar la reproducción de la conducta antisocial y, la prevalencia del orden y la legalidad.

En México, el órgano de investigación y persecución del delincuente que por disposición del artículo 21 de la Constitución federal es el Ministerio Público, tiene entre sus funciones investigar los hechos materia de la *notitia criminis*,²⁹³ determinar si ejerce la acción procesal penal y en su caso, sostenerla (lo cual conlleva aportar las pruebas idóneas y suficientes, tanto del acto como para determinar la plena culpabilidad del procesado, así como las necesarias para en su caso individualizar la correcta punición, al igual que las tendientes a lograr en los

292 Cfr PERDOMO CUETO, Gerardo. "La prevención del delito y el Ministerio Público", en *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, PGJDF- UNAM., D.F., México, 1997 (serie varios, No. 84), pp. 137 a 147. De igual forma, el capítulo de "Prevención del delito y participación ciudadana (experiencias y alternativas)" en *La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*, Op. Cit., pp. 451 a 508

293 En países como Colombia, Guatemala y Panamá, la instrucción corresponde al Ministerio Público Cfr. RICO, José María. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Op. Cit., p. 114.

casos que proceda, la reparación de los daños y perjuicios ocasionados al ofendido) hasta acreditar cabalmente el injusto penal y la responsabilidad penal del encausado. lo que implica actualizar el *ius puniendi* estatal, que se concretiza al lograr una sentencia condenatoria para el responsable, resulta entonces evidente el rol estelar que como autoridad juega dicha institución durante la fase indagatoria y, el papel coestelar que desempeña como parte acusadora en el proceso.

Durante la etapa preparatoria de la acción procesal penal, que es una instrucción administrativa, en la que rigen básicamente los principios del sistema procesal mixto, con cierta tendencia al inquisitivo, el Ministerio Público una vez que tiene conocimiento del hecho, mediante alguna de las formas legales, procederá de oficio o a petición de parte a la indagación, la cual delimita a la comprobación del hecho supuestamente delictivo y su adecuación unívoca a lo prescrito por la ley penal, así como la probable responsabilidad del indiciado en ese hecho (principio de *onus probandi*), frente a la presunción de inocencia establecida a favor del imputado. investigación que se debe realizar en forma técnica,²⁹⁴ con apego a la legislación aplicable y con pleno respeto de los derechos humanos del inculpa²⁹⁵

294 A través de la recopilación de todo tipo de pruebas siempre que no estén prohibidas por la ley, las cuales serán estimadas, de acuerdo al sistema probatorio mixto, por el Ministerio Público al tomar su determinación sobre si procede ejercer la acción procesal penal

295 Por tanto cualquier afectación de sus derechos debe ser fundada y motivada, como lo es su retención para evitar su posible evasión la cual sólo podrá prolongarse hasta por 48 horas (96 en el caso de delincuencia organizada) y dentro del cual se pondrá a disposición del juez o se deberá poner en libertad, así como el aseguramiento de bienes instrumento objeto o producto del delito; al igual que la petición al juzgador, para que autorice medidas excepcionales de investigación como la intervención de comunicaciones privadas o el cateo de propiedades particulares

A partir de la *notitia criminis*, vía denuncia o querrela,²⁹⁶ la autoridad investigadora, por antonomasia el Ministerio Público federal²⁹⁷ o estatal²⁹⁸ (cuya intervención depende de las reglas de competencia que adelante abordaremos), tiene el deber²⁹⁹ de abocarse al conocimiento de los hechos puestos en su conocimiento, a efecto de establecer si son constitutivos de algún delito, lo cual realiza a través de la recolección y recepción de datos y medios de convicción, no reprobados por la ley,³⁰⁰ que le lleven a definir jurídicamente si se acredita el cuerpo del delito de algún ilícito penal y la probable responsabilidad de alguna persona física en su comisión, requisitos esenciales a comprobar durante la integración de la averiguación previa.³⁰¹

296 Sólo se mencionan éstos requisitos de procedibilidad, porque si bien se consideran como tales la excitativa y la autorización, son escasamente utilizadas.

297 Que encuentra su fundamento constitucional en el apartado "A" del artículo 102

298 Cuya existencia deviene de nuestro sistema republicano y federalista que preserva para los estados de la Unión las facultades no otorgadas a la Federación, como en la especie son los delitos del fuero común y en consecuencia el sistema de justicia estatal

299 Proveniente del mandato contenido en el párrafo primero del artículo 21, además, en el caso del Ministerio Público de la Federación, por lo previsto en el párrafo segundo del numeral 102, apartado A, y en el supuesto de los ministerios públicos estatales, por imperativo contenido en las Constituciones locales o el Estatuto de Gobierno del D.F. Aunado a lo anterior, las leyes procesales y orgánicas de las procuradurías precisan dicho deber, en el caso del CFPP, en su artículo 1° señala El presente Código comprende los siguientes procedimientos I. El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal, artículo 2° - Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público I Recibir las denuncias o querrelas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito, II Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpaado, así como a la reparación del daño; III. Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan, IV Acordar la detención o retención de los indicados cuando así proceda; V. Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; VI Asegurar o restituir al ofendido en sus derechos en los términos del artículo 38, VII Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal, VIII Acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquéllos formulen; IX. Conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del indiciado; X. En caso procedente promover la conciliación de las partes; y XI. Las demás que señalen las leyes

300 Lo cual se advierte de diversas disposiciones, entre estas: artículo 180 del CFPP, que señala: Para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho

301 Toda vez que tan luego se reúnen éstos, de conformidad con el artículo 134 del CFPP, y 286 bis del CPPDF, el Ministerio Público debe ejercitar la acción penal y con ello se inicia el proceso penal

Dentro de la indagatoria deben observarse las garantías constitucionales relativas a la seguridad jurídica, esencialmente las previstas en los artículos 16, párrafos primero, cuarto, quinto, séptimo, noveno y décimo, 20, fracciones I, II, V, VII y IX, y 21, párrafos primero y cuarto. La investigación se regirá por lo dispuesto en los capítulos correspondientes de los códigos de procedimientos penales,³⁰² leyes orgánicas de las procuradurías de justicia³⁰³ y demás reglamentación,³⁰⁴ pero en tratándose de delincuencia organizada, de conformidad con las previsiones de dicha ley especial.³⁰⁵

Para integrar su investigación, el Ministerio Público se apoya en las autoridades que por ley son sus auxiliares, principalmente la policía de investigaciones, así como los servicios técnico-criminalísticos, que están integrados a la institución que enmarca al Ministerio Público,³⁰⁶ pero también por sus auxiliares indirectos, como son otras instituciones del Ministerio Público, los representantes consulares del

302 El código procesal federal la contempla en su título segundo, que capitula en torno a la iniciación del procedimiento, reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de averiguación previa, consignación ante los tribunales así como en el título tercero, relativo a la acción penal, por último, también se aplican las reglas generales previstas tanto en el título primero como en el quinto y sexto, este último referente a la prueba, que igualmente son de observancia durante el proceso. Por su parte, el código adjetivo del D.F., regula la averiguación previa en sus títulos segundo, denominado "diligencias de averiguación previa e instrucción, que contiene disposiciones comunes con el proceso, tales como reglas de comprobación del cuerpo del delito, medios de convicción y reglas de valoración de estos, pero en su sección segunda, se conscribió a las diligencias de averiguación previa, cabe precisar que lo referente a la acción penal, se regula en el capítulo primero del título primero, mismo título que al referir reglas generales, también resulta aplicable.

303 Ejemplo de ello, son los artículos 2, fracción V y 8, fracción I, de la Ley Orgánica de la PGR, y 2, fracción I y 3, de la Ley Orgánica de la Procuraduría Capitalina. Sin olvidar que existen otras leyes que inciden en la averiguación del delito, como la reglamentaria del artículo 119 de la Constitución Federal, referente a la extradición interestatal, al igual que la Ley de Extradición, aplicable a los casos internacionales.

304 Que incluye los reglamentos de las leyes orgánicas, los manuales, acuerdos, circulares e instructivos, así como los convenios, bases de colaboración y demás normatividad administrativa.

305 Que en su título segundo establece la normatividad para la investigación de este tipo de delincuencia, la detención y retención de los indiciados, la reserva de las actuaciones, intervención telefónica y cateos, aseguramiento de bienes, protección de personas y la colaboración en la persecución del género delictivo; en su título tercero establece las reglas para la valoración de las pruebas.

306 Que en el caso de la policía judicial o ministerial depende del Ministerio Público, por mandato constitucional y legal, pero en relación a los servicios periciales, tienen dependencia administrativa, con cierta autonomía funcional.

Estado en el extranjero, y en un momento dado todas las demás autoridades de la República o de un Estado determinado.³⁰⁷

Es atribución del Ministerio Público recoger y asegurar todos los instrumentos, objetos o productos del ilícito, con objeto de utilizarlos como evidencias del delito, y en su caso, vigilar que tengan el destino legalmente correspondiente.³⁰⁸

La averiguación del delito puede realizarse con el indiciado retenido³⁰⁹ o en libertad, pero lógicamente es en el primer supuesto cuando resulta de mayor premura para el agente del Ministerio Público la debida integración y determinación de la indagatoria, toda vez que sólo cuenta con 48 horas a partir de la retención,³¹⁰ para determinar si ejercita la acción penal en contra del inculcado o permite su libertad con las reservas de ley, a efecto de continuar la indagatoria sin detenido,³¹¹ ya que en tal supuesto la investigación no tiene límite temporal menor al de la prescripción de las figuras típicas.³¹²

307 Ya que al ejercer una función pública, todas las personas deben prestar el apoyo necesario para el cumplimiento de su misión constitucional

308 De conformidad con los numerales 123 en el fuero federal y 94 en el caso del Distrito Federal

309 Que significa la privación temporal y justificada de la libertad personal del indiciado, con motivo de que existen datos incriminatorios en su contra, respecto de la posible comisión de un delito flagrante o calificado como grave por la ley, caso éste en el cual existe urgencia de detener al inculcado, a efecto de evitar su evasión. Dicha figura está prevista en los artículos 38 y 193 del Código adjetivo federal, 266 y 267 del código procesal punitivo del D.F

310 Esto de conformidad con el artículo 194 bis, de la ley foral federal y 268 bis de su similar para la capital, pero excepcionalmente se permite la retención hasta por 96 horas, en tratándose de delitos clasificados como de delincuencia organizada

311 Aunque bien puede el Ministerio Público solicitar al juez competente, decrete el arraigo del indiciado, a efecto de integrar debidamente la investigación y poder determinar lo conducente, aunque para ello, de conformidad con los artículos 133 bis, de la ley procesal federal, y 270 bis de su homóloga capitalina

312 Lo cual no acontece, salvo que se deje de investigar por al menos 3 años, o en casos de excepción, previstos en los artículos 100 a 115 del CPF.

En el escenario de la investigación con retenido, es menester precisar que será cuando el procedimiento se siga por un delito flagrante,³¹³ o considerado por la ley procesal penal como grave,³¹⁴ y exista cusiflagrancia o notoria urgencia, o porque fundada y motivadamente el propio agente del Ministerio Público niega el beneficio de la libertad provisional bajo caución, que de inicio procedía, al no estar el imputado inmerso en la indagación de un delito grave, pero que por razones de seguridad pública o de interés general ò cuando el indiciado fue condenado por delito grave, o bien, por su conducta precedente o las circunstancias de comisión del delito, su libertad implique un riesgo para el ofendido o la sociedad.³¹⁵

Durante la averiguación, no sólo se buscará acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, sino también lo referente al daño ocasionado y su cuantificación.³¹⁶ Claro está, que cada delito merece una investigación distinta, apoyada en las diligencias idóneas para el esclarecimiento del hecho, para lo cual el Ministerio Público tiene abierto el campo de la indagación, siempre que se apegue al Derecho, pues la norma procesal no lo limita al establecer casuísticamente cómo se acredita el *corpus delicti* de un determinado delito, acaso establece reglas especiales de comprobación de la corporeidad del delito, pero cuya comprobación siempre dependerá de la habilidad del investigador, al no existir una sola manera de prueba.

313 Así lo prescriben los artículos 193 del Código Federal adjetivo y 267 de su homólogo del D F

314 El catalogo de delitos graves o regla para su determinacion está en los artículos 194 del conjunto procesal federal y 268 de su similar en el D F y los casos de urgencia o cuasiflagrancia se establecen en los mismos numerales, agregandose el precepto 267 del segundo ordenamiento en cita

315 Atribucion que se desprende de la ultima parte de la fracción I del artículo 20 de la Constitucion federal, y que se corrobora y precisa en el Acuerdo A/008/96 del procurador general de justicia del D F

316 Tal y como lo prevén los artículos 136 y 141 del Código procedimental federal, 2 y 9 de la ley adjetiva del D F

A lo largo del procedimiento de averiguación, la autoridad puede encontrarse imposibilitada por el momento para concluir la indagación o para allegarse las pruebas conducentes, caso en el cual podrá determinar la reserva del acta, hasta que se obtengan nuevos elementos de convicción que permitan definir la naturaleza de los hechos analizados,³¹⁷ o también puede percatarse el órgano de investigación de su incompetencia legal para conocer de los mismos, supuesto en que debe acordar ésta y declinar a favor del órgano o institución que resulte competente;³¹⁸ asimismo, una vez que concluyó su investigación, puede considerar que el cúmulo probatorio no acredita la existencia de delito alguno, sea por no haber conducta, tipicidad, antijuridicidad o culpabilidad probable, así como por encontrar causas de extinción de la acción penal, hipótesis en las que procede el acuerdo de no ejercicio de la acción penal,³¹⁹ con lo que concluye la averiguación previa.

La principal determinación del Ministerio Público al concluir la *averiguación previa* de conformidad con los códigos procesales, es el ejercicio de la acción penal, que procede cuando encuentra que los hechos denunciados o por los que se formuló querrela y que están previstos como delito y por ello sancionados penalmente, fueron acreditados, tanto en las circunstancias de ejecución de la conducta, como en cuanto a la materialidad del delito, así como la probable responsabilidad (que

317 Determinación prevista en el numeral 131 del CFPP, no así en su similar del D.F. por lo que en este caso, se plasma sólo en la normatividad interna de la Procuraduría capitalina

318 Para ello se atiende a las reglas de competencia, en razón del fuero, de la materia, e incluso del género delictivo, previstas tanto en los códigos procesales, como en las leyes y reglamentos orgánicos, del Poder Judicial Federal, de los tribunales de justicia estatales y de las procuradurías.

319 Previsto en los artículos 133 del Código adjetivo federal, como en el 271 del ordenamiento procesal del D.F., aunque en éste de manera somera, por lo que es el artículo 3, fracción X, de la Ley Orgánica, donde encuentra su verdadera regulación.

incluye la presuntiva antijuridicidad y culpabilidad de la acción u omisión) del indiciado³²⁰ Para arribar a tal convicción, el agente del Ministerio Público estimará las pruebas recabadas durante la indagatoria, a la luz de las reglas previstas en los códigos procesales (a efecto de que sus consideraciones sean compatibles con las que en su oportunidad hará el juzgador),³²¹ y plasmará el resultado de la investigación (misma que consta en el acta de averiguación previa) en un documento denominado pliego de consignación, el cual contendrá los motivos de hecho y las consideraciones de derecho, idóneas y suficientes para sustentar el ejercicio de la acción punitiva, así como los pedimentos, que esencialmente consisten (si la consignación es sin detenido) en que el juez inicie el proceso penal correspondiente, mediante la radicación de la averiguación y emita orden de aprehensión o de comparecencia en contra del indiciado por su probable responsabilidad en la comisión del delito imputado; de igual forma, poner a su disposición los bienes que sean instrumento, objeto o producto del ilícito, para que determine su destino, así como solicitar que se le dé la intervención al agente del Ministerio Público de la adscripción que legalmente corresponde, sin perjuicio de algunas otras que dependerán del caso concreto, como la reparación del daño y los perjuicios ocasionados, o el aseguramiento de bienes involucrados en el delito; en el supuesto de que la consignación sea con detenido, obvio es que ya no se solicitará la orden de captura o de comparecencia, sino la ratificación de la detención, por estar apegada a derecho, al igual que la recepción de la declaración

320 Que son los requisitos exigidos ahora en el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución federal

321 Que se encuentra en los artículos 279 a 290 de la codificación federal y 246 a 261 de la distrital, adoptan el sistema mixto de valoración de la prueba

preparatoria del inculpado y la determinación de su situación jurídica dentro del plazo constitucional.³²²

El ejercicio de la acción penal marca también el inicio de la subfase persecutora en la función de procurar justicia penal, toda vez que al momento de presentar el pliego de consignación ante el órgano jurisdiccional, la institución del Ministerio Público, tan sólo en ese procedimiento, deja de ser autoridad, para convertirse en parte procesal, en interviniente del proceso judicial, el cual estará encabezado y dirigido por el juzgador.³²³

Es menester señalar que el bosquejo anterior, se refiere a los aspectos procesales de la averiguación previa, pero ésta abarca muchas otras aristas, por demás interesantes, como la relativa a las técnicas de investigación, ejecutadas no sólo por el agente del Ministerio Público, sino por sus auxiliares directos, como son la

322 No existe artículo que nos describa el contenido del pliego de consignación, pero éste se conforma observando el cúmulo de disposiciones constitucionales y legales que regulan la potestad persecutora del Ministerio Público y los requisitos que todo acto de molestia para el ciudadano deben contener, en especial, para mantenerlo privado de su libertad o solicitar dicha privación, como son una debida y suficiente fundamentación y motivación, que incluye lo referente al cuerpo del delito y la probable responsabilidad

323 Esto es así, porque en nuestro sistema de justicia, el poder judicial es el facultado para declarar el derecho, en especial para imponer las penas que corresponden a la comisión de un delito, de tal forma que el órgano de acusación tiene que someterse a la potestad judicial, que determinará la validez y fundamento de la acusación e impondrá el *quantum* de la pena, también denominada punición, y en ese orden de ideas, el ejercicio de la acción penal constituye el acto inicial que pone en marcha la maquinaria jurisdiccional, luego no es ya un acto de autoridad. Situación distinta acontece con el acuerdo de no ejercicio de la acción penal, que refleja la determinación de la autoridad administrativa investigadora, de no someter el caso a la potestad judicial, con las consecuencias que ello trae aparejado, por tanto, es un acto de autoridad y por ello, a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994, es combatible a través de una instancia jurisdiccional, que mientras no se defina en la ley secundaria, hace procedente el juicio de amparo indirecto en su contra, sin perder de vista que para la procedencia del juicio de garantías primero debe agotarse el procedimiento administrativo interno que las leyes que rigen la actuación de las procuradurías establecen, como medida de control interno. Pero aún en la averiguación previa, el juez tiene atribuciones de control en el desarrollo de la misma, un ejemplo son los cateos y las intervenciones de comunicaciones privadas, en estos, será el juez quien los autorice, como se advierte en el artículo 61 del CFPP

policía de investigaciones³²⁴ y los servicios periciales.³²⁵ cuya labor no es menos importante, sino por el contrario, constituyen los brazos de la función ministerial, así pues, deberá coincidirse en que la investigación del delito reside esencialmente

324 Cuya regulación esta en el mismo artículo 21 de la Constitución, en los códigos de procedimientos penales, así como en la Ley Orgánica de ambas procuradurías y diversa normatividad administrativa. En materia federal está el artículo 3 del CFPP. La Policía Judicial Federal actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público Federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la CPEUM. Dentro del periodo de averiguación previa, la Policía Judicial Federal esta obligada a I Recibir las denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal solo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público al que la Policía Judicial Federal informara de inmediato acerca de las mismas y de las diligencias practicadas. Las diversas policías, cuando actuen en auxilio del Ministerio Público Federal, inmediatamente darán aviso a este dejando de actuar cuando él lo determine, II Practicar, de acuerdo con las instrucciones que le dicte el Ministerio Público Federal las diligencias que sean necesarias y exclusivamente para los fines de la averiguación previa, III Llevar a cabo las citaciones, notificaciones y presentaciones que el Ministerio Público ordene, y IV Realizar todo lo demás que señalen las leyes. En el ejercicio de la función investigadora a que se refiere este artículo, queda estrictamente prohibido a la Policía Judicial Federal recibir declaraciones del indiciado o detener a alguna persona, fuera de los casos de flagrancia, sin que medien instrucciones escritas del Ministerio Público, del juez o del tribunal. Al respecto, el CPPDF señala Artículo 3º - Corresponde al Ministerio Público I Dirigir a la Policía Judicial en la investigación que ésta haga para comprobar el cuerpo del delito ordenándole la práctica de las diligencias que, a su juicio estime necesarias para cumplir debidamente con su cometido, o practicando él mismo aquellas diligencias; Artículo 273 - La Policía Judicial estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, lo mismo que la policía preventiva cuando actúe en averiguación o persecución de los delitos. Tanto el Ministerio Público como la policía se sujetarán a los reglamentos y Leyes Orgánicas respectivos, en lo que concierne a las diligencias que hayan de practicar antes de iniciarse el procedimiento judicial. De la LOPGR artículo 19 Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación I Directos, y por lo mismo se integran a la Institución a) La Policía Judicial Federal, artículo 26 La Policía Judicial Federal actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden federal. Para ese efecto podrá recibir denuncias solo cuando por la urgencia del caso no sea posible la presentación directa de aquellas ante el Ministerio Público de la Federación, pero deberá dar cuenta sin demora a este para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que se le dicten la Policía Judicial Federal desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará los órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial, así como los órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación. En todo caso dicha policía actuará con respeto a las garantías individuales y a las normas que rijan esas actuaciones. Por su parte, la LOPGJDF señala: artículo 23 Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal I. La Policía Judicial, y artículo 24 La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la CPEUM, y lo auxiliará en la investigación de los delitos del orden común. Conforme a las instrucciones que en cada caso dicte el Ministerio Público, la Policía Judicial desarrollará las diligencias que deban practicarse durante la averiguación previa, cumplirá las investigaciones, citaciones, notificaciones, detenciones y presentaciones que se le ordenen y ejecutará los órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emitan los órganos jurisdiccionales.

325 Respecto de los servicios periciales, es evidente que los códigos procedimentales los refieren al señalar la necesidad de que existan peritos oficiales en las diversas áreas del saber técnico. En el CFPP, el capítulo IV del título sexto contiene lo referente a peritos, y su similar del D.F., hace lo propio en el capítulo VIII, sección primera del título segundo. Ahora bien, las leyes orgánicas de las procuradurías federal y del Distrito Federal, señalan en el primer caso artículo 19 Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación I Directos, y por lo mismo se integran a la Institución b) Los Servicios Periciales, y la normatividad de la segunda institución indica: artículo 23 Son auxiliares directos del Ministerio Público del Distrito Federal: II Los Servicios Periciales artículo 25. Los Servicios Periciales actuarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de criterio que les corresponde en el estudio de los asuntos que se sometan a su dictamen.

en el agente del Ministerio Público³²⁶, pero siempre variará la calidad de ésta, en razón de la eficiencia y capacidad de sus auxiliares.³²⁷

Una vez ejercitada la acción procesal penal el juzgador analizará las constancias probatorias presentadas por el órgano consignador, las cuales deberán ser coherentes y consistentes y acreditar la existencia del hecho típico y hacer probable la responsabilidad del consignado en la comisión de tal evento; tras lo cual decidirá si apertura el proceso³²⁸, que en los casos en que se presenta la averiguación preliminar al juez sin detenido, generalmente comenzará con un auto de radicación del expediente y el mandato judicial que ordena la presentación del inculpado, sea voluntariamente o por medio de la fuerza policial (lo cual dependerá del tipo de delito que se le atribuya, pues evidentemente existen injustos penales de gravedad, que no admiten la posibilidad de evasión del imputado y en los

326 Dentro de las instituciones de procuración de justicia se enfatizaba la diferencia del agente del Ministerio Público investigador, y los agentes que intervenían en los procesos penales, en el juicio de amparo o juicios federales, pues aquél siempre tuvo cierta preeminencia, pero a partir de la reforma de 1996 a las leyes orgánicas, que establecen una nueva estructuración de las instituciones y por ello la intervención de los agentes especializados del Ministerio Público tanto en averiguación previa como en los procesos iniciados con motivo de las averiguaciones previas por ellos integradas, se tiende a perder dicha diferenciación, toda vez que el personal investigador podrá intervenir en el proceso y los recursos que se deriven, sin embargo, debe hacerse notar la nueva normatividad (reglamento interior) de la PGJDF que ciertamente ha retornado a la división entre las unidades de investigación (2 subprocuradurías) y las de procesos (1 subprocuraduría)

327 Para mayor información sobre averiguación del delito, consultar: OSORIO Y NIETO, Cesar Agustín. La averiguación previa, octava edición, Porrúa, D.F., México, 1997, p. 721; MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. La investigación ministerial previa (un nuevo sistema de procuración de justicia), Porrúa, D.F., México, 1998, p. 1044, FLORES MARTÍNEZ, Cesar Obed. *La actuación del Ministerio Público de la Federación en el procedimiento penal mexicano*, Op. Cit., pp. 252. y, GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. *El Ministerio Público en la investigación de los delitos*. Limusa, D.F., México, 1991

328 Existe una etapa intermedia entre la consignación y la apertura propiamente del proceso, a la cual le llaman preinstrucción o plazo constitucional, en la que el juez toma la declaración preparatoria del inculpado y tiene hasta 72 horas (que en determinados casos se duplican por petición del imputado o su defensor) a partir de que fue puesto a su disposición o compareció personalmente, para determinar si existen elementos suficientes para procesarlo, sólo entonces se inicia el proceso, en muchas legislaciones extranjeras no existe este periodo y se abre directamente el proceso; a nuestro criterio, el proceso penal se apertura desde el auto de radicación de la consignación y dicho plazo efectivamente es una preinstrucción dentro del proceso.

cuales será a través del órgano ejecutor de los mandamientos judiciales³²⁹, como se hará comparecer al indiciado ante su juez), a efecto de que designe defensor³³⁰ que lo asesore, esté enterado de la imputación que existe en su contra y pueda responder a los cargos formulados, así como ofrecer las pruebas que a su interés convenga³³¹, tras lo cual el juez determinará si existen elementos suficientes para seguir el proceso sumario u ordinario (los cuales se distinguen por la extensión de sus plazos, así como las oportunidades de prueba que las partes tienen, que por supuesto son más extensas en el proceso ordinario, e incluso el número de audiencias) que dependerá de las concretas condiciones del sumario (toda vez que la mayoría de las legislaciones nacionales prescriben un proceso sumario cuando el inculpado confiesa los hechos y su responsabilidad, o en tratándose de delitos de bagatela o poco interés); entonces comenzará la instrucción. Con la radicación inicia la intervención del agente del Ministerio Público, adscrito al órgano jurisdiccional,³³² así, las subsecuentes notificaciones se entienden con él e

329 Que puede ser la policía judicial (llamada así como reminiscencia de los tiempos en que dependía directamente del juez de instrucción) o ahora también llamada policía ministerial o de investigaciones, quien está bajo el mando del Ministerio Público, caso en el cual, la orden de captura la entregara el juzgador al órgano de persecución para que este la transmita a la policía de investigaciones, y ésta la ejecute, poniendo al detenido en el interior del centro de detención provisional que corresponda de acuerdo al lugar de residencia del juez o de acuerdo a las necesidades de seguridad para la debida custodia del detenido

330 Que puede ser particular o de oficio, estos últimos son a cargo del erario publico y tienen la obligación de llevar la defensa de todos los inculpados que no opten por la asesoría particular

331 El Ministerio Público generalmente ofrecerá las pruebas tendientes a acreditar la plena responsabilidad penal del encausado y las circunstancias de comisión del delito, tanto externas como internas del procesado, toda vez que el hecho en si, debio probarlo al ejercitar la acción procesal penal, con objeto de que el juzgador pudiera autorizar la apertura del proceso

332 Por disposición de ley y por organización interna de las instituciones ministeriales, en cada juzgado del ramo penal esta adscrito un agente del Ministerio Público o cuando menos existe un responsable de cada causa, que vela por la legalidad en el desarrollo del proceso y sostiene la acusación provisionalmente formulada en el pliego de consignación y que se decidirá elevar en forma definitiva al momento de las conclusiones. La legislación al respecto es abundante, tanto en los códigos procedimentales como en las leyes especiales, tales como la relativa a la delincuencia organizada, al igual que en las organicas de las procuradurías de justicia, por tanto, sólo baste mencionar para esquematizar las atribuciones del Ministerio Público en materia de persecución del delito, las siguientes. De la LOPGR: artículo 8o. La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2o de esta Ley, comprende: II. Ante los órganos jurisdiccionales a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso, b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautoras de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y

interviene en cuantas diligencias realice el juzgador dentro del proceso incoado.³³³ Independientemente de si el proceso varía si la consignación es con detenido, respecto de la que se formula sin detenido, esencialmente ambos casos tendrán el cedazo del plazo constitucional de 72 horas, que constituye una figura jurídica *sui*

perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente; c) Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley; d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación; e) Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal; f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales; y g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables; Artículo 143 - Siempre que un tribunal del orden común inicie diligencias en auxilio de la justicia federal, deberá dar aviso inmediato al federal competente y éste, a su vez, lo hará saber al agente del Ministerio Público de su adscripción. Artículo 196 - Cuando se trate de la aprehensión de alguna persona cuyo paradero se ignore, el tribunal que dicte la orden la comunicará al agente del Ministerio Público adscrito para que éste la transcriba a la Procuraduría General de la República, a fin de que la Policía Judicial Federal o los auxiliares de ésta, localicen y aprehendan a dicha persona. Por su parte, la LOPGJDF prescribe: artículo 4. Las atribuciones a que se refiere la fracción I del artículo 2 de esta Ley respecto de la consignación y durante el proceso, comprenden: I Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieran intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación, en su caso; II. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes en los términos de la CPEUM; III Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley, IV. Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente. V Aportar las pruebas pertinentes y promover las diligencias conducentes para la debida acreditación del cuerpo del delito, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios y para fijación del monto de su reparación; VI. Formular las conclusiones, en los términos señalados por la ley, y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal. La formulación de conclusiones no acusatorias o de cualquier acto cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia, requerirá la autorización previa del procurador o de los subprocuradores que autorice el Reglamento de esta Ley; VII. Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales que, a su juicio, causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público, y VIII En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

333. A partir de las leyes orgánicas de 1996, no sólo los agentes del Ministerio Público adscritos al juzgado intervienen en los procesos, sino también los agentes especializados en razón del género de delitos, como se advierte en el artículo 14. El procurador general de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría. El Ministerio Público de la Federación contará con Unidades Especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y los que se deriven de otras leyes federales, se determine encomendarse a dichas unidades. La institución, además, por previsión reglamentaria o por acuerdo del procurador general de la República, podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten. Respecto a las fases que abarca la persecución del delito, se precisan en el artículo 4° del CFPP que señala Los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primera instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad penal de las personas acusadas ante ellos e imponer las penas y medidas de seguridad que procedan con arreglo a la ley. Durante estos procedimientos, el Ministerio Público y la Policía Judicial bajo el mando de aquél, ejercerán, en su caso, también las funciones que señala la fracción II del artículo 2; y el Ministerio Público cuidará de que los tribunales federales apliquen estrictamente las leyes relativas y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente.

generis.³³⁴ no prevista en la mayoría de las legislaciones penales, pues es una especie de miniproceso, dentro del cual se toma la declaración inicial del inculpaado ante el juzgador, quien puede ofrecer pruebas, las cuales serán desahogadas en el plazo, y alegatos, en todo lo cual estará presente el agente del Ministerio Público quien a su vez podrá ofrecer las que a su interés convenga, al igual que participar en el desahogo de las que el defensor y/o inculpaado ofrecieron, así como alegar, y el juzgador emitirá dentro del plazo constitucional de 72 horas su resolución en cuanto a la procedencia o no de proseguir la causa, por el delito que a su criterio aparezca presuntivamente probado, lo primero mediante un auto de formal prisión o de sujeción a proceso³³⁵, lo segundo a través de un auto de libertad con las

334 Prevista en el artículo 19 de la Constitución que señala " Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán el delito que se impute al acusado el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue deberá ser objeto de averiguación separada sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación si fuere conducente." Asimismo el artículo 1° del CFPP indica "El presente Código comprende los siguientes procedimientos II. El de preinstrucción en que se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de estos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculpaado, o bien en su caso la libertad de este por falta de elementos para procesar. Artículo 161 - Dentro de las setenta y dos horas siguientes al momento en que el inculpaado quede a disposición del juez se dictará el auto de formal prisión cuando de lo actuado aparezcan acreditados los siguientes requisitos I - Que se haya tomado declaración preparatoria del inculpaado en la forma y con los requisitos que establece el capítulo anterior o bien que conste en el expediente que aquel se rehusó a declarar II. Que este comprobado el cuerpo del delito que tenga señalado sanción privativa de libertad, III - Que en relación a la fracción anterior este demostrada la probable responsabilidad del inculpaado, y IV - Que no este plenamente comprobada a favor del inculpaado alguna circunstancia eximente de responsabilidad o que extinga la acción penal. El plazo a que se refiere el párrafo primero de este artículo podrá prorrogarse por única vez, hasta por setenta y dos horas cuando lo solicite el indiciado por sí o por su defensor al rendir su declaración preparatoria, o dentro de las tres horas siguientes siempre que dicha prórroga sea con la finalidad de aportar y desahogar pruebas para que el juez resuelva su situación jurídica. El Ministerio Público no podrá solicitar dicha prórroga ni el juez resolvera de oficio, el Ministerio Público en ese plazo puede solo en relación con las pruebas o alegatos que propusiere el indiciado o su defensor hacer las promociones correspondientes al interés social que representa. La prórroga del plazo se deberá notificar a la autoridad responsable del establecimiento en donde, en su caso se encuentre internado el indiciado, para los efectos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 19 constitucional. Adicionalmente el auto de formal prisión deberá expresar el delito que se le impute al indiciado así como el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución. Sobre el particular, el artículo 297 del CPPDF indica los requisitos para emitir un auto de formal prisión.

335 Que es similar al auto de formal prisión, pero sin restricción de la libertad mismo que procede en tratándose de delitos que tienen pena alternativa o no privativa de libertad. Tal y como se establece en el artículo 162 del CFPP y 304 bis del CPPDF.

reservas de ley,³³⁶ resoluciones que deberán apegarse a los lineamientos previstos en el artículo 19 de la Constitución federal. Es pertinente precisar que en la declaración preparatoria, el juzgador hará saber al imputado las garantías previstas a su favor por el artículo 20 de la Ley fundamental, a efecto de que esté en posibilidad de hacerlas valer, entre otras, su derecho a la libertad provisional bajo caución, a la defensa o la no autoincriminación.

El auto de formal prisión o de sujeción a proceso, se emite cuando están acreditados los aspectos materiales del delito (cuerpo del delito) y la probable responsabilidad del inculpado, apertura el proceso en alguna de sus dos opciones, ordinario³³⁷ o sumario,³³⁸ asimismo señala el derecho y término de las partes para ofrecer pruebas, al igual que para inconformarse con éste.

336 Previsto en el artículo 167 del CFPP que indica. Si dentro del término legal no se reúnen los requisitos necesarios para dictar el auto de formal prisión o el de sujeción a proceso, se dictará auto de libertad por falta de elementos para procesar, o de no sujeción a proceso, según corresponda, sin perjuicio de que por medios posteriores de prueba se actúe nuevamente en contra del inculpado, en estos casos no procederá el sobreseimiento hasta en tanto prescriba la acción penal del delito o delitos de que se trate. También en estos casos, el Ministerio Público podrá promover prueba, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el segundo párrafo del artículo 4o, hasta reunir los requisitos necesarios, con base en los cuales, en su caso, solicitará nuevamente al juez dicte orden de aprehensión, en los términos del artículo 195, o de comparecencia, según corresponda. El artículo 302 del CPPDF también lo establece.

337 El CFPP ordena en su artículo 147 que la instrucción deberá terminarse en el menor tiempo posible. Cuando exista auto de formal prisión y el delito tenga señalada una pena máxima que exceda de dos años de prisión, se terminará dentro de diez meses; si la pena máxima es de dos años de prisión o menor, o se hubiere dictado auto de sujeción a proceso, la instrucción deberá terminarse dentro de tres meses. El CPPDF indica en el artículo 314 que en el auto de formal prisión se ordenará poner el proceso a la vista de las partes para que propongan, dentro de quince días contados desde el siguiente a la notificación de dicho auto, las pruebas que estimen pertinentes, las que se desahogarán en los quince días posteriores, plazo dentro del cual se practicarán, igualmente, todas aquellas que el juez estime necesarias para el esclarecimiento de la verdad y en su caso, para la imposición de la pena. Si al desahogar las pruebas aparecen de las mismas nuevos elementos probatorios, el juez podrá señalar otro plazo de tres días para aportar pruebas que se desahogaran dentro de los cinco días siguientes para el esclarecimiento de la verdad.

338 El CFPP refiere en su artículo 152.- El proceso se tramitará en forma sumaria en los siguientes casos: a) En los casos de delitos cuya pena no exceda de dos años de prisión, sea o no alternativa, o la aplicable no sea privativa de libertad, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, de oficio resolverá la apertura del procedimiento sumario, en el cual se procurará cerrar la instrucción dentro de quince días. Una vez que el tribunal la declare cerrada, citará a la audiencia a que se refiere el artículo 307. b) Cuando la pena exceda de dos años de prisión sea o no alternativa, al dictar el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el juez de oficio resolverá la apertura del procedimiento sumario en el cual se procurará cerrar la instrucción dentro del plazo de treinta días, cuando se esté en cualquiera de los siguientes casos: I - Que se trate de delito flagrante, II - Que exista confesión rendida precisamente ante la autoridad judicial o ratificación ante ésta de la rendida ante el Ministerio Público, o III - Que no exceda de cinco años el término medio aritmético de la pena de prisión aplicable, o que excediendo sea alternativa. Una vez que el juzgador acuerde cerrar la instrucción, citará para la audiencia a que se refiere el artículo 307, la que deberá celebrarse dentro

El agente del Ministerio Público encargado de la persecución del probable delincuente, deberá realizar todos los actos y/o pedimentos necesarios para en principio sostener la acción (procesal) penal, entre estos están el ofrecer y procurar el legal desahogo de las pruebas que tiendan a corroborar el injusto penal, además a probar fehacientemente la responsabilidad penal del inculpado, al igual que la procedencia de la reparación del daño y las circunstancias a considerar en la individualización de la pena, con miras al esclarecimiento de la verdad histórica toda vez que la institución del Ministerio Público, más que un inquisitivo e irreflexivo fiscal, debe procurar justicia, por tanto, si del sumario se advierte la existencia de datos que modifiquen efectivamente las presunciones hasta ese momento existentes, deberá ser el primer interesado en que se investiguen y en su caso acrediten tales datos novedosos, a efecto de que concluida la instrucción y en los albores del juicio, pueda formular las conclusiones que legalmente correspondan.

El órgano de decisión, desde el momento en que comparece ante él para su primera declaración, podrá otorgar al inculpado detenido, por delito flagrante o en los demás casos permitidos por la ley (previo cercioramiento de que la detención fue realizada conforme a derecho, pues en caso contrario ordenará su absoluta e inmediata libertad), o por mandamiento judicial, el beneficio de la libertad

de los diez días siguientes. c) En cualquier caso en que se haya dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y las partes manifiesten al notificarse de ese auto o dentro de los tres días siguientes a la notificación, que se conforman con él y que no tienen más pruebas que ofrecer salvo las conducentes sólo a la individualización de la pena o medida de seguridad y el juez no estime necesario practicar otras diligencias, citara a la audiencia a que se refiere el artículo 307 El inculpado podrá optar por el procedimiento ordinario dentro de los tres días siguientes al que se le notifique la instauración del juicio sumario. El diverso CPPDF, señala en su artículo 305 - Se seguirá procedimiento sumario cuando se trate de delito flagrante, exista confesión rendida ante el Ministerio Público o la autoridad judicial, o se trate de delito no grave Los procesos ante los jueces de paz en materia penal, siempre serán sumarios

provisional bajo caución (que incluye entre otras modalidades la fianza), con objeto de que goce provisionalmente de ésta, mientras se desarrolla el proceso, siempre y cuando cumpla las condiciones que para ello se le impongan, las que de inobservar, conllevarán que el juzgador revoque el beneficio y ordene la reclusión provisional del encausado.³³⁹

Las partes en el proceso son el Ministerio Público, con la coadyuvancia del ofendido, y el procesado con su defensor; los testigos, peritos, policías, y otros intervinientes, son auxiliares en la impartición de justicia, pero no partes; sólo las partes y el coadyuvante del órgano de acusación pueden promover el ofrecimiento de pruebas, la formulación de alegatos y la interposición de los recursos contra las decisiones judiciales que les causen agravio, así como intervenir en las audiencias³⁴⁰ en el desahogo de las probanzas admitidas u ordenadas por el juzgador. Al concluir la instrucción³⁴¹, las partes formularán su toma de posición definitiva, que se le denomina conclusiones, las que según su sentido se denominan de acusación o de inculpabilidad³⁴², en las que además de una relación sucinta de los hechos y del desarrollo procesal, se deben hacer los razonamientos

339 El Ministerio Público puede oponerse a la concesión del beneficio cuando sea improcedente o riesgoso para la sociedad o la víctima.

340 El ofendido puede constituirse en coadyuvante del órgano de acusación, para el efecto de aportar las pruebas que acrediten plenamente el delito y la reparación del daño a que haya lugar, asimismo se le permite comparecer a las audiencias por sí o por conducto de un representante, el cual podrá alegar en los mismos términos que las partes

341 Que ocurre al concluir el desahogo de las pruebas ordenadas por el juzgador, sin que las partes tengan ninguna prueba adicional que aportar, y se decreta mediante el auto que cierra la instrucción

342 El Ministerio Público puede también formular conclusiones de inculpabilidad, si durante la instrucción no se acreditó el hecho típico, o la plena responsabilidad del procesado, o se comprobó la existencia de alguna causa de extinción de la acción penal, caso en el cual de acuerdo al procedimiento previsto en cada legislación, de ordinario deberá el juzgador decretar el sobreseimiento de la causa, con efectos de cosa juzgada

técnico-jurídicos que sustenten las pretensiones³⁴³ o defensas, es decir el sentido de las conclusiones, a efecto de que el juzgador decida mediante el juicio correspondiente, que se plasmará en la sentencia definitiva.

Las conclusiones de la denominada representación social, serán en sentido acusatorio o no acusatorio, en el primer caso, el Ministerio Público decide ejercitar la acción punitiva estatal (ya no la acción procesal), para lo cual deberá fundar y motivar exhaustivamente su acusación, toda vez que como órgano técnico que tuvo la carga de la prueba, así, debe establecer los resultados fácticos de la instrucción y las consideraciones jurídicas aplicables, con objeto de lograr certeza en la imputación del injusto y la plena responsabilidad penal del acusado en la comisión del delito por el cual se le ha seguido proceso;³⁴⁴ en caso contrario,

343 En tratándose del Ministerio Público, las pretensiones ante conclusiones acusatorias son la declaración de existencia del delito y la plena responsabilidad penal del encausado, así como la imposición de las sanciones penales (privativas de libertad, pecuniarias –multa y reparación de los daños y perjuicios, el decomiso de bienes instrumento, objeto o producto del delito- y medidas de seguridad como la prohibición de ir a lugar determinado), así como el amonestación pública al sentenciado a efecto de evitar su reincidencia

344 Al respecto el CFPP indica en su artículo 291 Cerrada la instrucción, se mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público, por diez días, para que formule conclusiones por escrito. Si el expediente excediere de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que el Ministerio Público haya presentado sus conclusiones, el juez deberá informar mediante notificación personal al procurador general de la República acerca de esta omisión, para que dicha autoridad formule u ordene la formulación de las conclusiones pertinentes, en un plazo de diez días hábiles, contados desde la fecha en que se le haya notificado la omisión, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que correspondan, pero, si el expediente excediere de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción se aumentará un día en el plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles. Si transcurren los plazos a que alude el párrafo anterior, sin que se formulen las conclusiones, el juez tendrá por formuladas conclusiones de no acusación y el procesado será puesto en inmediata libertad y se sobreseerá el proceso. Artículo 292 - El Ministerio Público, al formular sus conclusiones, hará una exposición breve de los hechos y de las circunstancias peculiares del procesado, propondrá las cuestiones de derecho que se presenten, y citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables. Dichas conclusiones deberán precisar si hay o no lugar a acusación. Artículo 293 - En el primer caso de la parte final del artículo anterior, deberá fijar en proposiciones concretas, los hechos punibles que atribuya al acusado, solicitar la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio, y citar las leyes y la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos constitutivos del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad, así como las circunstancias que deban tomarse en cuenta para individualizar la pena o medida. Para este último fin, el Ministerio Público considerará las reglas que el Código Penal señala acerca de la individualización de las penas o medidas. Referente al proceso sumario, el artículo 307, establece: " Cuando se esté en los casos a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 152, la audiencia principiará presentando el Ministerio Público sus conclusiones y contestándolas a continuación la defensa. Si aquéllas fueren acusatorias, se seguirá el procedimiento señalado en el artículo anterior, dictándose la sentencia en la misma audiencia o dentro de los cinco días siguientes a ésta. Si las conclusiones fueren de las contempladas en el artículo 294, se suspenderá la audiencia y se estará en lo previsto en el artículo 295. Ahora bien, el CPPDF en su artículo 315,

deberá formular las de inculpabilidad, sea por prueba insuficiente, por duda o por que de plano se probó la inexistencia del delito.³⁴⁵ El Ministerio Público al formular conclusiones de culpabilidad, solicitará al juez imponga al procesado las sanciones penales que conforme a la ley proceden, de acuerdo siempre con las circunstancias de comisión del delito y las personales del acusado, a efecto de imponer sólo la punición que merezca por su grado de culpabilidad.³⁴⁶

preceptua que: "transcurridos o renunciados los plazos a que se refiere el artículo anterior, o si no se hubiere promovido prueba, el juez declarará cerrada la instrucción y mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y de la defensa, durante cinco días por cada uno, para la formulación de conclusiones. Si el expediente excediera de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles. Transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior sin que el Ministerio Público haya presentado conclusiones, el juez deberá informar mediante notificación personal al procurador acerca de esta omisión, para que dicha autoridad formule u ordene la formulación de las conclusiones pertinentes, en un plazo de diez días hábiles, contados desde la fecha en que se le haya notificado la omisión, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que correspondan; pero, si el expediente excediere de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción se aumentará un día en el plazo señalado, sin que nunca sea mayor de treinta días hábiles. Si transcurren los plazos a que alude el párrafo anterior, sin que se formulen las conclusiones, el juez tendrá por formuladas conclusiones de no acusación y el procesado será puesto en inmediata libertad y se sobreseerá el proceso. Artículo 316 - El Ministerio Público, al formular sus conclusiones, hará una exposición sucinta y metódica de los hechos conducentes, propondrá las cuestiones de derecho que de ellos surjan, citará las leyes, ejecutorias o doctrinas aplicables y terminará su pedimento en proposiciones concretas. Artículo 317.- En las conclusiones, que deberán presentarse por escrito, se fijarán en proposiciones concretas los hechos punibles que se atribuyan al acusado, solicitando la aplicación de las sanciones correspondientes, incluyendo la reparación del daño y perjuicio, con cita de las leyes y de la jurisprudencia aplicables al caso. Estas proposiciones deberán contener los elementos de prueba relativos a la comprobación del delito y los conducentes a establecer la responsabilidad penal. Artículo 319 - Las conclusiones definitivas del Ministerio Público solo pueden modificarse por causas supervenientes y en beneficio del acusado. La defensa puede libremente retirar y modificar sus conclusiones en cualquier tiempo, hasta antes de que se declare visto el proceso. En relación al juicio sumario, el artículo 308, señala que La audiencia se realizará dentro de los cinco días siguientes al auto que resuelva sobre la admisión de pruebas, en el que se hará, además, fijación de fecha para aquélla. Una vez terminada la recepción de pruebas, las partes deberán formular verbalmente sus conclusiones, cuyos puntos esenciales se harán constar en el acta relativa

345 A este respecto, el código adjetivo federal señala artículo 294 - Si las conclusiones fueren de no acusación, el juez o tribunal las enviará con el proceso al procurador general de la República, para los efectos del artículo 295. Se tendrán por conclusiones no acusatorias, aquéllas en las que no se concrete la pretensión punitiva, o bien, ejercitándose ésta, se omita acusar: a) Por algún delito expresado en el auto de formal prisión; o b) A persona respecto de quien se abrió el proceso. Artículo 295.- El procurador general de la República o el subprocurador que corresponda oírán el parecer de los funcionarios que deban emitirlo y dentro de los diez días siguientes al de la fecha en que se haya recibido el proceso, resolverá, si son de confirmarse o modificarse las conclusiones. Si transcurrido este plazo no se recibe respuesta de los funcionarios primeramente mencionados, se entenderá que las conclusiones han sido confirmadas. El ordenamiento procesal para el DF indica en su artículo 320 - Si las conclusiones fueren de no acusación, el juez o tribunal las enviará con el proceso al procurador para los efectos a que se refiere el artículo 321. Se tendrán por conclusiones no acusatorias aquéllas en las que no se concrete la pretensión punitiva, o bien, ejercitándose ésta, se omita acusar: a) Por algún delito expresado en el auto de formal prisión, o b) A persona respecto de quien se abrió el proceso. Artículo 321 - Para los efectos del artículo anterior, el procurador de justicia o subprocurador que corresponda, oírán el parecer de los agentes del Ministerio Público auxiliares que deban emitirlo y dentro de los diez días siguientes al de la fecha en que se haya dado vista del proceso, resolverán si son de confirmarse o modificarse las conclusiones. Si el expediente excediera de doscientas fojas, por cada cien de exceso o fracción, se aumentará un día al plazo señalado, sin que nunca sea mayor de veinte días hábiles. Si transcurridos los plazos a que se refiere el párrafo anterior no se recibe respuesta de los funcionarios mencionados, se entenderá que las conclusiones han sido confirmadas. Artículo 323 - Si el pedimento del procurador fuere de no acusación, el juez, al recibir aquél, sobreseerá en el asunto y ordenará la inmediata libertad del procesado.

346 Sólo se buscará sancionar al procesado por lo que hizo no por lo que pudiera hacer, como se hacía en antaño, al basar la condena en criterios de peligrosidad y no de culpabilidad en el hecho típico.

En el supuesto de acusación, el juicio continuará, mediante la respuesta de la defensa o procesado a las conclusiones del Ministerio Público, en donde fijará su postura; dependerá del tipo de proceso, si existe audiencia final del juicio o no,³⁴⁷ pero en todo escenario el juzgador deberá dictar la resolución definitiva. El clímax del juicio es la sentencia dictada por el juzgador, que en caso de ser condenatoria, deberá señalar cómo y porqué se comprobó la comisión del injusto y la plena responsabilidad del procesado en su comisión, así como las sanciones privativas de libertad, pecuniarias o de otro tipo, que por tal hecho merece, así como ordenará su amonestación pública para conminarlo a no reincidir en su conducta; en el supuesto de absolución, también deberá fundar y motivar suficientemente su resolución, y ordenará la inmediata libertad del procesado por dicha causa.³⁴⁸

Las partes podrán inconformarse contra dicha resolución si estiman que se agravan sus derechos, mediante el recurso de apelación,³⁴⁹ lo que originará que

347 La ley foral federal indica en su Artículo 305 - El mismo día en que el inculpado o su defensor presenten sus conclusiones, o en el momento en que se haga la declaración a que se refiere el artículo 297, se citara a la audiencia de vista que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes. La citación para esa audiencia produce los efectos de citación para sentencia. Artículo 306 - En la audiencia podrán interrogar al acusado sobre los hechos materia del juicio, el juez, el Ministerio Público y la defensa. Podrán repetirse las diligencias de prueba que se hubieren practicado durante la instrucción, siempre que fuere necesario y posible a juicio del tribunal, y si hubieren sido solicitadas por las partes a más tardar al día siguiente en que se notifique el auto citando para la audiencia. Se dará lectura a las constancias que las partes señalen, y después de oír los alegatos de las mismas, se declarara visto el proceso, con lo que terminará la diligencia, salvo que el juez oyendo a las partes, considere conveniente citar a nueva audiencia, por una sola vez. Contra la resolución que niegue o admita la repetición de las diligencias de prueba o cite a nueva audiencia, no procede recurso alguno. Sobre el tema, el código adjetivo capitalino indica para el proceso ordinario Artículo 325 - Exhibidas las conclusiones de la defensa o en el caso de que se le tengan por formuladas las de inculpabilidad, conforme al artículo 318, el juez fijara día y hora para la celebración de la vista, que se llevara a cabo dentro de los cinco días siguientes. Artículo 328 - Después de recibir las pruebas que legalmente puedan presentarse de la lectura de las constancias que las partes señalen y de oír los alegatos de las mismas, el juez declarará visto el proceso, con lo que termina la diligencia. En el supuesto del proceso sumario, ya ha sido citado el artículo 307 de citado cuerpo legal, que prescribe la conclusión del juicio en la propia audiencia de ley, sin necesidad de audiencia de vista.

348 La sentencia concluye el juicio, o procedimiento de primera instancia, de conformidad con la fracción IV del artículo 1° del CFPP; véase también el artículo 329 del CPPDF.

349 Resultan esenciales para entender dicha figura jurídica, los artículos siguientes de los códigos procesales en comento del CFPP, artículos 363, 364 y 365, del CPPDF los artículos 414, 415 y 417.

un tribunal de alzada conozca del mismo,³⁵⁰ y reciba las pruebas supervenientes y los agravios que el apelante formule, mismos que su contraparte podrá contestar incluso en la audiencia de vista del recurso, acto seguido el tribunal dictará la sentencia ejecutoria,³⁵¹ declarando si fue procedente y fundado el recurso y entonces revoca o modifica la sentencia combatida, así también si operó la suplencia de los mismos a favor del sentenciado o, si resultan infundados, insuficientes o inoperantes los agravios expresados, y tampoco ha lugar a la suplencia de los agravios, confirmando la resolución apelada; al concluir la segunda instancia también se pone fin al proceso penal,³⁵² por lo que sólo restará en el caso de que exista condena al procesado, la ejecución de la misma.

Cabe precisar que en las sentencias aludidas (de primera y segunda instancia) el órgano de decisión establece las sanciones que corresponden al procesado por su conducta, las cuales pueden ser privativas de libertad o pecuniarias (multa y/o reparación del daño y perjuicios), así como otras previstas en la ley penal.³⁵³

Asimismo tiene jurisdicción para aplicarle al sentenciado, sustitutivos penales como la conmutación de sanciones privativas de libertad, por multa o tratamiento en libertad o trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, así los beneficios

350 De acuerdo al artículo 366 del CFPP, son apelables en ambos efectos solamente las sentencias definitivas en que se imponga alguna sanción, las restantes sólo lo son en el devolutivo. Por su parte, el CPPDF, en sus artículos 418 y 419 establece cuales resoluciones son apelables.

351 Soporta lo anterior, el artículo 360 del CFPP. En el ámbito local, el artículo 443.

352 Salvo el caso de la reposición del procedimiento, prevista en el numeral 388 del ordenamiento procesal del fuero federal, y en el 431 del código adjetivo del Distrito Federal.

353 El CPF señala en su artículo 24 las penas y medidas de seguridad.

denominados condena condicional, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena.³⁵⁴

Ante el juzgador y los demás tribunales del conocimiento, el órgano de acusación deberá buscar en todo momento que el proceso se desarrolle con apego a la legalidad,³⁵⁵ y al mismo tiempo, acreditar la verdad histórica, sin importar que ésta pueda afectar la acción ejercida, toda vez que es de interés público se conozca la realidad, no la preservación de una primera convicción, que pudiese ser inexacta. Para tal efecto, apoyará la ejecución de las medidas legales que ordene el juzgador en el desarrollo normal de la causa, así como promoverá las que resulten conducentes a la finalidad planteada, pero también se opondrá a las que lesionen la legalidad o afecten injustificadamente el interés social que representa, incluso interponiendo los recursos que la propia ley le faculta.

Así pues, para una mejor comprensión de lo expuesto, conviene referirnos al mapa jurídico existente para prestar la función de procuración de justicia.

A. COMPETENCIAS PARA EJERCER LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PENAL.

Hemos señalado la conformación federal de nuestro Estado, por ello, existen 3 niveles de gobierno, municipal, estatal y federal, mismos que ejercen atribuciones

354 Previstos en los artículos 70 y 90 del CPF

355 Ello porque además de su obligación de ceñirse al principio de legalidad, como toda institución de servicio público paralelamente a su función persecutora, generalmente tiene la misión de vigilar la legalidad de todos los juicios

excluyentes o concurrentes,³⁵⁶ una de estas últimas es la función de procuración de justicia, en la cual participan las entidades federativas y/o la Federación,³⁵⁷ mediante un sistema de competencias previsto en la Constitución y precisado en las leyes secundarias,³⁵⁸ así, los estados de la República procuran justicia penal en los delitos del orden común (para lo cual investigan los hechos y persiguen al delincuente al mismo tiempo que vigilan la legalidad de los procedimientos) y la Federación hace lo propio en tratándose de delitos federales.³⁵⁹

En la actividad cotidiana esto que parece sencillo, implica alguna problemática, por ello se han legislado reglas de competencia no tan sólo para la procuración de justicia sino en general para el procedimiento penal.³⁶⁰ Básicamente existe competencia de una autoridad investigadora del delito solo para conocer de un hecho posiblemente constitutivo de ilícito penal, por tanto, todo lo que no sea constitutivo de delito será atribución de otra autoridad su

356 Previstas en los artículos 124 en relación con el 21, 116, 122 inciso D) y 102 apartado "A" de la CPEUM.

357 Por cuanto hace a las entidades federativas, dicha atribución está prevista en el artículo 116 de la Ley fundamental y en sus constituciones locales

358 Derivado de la interpretación de los artículos 16, párrafo primero, 17, párrafo tercero, 40, 43, 102, apartado "A", 116, primer párrafo, 119, párrafos segundo y tercero, 120, 122 apartado D, 124 y 133, de la norma suprema

359 La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación señala en su artículo 50, que los jueces federales penales conocerán I. De los delitos del orden federal. Son delitos del orden federal. a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales, b) Los señalados en los artículos 2o. a 5o. del Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal; c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y consules mexicanos d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras.) Aquellos en que la Federación sea sujeto pasivo, f) Los cometidos por un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, g) Los cometidos en contra de un servidor público o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio este descentralizado o concesionado; i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación; k) Los señalados en el artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del gobierno federal y l) Los cometidos por o en contra de funcionarios electorales federales o de funcionarios partidistas en los términos de la fracción II del artículo 401 del Código Penal; II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales. III.- De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada

360 Previstas en los arts. 13, 21, 40, 41, 102, 106, 116 y 122 de la CPEUM, así como en el CPF, CFPP, LOPJF y otros

investigación,³⁶¹ establecido lo anterior procede analizar la competencia en razón del fuero, a efecto de determinar si los hechos posiblemente constitutivos de delito son de incumbencia estatal o federal, cabe precisar que en este último fuero existen a su vez dos vertientes, la civil y la militar,³⁶² definido lo anterior, podemos entrar a las competencias internas de la institución investigadora, que surgen por la organización propia de cada entidad, en razón de la materia, del territorio, del género delictivo, de la calidad del sujeto activo o pasivo, por ejemplo, en razón del género de delitos, los delitos contra la salud, los patrimoniales, los de banca y financieros, etc.,³⁶³ de esta forma, un área de investigación no debe conocer de hechos correspondientes a una diversa oficina de investigación, a efecto de respetar las competencias internas, sin que ello excluya la colaboración debida para mayor eficacia;³⁶⁴ estas divisiones internas se justifican porque el derecho en general y el derecho penal y procesal penal en particular, se ha complejizado y por ende, una investigación de delitos financieros o bursátiles es diversa a la de un delito contra la vida, asimismo por las cargas de trabajo, que para su regular desahogo exigen especialización por parte del personal que las atiende, por tanto, deben respetarse tales especializaciones, pero también es cierto que los hechos constitutivos de diversos delitos de índole distinta están entremezclados, por lo

361 Sea porque constituyen infracciones administrativas o conductas ilícitas sancionadas por el derecho privado

362 Fuero, procesalmente, es sinonimo de competencia (límite para resolver un litigio), ahora que si se refiere en concreto al fuero civil o militar, se alude a la jurisdicción (facultad de resolver un litigio), por último, si se menciona el fuero constitucional, se entiende como una protección a la función pública que desempeñan los altos funcionarios, por tanto es, un requisito de procedibilidad Cfr. FERNANDEZ SOBERANES, José Luis "Fuero", *Diccionario jurídico mexicano*, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, D F, México, tomo D-H, p 1484

363 Competencia por materia surge incluso dentro de la misma materia penal, por la naturaleza jurídica de los elementos del tipo, sea por el bien jurídico tutelado (géneros delictivos –delitos contra la salud, electorales, propiedad intelectual, etc.), por el sujeto activo o pasivo (calidad especial –servidores públicos, turistas, etc.) o por el tipo de objeto del delito (objeto material –vehículos, transportes, comercios, casa habitación, etc)

364 Por ejemplo en tratándose de delincuencia organizada para narcotráfico y blanqueo de fondos, donde deben intervenir 3 áreas de PGR, a saber, Fiscalía contra la Salud, Unidad contra la Delincuencia Organizada y Unidad contra el Lavado de Dinero; y como seguramente son conexos con homicidio, secuestro, robo, corrupción de menores, entonces debe surgir la coordinación con la procuraduría del fuero común.

cual se impone la coordinación y colaboración,³⁶⁵ sin arrogarse arbitrariamente facultades no otorgadas por la normatividad, pues en tal caso se está actuando, en perjuicio de la legalidad, que debe ser el faro rector del Ministerio Público; del mismo modo existe la problemática entre las autoridades estatales y federales que generalmente surge porque concomitantemente a la comisión de delitos del fuero común se cometen injustos de carácter federal³⁶⁶ e inclusive de competencia extranjera³⁶⁷ o viceversa.

Ante tal complicación legal, se han instrumentado reglas para definir las competencias a nivel nacional o internacional,³⁶⁸ con objeto de resolver las disputas sin violentar la soberanía³⁶⁹ de los estados o países y no tener que recurrir a actos delictivos en aras de la persecución de un delincuente ubicado en distinto territorio de donde se le sigue el procedimiento.³⁷⁰

365 Acciones prescritas por los artículos 21, párrafos penúltimo y último, y 119, párrafo segundo, de la CPEUM

366 Situación que en principio puede generar una investigación y en su momento causa penal en cada fuero, pero que si reúnen los requisitos de los artículos 10, párrafos segundo y tercero, en relación con los numerales 473 y 475, todos del CFPP, entonces puede provocar la atracción de los delitos del fuero común para ser de la competencia del fuero federal.

367 Esto sucede con frecuencia en las fronteras interpaises, donde se comienza o prepara un delito en un país y se consume o tiene sus efectos en otro país, pudiendo ser los delitos del fuero común, sin embargo, por tratarse de hechos que afectan a 2 países, surge la competencia federal y deben observarse las reglas previstas en los artículos 2 y 3 del CPF. Ahora bien, si los delitos son cometidos en extensiones jurídicas del territorio, como los buques y aeronaves nacionales, aun cuando se hallen en espacios internacionales y viceversa, es decir, en buques y aeronaves extranjeras ubicadas en aguas o espacio aéreo nacional (artículo 5 CPF) y, los delitos cometidos en el extranjero, por mexicanos o extranjeros, si se reúnen los requisitos previstos por el artículo 4 del citado ordenamiento sustantivo.

368 Tanto en las propias leyes sustantivas locales (Vb. *Gl.* Artículo 2 del Código Penal para el D.F. CPDF), como procesales (véanse artículos 447, 448 y demás aplicables del CPPDF), así como a través de los convenios a que aluden los artículos 21 y 119 constitucionales.

369 Es la instancia última de decisión, o sea, la libre determinación del orden jurídico. Sin embargo, no puede estimarse que en una República federativa, los estados sean soberanos respecto a la Federación (sólo lo son en cuanto a su régimen interior), pues basta ver los artículos 40, 120 y 133 constitucionales para advertir que las leyes federales tienen jerarquía sobre las estatales, por tanto a nivel federación-estados no debe haber conflicto; en torno a las controversias entre estados si es constante la disputa competencial, pero para ello existen los procedimientos judiciales correspondientes, los cuales resuelve el Poder Judicial de la Federación en términos del artículo 106 constitucional, indicando a la autoridad competente; por último, en cuanto a conflictos internacionales, por aplicación concurrente de las leyes de ambos países, al ser ambos soberanos, sólo a través de los tratados o convenios internacionales (bilaterales o multilaterales) pueden superarse las disputas competenciales, ahora que si de extraditar inculpados, procesados o sentenciados, se trata, entonces opera la figura de la extradición activa o pasiva y provisional (esta sólo prevista en tratados o convenios, mas no en la ley) o definitiva.

370 Recordar el caso *Álvarez Machain*. *Cfr.* GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *United States vs Álvarez Machain*, UNAM y otros, D.F., México, 1993 (cuadernos constitucionales México-Centroamérica, No. 5), 102 pp.

Si damos por descontado el hecho de que la conducta a investigar es constitutiva de delito y por ello compete al Ministerio Público su indagación, entonces la incógnita se centra en determinar a qué fuero le compete la actuación, con objeto de respetar el principio de legalidad y preservar la validez de las actuaciones.³⁷¹

a) COMPETENCIA EN RAZÓN DEL FUERO

Sabemos que la competencia es el límite de la jurisdicción,³⁷² lo cual se vincula a la garantía de legalidad prevista en nuestra carta magna, así existe competencia de la autoridad en razón del fuero, territorio, materia, grado, gravedad de la pena, turno, seguridad y conexidad.³⁷³ Respecto al primer criterio, nuestra legislación, refiere a la distinción entre el fuero federal³⁷⁴ (dentro del cual distinguimos a su vez entre la legislación dirigida a los civiles y a los militares o fuero militar –en razón de que corresponde su creación y aplicación al nivel de gobierno federal-) y el fuero común, por ello existe el Ministerio Público de la Federación, el Ministerio Público militar y el del orden común;³⁷⁵ el segundo criterio competencial acoge el principio de territorialidad, debido a lo cual resulta competente para conocer del hecho el juez del lugar, pero matiza éste, por razones de nacionalidad del delincuente o de la víctima, ya que en tal caso atribuye competencia a autoridades judiciales

371 Habrá que recordar que todo lo actuado por autoridad incompetente es inconstitucional y nulo, consúltense los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero, de la CPEUM, así como el numeral 27 bis del CFPP

372 Cfr. CARNELUTTI, Francesco *Principios del derecho procesal*, Ejea, Buenos Aires, Argentina, 1971, p. 71, también LEONE, Giovanni. *Tratado de derecho procesal penal*, Op. Cit., tomo I, pp. 341 y 342

373 Criterios previstos en los artículos 6 a 14 del CFPP y 10 a 11 del CPPDF Cfr. SILVA SILVA, Jorge Alberto. *Derecho procesal penal*, segunda edición, Harla D.F., México, 1995, pp. 137 y 138

374 Que encuentra su primer fundamento en los artículos 41 y 49 de la CPEUM

375 En todos los casos como la autoridad investigadora y la parte persecutora del delincuente, en los asuntos de su expresa competencia. Así el Ministerio Público militar no puede realizar investigaciones de su similar del fuero común o del federal, ni viceversa, salvo los casos de auxilio

diversas a las existentes en el lugar del hecho, incluso, procede la investigación y persecución del delincuente cuya conducta acaeció en un país diverso, pero que afecta a mexicanos, si aquél se encuentra en nuestro país,³⁷⁶ supuesto en el cual el Ministerio Público deberá investigar y en su caso perseguir al probable delincuente en el juzgado de distrito del lugar donde el extranjero se ubique, ahora bien, si está fuera del territorio nacional lo hará a través del citado juzgado pero con residencia en el Distrito Federal;³⁷⁷ así también se limita el principio de territorialidad por cuestiones de seguridad pública y del propio encausado, al permitir que el Ministerio Público ejercite la acción penal ante un juez distinto del que le corresponde en razón del territorio;³⁷⁸ competencia por materia, surte cuando en un mismo partido existen jueces especializados en una materia, por tanto, se deberá presentar el caso ante el juez que declare el derecho en esa materia, esto es que, si existen jueces de lo penal, no puede consignarse ante un juez de lo civil; referente al grado, se entiende que un procedimiento penal y sobre todo la sentencia que en éste se emita deben estar sujetas a la revisión de órganos superiores del que la emite, luego surgen dos o más instancias procesales, nuestro país se afilia a dicho sistema procesal, al permitir hasta 3 instancias,³⁷⁹ pero que en la actualidad se limita a 2 ordinarias, es decir la primera instancia y, que abarca desde el auto de radicación hasta la sentencia definitiva, substanciada por un juez (también consejo de guerra en el fuero federal), y la segunda, substanciada por un tribunal, que se limita al recurso de apelación, en las cuales el Ministerio Público

376 Lo cual se establece en los artículos 2, 3, 4 y 5 del CPF.

377 Artículo 7 del CFPP.

378 Como lo preceptúa el artículo 10, párrafo tercero, del CFPP

379 Como se indica en el artículo 23 de la Ley fundamental.

desarrolla su función persecutora, incluso a través del medio de impugnación señalado,³⁸⁰ no así en el juicio de amparo (que propiamente no es una tercera instancia), que únicamente puede ser promovido por particulares y en el cual el Ministerio Público sólo participa como parte interesada en la Constitucionalidad del acto reclamado y de la sentencia de amparo;³⁸¹ referente a la gravedad de la pena, se estructura una división entre los juzgadores de primera instancia y los denominados menores o de paz, por la cual, éstos se abocan al conocimiento de delitos menores o de “bagatela”, es decir aquellos no graves o con punibilidad menor,³⁸² cabe precisar que sólo en el fuero común existe tal distinción, no así en el federal;³⁸³ relativo a la competencia por turno, existe un procedimiento para equilibrar las cargas de trabajo, que impide al Ministerio Público ejercitar la acción penal en cualesquiera de los juzgados competentes para conocer asuntos en materia penal, sino que sólo lo podrá hacer ante el juez en turno, mismo que variará con cierta regularidad a efecto de que todos los jueces del distrito o partido estén de turno en algún momento,³⁸⁴ por cuanto hace a la seguridad, ya ha sido mencionado que debido a la consideración criminológica³⁸⁵ de que un procesado o sentenciado representa un mayor riesgo para la sociedad o que por su propia seguridad requiere de condiciones extremas de protección, se han construido

380 Lo cual se advierte claramente en el artículo 1° del CFPP

381 Como se aprecia en los artículos 1 y 5 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución. La competencia de los juzgadores federales en dicho juicio en materia penal, se circunscribe de acuerdo con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

382 En el caso del D.F., el artículo 10 del CPPDF otorga competencia a los juzgados de paz en materia penal, en delitos con punibilidad no privativa de libertad o privativa no mayor a 4 años (reforma del 17 de septiembre de 1999)

383 Por lo cual, las causas por delitos con pena no privativa de libertad, alternativa o con privativa mínima, también son del conocimiento del juzgado de distrito

384 Sobre el particular, el CPPDF establece en su artículo 313. Los procesos de la competencia de los jueces penales serán consignados a éstos por riguroso turno. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación indica Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal: XXIV. Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los tribunales de circuito o de los juzgados de distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos

385 Aunque en la práctica, la decisión del traslado depende en ocasiones de criterios diversos, como el político o represivo

centros de detención de máxima seguridad,³⁸⁶ en los cuales se recluye a éstos, lo cual conlleva que de manera adjunta existan jueces penales, mismos que resultarán competentes para substanciar los procedimientos seguidos a tales internos, a pesar de que el hecho investigado no se cometió dentro del territorio de dicho circuito o partido, e incluso en tratándose de delitos que ni siquiera son del fuero al que corresponde el juez adscrito a la prisión de máxima seguridad, siempre que estos ilícitos sean conexos a algún delito que sí corresponda conocer al juez de mérito.³⁸⁷ En el mismo tenor, dentro de los criterios de atribución de competencias se ubica el de la prevención, que implica la competencia a favor del órgano que además de ser facultado por alguna de las razones anteriores, conoció en primer lugar del hecho investigado, en relación con otro órgano jurisdiccional igualmente competente,³⁸⁸ mismo que se vincula indisolublemente a la facultad de elección, por la cual el Ministerio Público, decide cuál es el juzgado competente que prevendrá en el conocimiento de hechos que pueden corresponder a 2 o más juzgados.³⁸⁹

386 Los denominados Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO) de Almoloya de Juárez, Estado de México o Puente Grande, Jalisco.

387 Lo cual está previsto en el artículo 10, párrafo segundo, del CFPP y se le denomina la facultad de atracción que tienen los órganos federales de justicia, sobre asuntos que de inicio competen a sus similares del fuero común, pero que por ser conexos a delitos federales pueden atraerse al fuero federal. El ejemplo más renombrado de aplicación de dicha atribución, es la investigación y persecución del autor material del magnicidio de Luis Donaldo Colosio, por estar conexo a la portación de arma de fuego.

388 Prevista en el artículo 6, párrafo segundo del código adjetivo de la Federación.

389 Como lo establece el artículo 479, del ordenamiento procesal federal, cuyo texto es: - Si los procesos se siguen en diversos tribunales, será competente para conocer de todos los que deban acumularse el tribunal que conociere de las diligencias más antiguas; y si éstas se comenzaron en la misma fecha, el que designare el Ministerio Público. Debe precisarse que los conflictos de competencias se superan vía incidental a través de las reglas señaladas en los artículos 427 a 443 del CFPP y 444 a 476 del CPPDF.

Anotado el sistema de competencias en materia penal, es momento propicio para abocarnos a la competencia en razón del fuero, pero ahora para investigar y perseguir a los probables responsables de delitos.

- FEDERAL

Hemos precisado la existencia en México del Ministerio Público como única institución facultada para la investigación del delito y la persecución de su probable responsable, a través del procedimiento penal,³⁹⁰ con el fin de solicitar al juez de la causa que diga el derecho, a la luz de las pruebas aportadas por el órgano de acusación y/o el procesado con su defensa, en el sentido de si se acreditó el delito imputado y el procesado es penalmente responsable de dicho injusto, le imponga punición que conforme a la legislación y las circunstancias del delito y del responsable corresponda y así hacer valer el Estado de derecho; de igual forma hemos evidenciado que el Ministerio Público será competente para actuar en razón de las reglas de competencia legisladas no sólo para él, sino en general para el procedimiento penal, entre las cuales están la distribución de competencias en razón de la materia, ya sea federal o local.

390 A pesar de que existe la facultad de investigación por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, prevista en el artículo 97, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal, respecto de hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual o referente a hechos violatorios del voto público, sin embargo son facultades excepcionales, no delimitadas a delitos, e impropias de un órgano jurisdiccional en un sistema procesal penal mixto con prevalencia del acusatorio. Asimismo existe el juicio político para los altos funcionarios del gobierno federal y estatal, por violaciones graves a la Constitución y a las leyes que de ella emanen, previsto por el artículo 110 de la CPEUM, pero no es de naturaleza penal, sino político-administrativa.

Asimismo hemos anotado que por regla, será el fuero común el competente para conocer de hechos delictivos y sólo cuando existe disposición expresa a favor del fuero federal es cuando interviene el Ministerio Público de la Federación, como titular *ius puniendi* de la Federación, institución que se ubica dentro de la Procuraduría General de la República, institución ubicada en el ámbito del ejecutivo federal, por tanto, la distinción de la competencia influye en la aplicación al caso concreto del fuero común o federal, este último con sus variables civil o militar.

De manera tal, que en tratándose de delitos federales, cometidos dentro del territorio de la República y en los casos específicos de actuación por delitos perpetrados en el extranjero, la facultad de investigación y persecución compete en exclusiva a los órganos federales de procuración de justicia³⁹¹ y las instituciones del Ministerio Público del fuero local, sólo podrán actuar en auxilio de aquellas, mientras intervienen o cuando las facultan específicamente.

Cabe precisar que la Procuraduría General de la República, a través de la institución del Ministerio Público, tiene atribuciones para desarrollar la función persecutora, respecto de todos los delitos previstos en la legislación federal, tanto en el CPF como en las leyes especiales, e incluso los de carácter local, cuando ejerza la facultad de atracción, salvo los previstos en las leyes castrenses y respecto de militares en servicio.

391 Véanse los artículos 2, fracción V, 8 y 14 de la LOPGR.

- MILITAR

Tratar el aspecto del fuero militar, nos obliga a remitirnos al texto constitucional, toda vez que su existencia la justifica el artículo 13 de la ley fundamental,³⁹² su competencia, esencialmente consiste en juzgar a los miembros de la milicia³⁹³ por la comisión de conductas que vulneren sus reglamentos, leyes y el propio Código de Justicia Militar.³⁹⁴ Para los casos en que los civiles transgredan los citados dispositivos legales, las autoridades del fuero civil se encargarán de juzgar estos asuntos.

El fuero militar está regulado en el libro primero del Código de Justicia Militar³⁹⁵ y es eminentemente de tipo real o material, toda vez que necesariamente los tribunales militares conocerán de los asuntos en los que se cometan faltas o delitos por militares en contra de la disciplina militar, siempre que el militar se encuentre en servicio, a pesar de ser delitos del orden común o federal,³⁹⁶ pero también dicho fuero es de naturaleza personal, pues para surtir su competencia es requisito que el sujeto activo de la conducta presente la calidad de miembro de las fuerzas armadas, ya que a pesar de que la competencia se determina en razón de la materia, tanto el Ministerio Público como los tribunales militares tienen

392 Que en lo medular indica Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

393 No solamente por delitos, sino por faltas de otra naturaleza, así que dentro de la justicia militar, existe la justicia penal militar, sin que con esta última se agote la justicia militar.

394 Que en su artículo 1 señala: La justicia militar se administra: I.- Por el Supremo Tribunal Militar; II.- Por los consejos de guerra ordinarios; III.- Por los consejos de guerra extraordinarios, IV - Por los jueces.

395 Específicamente por el título V, que en 6 capítulos establece las reglas para todos los intervinientes en el procedimiento penal, tanto órganos de impartición, como sujetos procesales.

396 Como se advierte del artículo 59 del Código de Justicia Militar, el cual impone: La jurisdicción penal militar, no es prorrogable ni renunciable.

competencia para conocer de asuntos legislados en el ordenamiento penal común o federal, siempre que el sujeto activo del delito tenga la calidad de militar.³⁹⁷

Los delitos considerados contra la disciplina militar están previstos en el artículo 57 del Código de Justicia Militar, el cual también regula la competencia en dicha materia, al señalar qué delitos son considerados contra la disciplina militar y los casos en los cuales se considera que se realiza transgresión a lo dispuesto por las leyes del fuero civil.³⁹⁸

En el sistema de justicia militar al igual que en los fueros común y federal funciona la institución del Ministerio Público,³⁹⁹ ante quien se presentan las denuncias o querrelas por delitos cuyo conocimiento compete a los tribunales militares, tras de lo cual integrará la averiguación previa correspondiente y ejercerá la acción

397 Pues así lo dispone el Código de Justicia Militar, en su artículo 58 al sostener. Cuando en virtud de lo mandado en el artículo anterior, los tribunales militares conozcan de delitos del orden común, aplicarán el Código Penal que estuviere vigente en el lugar de los hechos al cometerse el delito; y si este fuere de orden federal, el CPF.

398 Dicho artículo 57 señala: Son delitos contra la disciplina militar: I - Los especificados en el Libro Segundo de este Código, II.- los del orden común o federal, cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias que en seguida se expresan: a).- Que fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo; b).- que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en edificio o punto militar u ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar; c) - que fueren cometidos por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra; d).- que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la bandera; e).- que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquellos a que se refiere la fracción I. Cuando en los casos de la fracción II, concurren militares y civiles, los primeros serán juzgados por la justicia militar. Los delitos del orden común que exijan querrela, necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en los incisos (c) y (e) de la fracción II.

399 Al respecto, el Código de Justicia Militar señala: Artículo 36.- El Ministerio Público es el único capacitado para ejercitar la acción penal, y no podrá retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o por orden firmada por el secretario de guerra y marina o por quien en su ausencia lo substituya; orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, oyendo, previamente, el parecer del procurador general de justicia militar. Artículo 37.- Toda denuncia o querrela, sobre delitos de la competencia de los tribunales militares, se presentará, precisamente, ante el Ministerio Público; y a éste harán la consignación respectiva, las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal. Artículo 38.- Todas las personas que deban suministrar datos para la averiguación de los delitos, están obligadas a comparecer ante el Ministerio Público, cuando sean citadas para ello por el procurador general de justicia militar o sus agentes. Quedan exceptuados de esta regla, el presidente de la República, los secretarios del despacho, los subsecretarios y oficiales mayores, los generales de división, los comandantes militares, los jefes de departamento y los miembros de un Tribunal Superior, a quienes se les examinará en sus respectivas oficinas. Los miembros del cuerpo diplomático serán examinados en la forma que indique la Secretaría de Relaciones Exteriores.

(procesal) penal a efecto de perseguir a los probables responsables. la función jurisdiccional es desempeñada por los jueces militares, el Tribunal Superior de Justicia Militar, los consejos de guerra ordinarios y extraordinarios, pero su intervención dependerá de las circunstancias y gravedad del delito ⁴⁰⁰

Los consejos de guerra ordinarios son competentes para conocer de todos los delitos contra la disciplina militar, cuyo conocimiento no corresponde a los jueces militares o a los consejos de guerra extraordinarios, y están constituidos por militares de alto rango formados en los principios de orden y disciplina, lo cual les permite aplicar el principio jurídico castrense de "el que manda debe juzgar", ⁴⁰¹ mismo que encierra la fórmula de mando, subordinación y disciplina que prevalece en las instituciones militares, por lo cual la conducta del subordinado se somete a la consideración de los integrantes del consejo quienes lo juzgan a efecto de establecer si se condujo o no conforme los mandatos castrenses. Dichos órganos

400 Tal y como se establece en los siguientes numerales del Código de Justicia Militar Artículo 67 - Corresponde al Supremo Tribunal Militar conocer I - De las competencias de jurisdicción que se susciten entre los jueces, y de las contiendas sobre acumulación, II - De las excusas que sus miembros presenten para conocer de determinados negocios, así como de las de los jueces III - De los recursos de su competencia, IV - De las causas de responsabilidad de los funcionarios de la administración de justicia militar, V - De las reclamaciones que se hagan contra las correcciones impuestas por los jueces y presidentes de consejo de guerra, confirmando, revocando o modificando dichas correcciones, VI - De todo lo relativo a la libertad preparatoria y a la retención de los reos, VII - de las solicitudes de indulto necesario, VIII - De la tramitación de las solicitudes de conmutación o reducción de penas IX - De consultas sobre dudas de ley que le dirijan los jueces, X - De la designación del magistrado que deba practicar las visitas de cárceles y juzgados, dando las instrucciones que estime convenientes, XI - De lo demás que determinen las leyes y reglamentos Artículo 72 - Los consejos de guerra ordinarios son competentes para conocer de todos los delitos contra la disciplina militar, cuyo conocimiento no corresponde a los jueces militares o a los consejos de guerra extraordinarios Artículo 76 - Corresponde a los jueces I - Instruir los procesos de la competencia de los consejos de guerra, así como los de la propia, dictando al efecto las ordenes de incoación, II - Juzgar de los delitos penados con prisión que no exceda de un año, como término medio, con suspensión o con destitución Cuando concurren diversas penas, la competencia se determinará por la corporal III - Solicitar a la Secretaría de Guerra y Marina por conducto del Supremo Tribunal Militar, las remociones que para el buen servicio se hagan necesarias, IV - Comunicar al Supremo Tribunal Militar las irregularidades que adviertan en la administración de justicia, V - Practicar mensualmente visitas de cárceles y hospitales, VI - Remitir a la Secretaría de Guerra y Marina, por conducto del Supremo Tribunal Militar, y a este mismo, los estados mensuales y las actas de las visitas de cárcel y hospital, así como rendir a los mismos los informes que soliciten; VII - Conceder licencias hasta por cinco días al personal de su juzgado dando aviso al Supremo Tribunal Militar, VIII - Iniciar ante el Supremo Tribunal Militar, las leyes, reglamentos y medidas que estime necesarios para la mejor administración de justicia, IX - Llevar la correspondencia oficial, dictando los acuerdos económicos conforme al reglamento interior, X - Las demás atribuciones que determinen las leyes y reglamentos

401 Cfr CARLOS ESPINOSA, Alejandro *Derecho militar mexicano*, Porrúa, D F, México, 1998, p. 235

colegiados no excluyen la presencia del juzgador, quien instruye el procedimiento, reservándose al consejo la función de determinar sobre la culpabilidad o inocencia del sentenciado, pero será el juez el facultado para dictar la sentencia dentro de los parámetros de la punibilidad asignada al delito. El presidente y vocal del Consejo de Guerra ordinario son nombrados por el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, sin que puedan desempeñar otro cargo; pero cabe precisar que en virtud de los criterios de honor, prestigio, reconocimiento, superioridad y mando, no es posible que un inferior en grado juzgue las conductas desplegadas por un militar de mayor jerarquía.

Los consejos de guerra extraordinarios se integran, al igual que los ordinarios, por cinco militares, que deberán tener como mínimo el grado de oficiales, con categoría igual o superior a la del acusado; será convocado por un jefe militar, quien nombrará a sus integrantes, incluyendo su presidente; la competencia de los consejos en mención es respecto de delitos cometidos en campaña, y dentro del territorio ocupado por las fuerzas que un jefe militar tuviese bajo su mando y pueden imponer incluso la pena de muerte; para que surta la competencia a favor de este tipo de consejos, se requiere que el acusado haya sido aprehendido en flagrante delito y que el delincuente represente un peligro grave para la existencia o conservación de una fuerza o para el éxito de sus operaciones.⁴⁰²

402 Cfr COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. *Derecho mexicano de procedimientos penales*. Op Cit., pp. 200 a 201

Los consejos de guerra extraordinarios son órganos jurisdiccionales de carácter excepcional, cuya existencia se limita a la resolución del caso que les dio origen y se estiman necesarios para mantener una adecuada disciplina en las maniobras y operativos, por lo que su competencia es respecto de delitos cometidos en estado de guerra o declaración de estado de guerra, sitio o bloqueo.

El Supremo Tribunal Militar, como cuerpo colegiado, es la última instancia en la administración de justicia militar, sus resoluciones sólo podrán ser modificadas a través de una contienda constitucional; se constituye con un presidente general de brigada, militar de guerra y cuatro magistrados, generales de brigada de servicio o auxiliares, que serán designados por el secretario del ramo, previo acuerdo con el presidente de la República.

- COMÚN

De conformidad con el artículo 124 de la Constitución federal,⁴⁰³ todas las actividades que no estén expresamente legisladas a favor de la Federación, corresponden a los gobiernos estatales, por lo que excepción hecha de los casos previstos en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, todos los delitos previstos en los códigos penales y leyes especiales estatales, constituyen el objeto de conocimiento del Ministerio Público existente en cada entidad y consecuentemente de los tribunales de justicia estatales.⁴⁰⁴

403 Que señala. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados

404 Así se advierte del texto de la generalidad de los códigos procesales penales locales Vb Gt. Jalisco (artículos 1 y 13) y Nuevo León

En este sentido, las constituciones políticas de los miembros libres de la Federación contemplan la existencia del Ministerio Público como parte de la Procuraduría de Justicia, y lo facultan en exclusiva para ejercer el *ius puniendi* del Estado en tratándose de delitos de competencia local.⁴⁰⁵

Cada entidad a través de su congreso local, tipifica las conductas antisociales a incluir en sus codificaciones punitivas, así como sus ordenamientos procedimentales, que en todo momento deben ser congruentes con las premisas establecidas en la Constitución federal, lo cual tiende a preservar la Unión y la jerarquía de normas, así como la sistematización del derecho penal y procesal, en toda la República.⁴⁰⁶

Por tanto, al investigar o perseguir, el órgano investigador debe hacerlo con pleno respeto al principio de legalidad al que está sujeto, con miras a sostener la verdad conocida en el proceso penal hasta obtener la declaratoria judicial que establezca

405 En algunas entidades la Ley orgánica del poder ejecutivo describe las principales atribuciones de la Procuraduría de Justicia local, ejemplo de ello es el artículo 40 de la citada ley en el Estado de Jalisco, que señala: La Procuraduría General de Justicia es responsable de la institución social del Ministerio Público, representante del interés de la sociedad y garante del Estado de derecho, y *funge como consejero jurídico del ejecutivo*. Corresponden a la Procuraduría General de Justicia, las funciones que la Constitución Política del Estado le otorga y demás leyes le confieran, así como el ejercicio de las siguientes atribuciones. I.- La dirección y control del Ministerio Público; II - El control del ejercicio de la acción penal y la vigilancia rigurosa de la correcta deducción de la misma; III - El ejercicio de las demás acciones públicas que competan al Estado; IV - La deducción de las acciones reivindicatorias, posesorias y demás de índole patrimonial que correspondan al Estado; V - El asesoramiento en el ejercicio de las acciones patrimoniales de tipo municipal, cuando los gobiernos municipales existentes en la entidad, así lo soliciten; VI.- El control de la legalidad; VII.- La promoción de la justicia; VIII - La organización y control de la Policía Judicial del Estado y IX.- Las demás que le fijen las leyes y reglamentos vigentes. Independientemente de la normatividad interna de la procuraduría

406 Pues así lo disponen los artículos 120 y 133 de la Constitución federal, que en lo conducente indican: artículo 120 Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales; artículo 133 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. A este respecto la Constitución del Estado de Jalisco señala: El Estado de Jalisco es libre y soberano en su régimen interior, pero unido a las demás partes integrantes de los Estados Unidos Mexicanos, en la Federación establecida por la Ley fundamental. Es conducente plasmar también el precepto correlativo de la Constitución del Estado de Nuevo León, que en su artículo 29 indica: El Estado de Nuevo León, es libre, soberano e independiente de los demás Estados de la Federación y de cualquier otro extranjero. Como parte integrante de la República está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución federal promulgada el 5 de febrero de 1917 y sujeto a las leyes generales de la Nación en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por sí mismo

la verdad histórica, generalmente pugnando por que sea condenatoria para el procesado, lo cual de estar fundado, preservará la legalidad y con ello la seguridad jurídica y pública.

De lo anterior es evidente que el sistema de competencias en materia penal, es similar al existente en el fuero federal, debido a que también existen divisiones de la jurisdicción en razón de instancia, materia, territorio, gravedad, turno, prevención o persona, así existe en todas las entidades un Tribunal Superior de Justicia que constituye el poder judicial del Estado, conformado por magistrados que dan vida a las salas superiores que constituyen el tribunal de alzada el cual dice en última instancia la verdad histórica, por tanto, conoce normalmente de la segunda instancia de los procesos penales, así como de los recursos que contra resoluciones intermedias o de mero trámite permite la ley procesal interponer a las "partes" del drama penal.⁴⁰⁷

407 El caso de Jalisco resulta ejemplificativo, pues en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado señala: El Poder Judicial del Estado se deposita en el Supremo Tribunal de Justicia, juzgados de primera instancia, menores, de paz y jurados. Se compondrá y funcionará conforme las siguientes bases: I. El Supremo Tribunal de Justicia se integrará con los magistrados numerarios, supernumerarios y las salas que señale la ley. II. Los magistrados numerarios formarán el Pleno y tendrán voz y voto, los magistrados supernumerarios tendrán únicamente esta facultad cuando integren sala de número, en los términos que la ley lo disponga. Las sesiones del Pleno serán públicas, y por excepción secretas, en los casos que así lo exijan la moral o el interés público. III. El funcionamiento del Pleno, las salas, la competencia de estas y de los juzgados, se regirá por lo que determinen esta Constitución y las leyes respectivas. IV. La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezca el Supremo Tribunal de Justicia en Pleno o por medio de sus salas, sobre interpretación de leyes de su competencia así como los requisitos para su interrupción y modificación, sin que se contravenga la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación. V. La ley garantizará la independencia de los propios tribunales, la de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones y la plena ejecución de sus resoluciones. VI. Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes del Poder Judicial deberán ser hechos preferentemente, de entre aquellas personas que presten o hubiesen prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, o que, sin haber laborado en el Poder Judicial lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales. VII. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. VIII. El Pleno elaborará el proyecto de presupuesto del Poder Judicial: una vez aprobado por el Congreso del Estado, lo ejercerá con autonomía; y IX. La ley organizará los tribunales, el sistema de ayuda legal, así como los demás organismos que pertenezcan al Poder Judicial.

Desde luego que la primera instancia corresponde a los juzgados generalmente especializados en razón de la materia, que se ubican en los diversos partidos o distritos judiciales en que se dividen las entidades federativas, pero en múltiples ocasiones los juzgados son mixtos, es decir, conocen no tan sólo de la materia penal sino de otras como la civil, asimismo existen en la mayoría de las partes integrantes de la Federación juzgados menores o de paz, que se abocan a substanciar los procesos penales para dilucidar delitos no graves cuya punibilidad es menor, es decir, conocen de la delincuencia de "bagatela".⁴⁰⁸

Es evidente que de manera frecuente, una conducta delictiva traspasa los límites territoriales de un distrito o partido judicial, e inclusive de una entidad federativa para proseguirse o concluirse en otra u otras, por lo que al igual que en el fuero federal, surgen conflictos competenciales a nivel interdistrital,⁴⁰⁹ interestatal e internacional, que se solventan mediante mecanismos tales como la prevención, la cooperación⁴¹⁰ y en todo caso la extradición interestatal,⁴¹¹ a través de los cuales se coordinan las entidades interesadas para la investigación del delito y en caso de lograr el aseguramiento del inculpado, entregarlo a la autoridad competente, sea

408 Muestra de lo anterior es el artículo 60 de la Constitución del Estado de Jalisco que prescribe. Los jueces de primera instancia, menores y de paz, serán nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia; durarán en el ejercicio de su cargo cuatro años, al vencimiento de los cuales, podrán ser ratificados. Los jueces que reciban ratificación sólo podrán ser privados de su puesto en los términos del Título Octavo de esta Constitución. Durante su ejercicio los jueces sólo podrán ser cambiados de adscripción por acuerdo del Pleno o removidos con estricto apego a la ley. La ratificación a que se refiere el párrafo anterior procederá para el cargo en cuyo desempeño hubiesen transcurrido cuatro años; y en los casos de promoción, la inamovilidad en el nuevo empleo, se adquirirá al transcurrir el plazo correspondiente a su ejercicio. La ley establecerá las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los servidores públicos que laboren en el Poder Judicial del Estado.

409 Tales supuestos están previstos en los códigos procesales de la materia, a guisa de ejemplo son de apreciarse los cuerpos normativos de Jalisco (artículo 3) y Nuevo León (artículos 14, 16 y 19)

410 Véanse los artículos 43 del Código de Procedimientos Penales de Jalisco y el 60 de su similar en Nuevo León.

411 Como ya ha quedado señalado en apartados anteriores, donde aludimos al artículo 119 de la Constitución federal y su ley reglamentaria

para perfeccionar la indagación, sea para perseguirlo en los tribunales mediante su procesamiento.⁴¹²

Desde siempre,⁴¹³ pero en forma por demás acentuada a partir de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁴¹⁴ los órganos de procuración e impartición de justicia estatales, han fomentado la cooperación en múltiples aspectos con sus homólogos de otras entidades, a efecto de abatir las añejas deficiencias en la investigación, persecución, procesamiento y sanción de los delincuentes⁴¹⁵ que antaño se ahondaban con la simple evasión, por parte del indiciado, del territorio estatal donde se cometió el ilícito, pues con ello estaba a salvo en razón de la descoordinación e incluso enfrentamiento existente entre las instituciones interesadas. Tal cambio se debe sin duda al mayor empeño mostrado por los gobiernos locales derivado de la exigencia social, pero también a la decidida intervención de la Federación en tal rubro, pues como debe ser, ha

412 Lo cual se instrumenta en los 34 artículos de la Ley Reglamentaria del artículo 119 de la Constitución federal, que a su vez establece como casos de excepción a la extradición, los previstos en su numeral 2 que señala Esta obligación no subsistirá en los casos siguientes I Cuando conforme a las leyes de la Entidad requerida no sea punible el hecho de que se trata II Cuando conforme a las leyes de la Entidad de donde procede la requisitoria, solamente pueda imponerse al inculpado sanción no corporal o alternativa, y III Si las autoridades de la Entidad requerida son las competentes para conocer del hecho que se imputa al inculpado En caso de establecerse la competencia, ésta debiera resolver conforme a las reglas establecidas en cuanto a esta materia, por el CFPP

413 Sobremanera a partir de la reforma de 1993 al citado artículo 119 de la Constitución, ejemplo de ello son los convenios interprocuradurías que se celebraron a nivel nacional, para lograr mayor agilidad en la investigación, detención *remisión de probables responsables sin intervención de la autoridad judicial*, como se advierte del texto de la memoria de la Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México, celebrada en Mazatlán, Sinaloa, el 25 de septiembre de 1993 que refiere la celebración del convenio de colaboración con base en el artículo 119 de la Ley fundamental, publicado en el DOF del 3 de diciembre de ese mismo año, que define el compromiso de colaborar recíprocamente en la investigación de delitos e intercambio de información para hacer más efectivo el combate a la delincuencia, particularmente en lo que se refiere al apoyo para iniciar averiguaciones previas y cumplimentar órdenes de aprehensión

414 Al igual que con las reuniones nacionales de tribunales superiores de justicia del país

415 Ya que si bien es cierto dicho programa es ante todo aplicable al poder ejecutivo y no al judicial, también ha influido para que los Tribunales Superiores de Justicia del país, acrecenten su comunicación y colaboración, así pues en materia de procuración de justicia penal, ha sido fundamental en esa mayor cooperación, específicamente en cuestiones de competencia por materia o territorio la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

fungido como enlace y coordinador de los esfuerzos que anteriormente se hacían en forma por demás discreta.

Ahora, las instituciones de procuración de justicia cuentan con mecanismos legales más eficientes que les permiten no sólo auxiliarse en sus homólogas de otras entidades para ampliar las investigaciones en torno a un delito local, sino incluso enviar agentes a esos territorios para en forma coordinada con la autoridad del lugar, proseguir directamente las pesquisas⁴¹⁶ y más aún, contar con el apoyo de la Procuraduría General de la República en casos de delitos locales que por reputarse como delincuencia organizada interestatal, la ley federal en la materia prescribe su intervención,⁴¹⁷ que en alguna forma resulta recíproca a la tradicional labor de auxilio indirecto del Ministerio Público federal que han desarrollado desde 1917 las instituciones locales. Del mismo modo, cuando un delito local es cometido por un sujeto que se evade a territorios extranjeros, será la Procuraduría General de la República con auxilio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las que colaborarán con la autoridad estatal, para promover la extradición del sujeto activo

416 Un ejemplo es que el 31 de marzo de 1995 se suscribieron las bases de colaboración entre la Procuraduría General de la República y su similar del Distrito Federal, para fortalecer el combate a la delincuencia y abatir la impunidad publicadas en el DOF del 3 de abril del mismo año a efecto de que ambas instituciones en el marco de sus competencias colaboren en la investigación de delitos intercambio de información y cooperación para cumplimiento de mandamientos judiciales

417 El artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada establece como tal fenómeno, cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada, aquéllos que cometan entre otros los delitos de V - Asalto previsto en los artículos 286 y 287, secuestro, previsto en el artículo 366; tráfico de menores, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en el artículo 381 bis del CPF, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales. En este sentido, cabe precisar que conforme el artículo 3 de la citada ley, los delitos señalados en la fracción V de dicho artículo lo serán únicamente si, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción. En este caso el Ministerio Público de la Federación y las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de tales delitos. Bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas. Consecuentemente, por mandato de la ley, existen supuestos en los que tratándose de delitos competencia del fuero común al cometerse por miembros de la delincuencia organizada, la competencia federal surge y a través de la atracción, el Ministerio Público del fuero común dejara de ser competente para investigar y perseguir al delincuente salvo que funja como auxiliar del federal

hacia nuestro país y en particular hacia el Estado interesado para su procesamiento, toda vez que el Ministerio Público estatal está impedido para hacerlo de manera directa.⁴¹⁸

En ese contexto se desarrolla la actividad del Ministerio Público local, encabezado por un procurador general de justicia, en las más de las veces subordinado al poder ejecutivo estatal, de quien también dependen los auxiliares directos del Ministerio Público, es decir, la policía de investigaciones o ministerial y los servicios periciales,⁴¹⁹ que a su vez se apoya en auxiliares indirectos, que son autoridades municipales, especialmente los síndicos, quienes podrán realizar diligencias ministeriales en casos de urgencia pero con la obligación de dar parte de estas al único órgano de investigación y proseguirlas o abstenerse de continuarlas en cuanto se lo instruya aquél.⁴²⁰ Tales instituciones también se rigen por lineamientos constitucionales, una ley orgánica, en ocasiones complementada por su reglamento y vasta normatividad administrativa.

418 Como lo establece el artículo 3 de la Ley de Extradición Internacional que refiere. Las extradiciones que el gobierno mexicano solicite de estados extranjeros, se regiran por los tratados vigentes y a falta de éstos, por los artículos 5, 6, 15 y 16 de esta Ley. Las peticiones de extradición que formulen las autoridades competentes federales, de los Estados de la República o del fuero común del Distrito Federal, se tramitaran ante la Secretaria de Relaciones Exteriores por conducto de la Procuraduría General de la República.

419 Así se establece en la mayoría de las leyes orgánicas de las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados. *muestra de ello son los casos de Jalisco y Nuevo Leon* respectivamente artículo 1. La Procuraduría General de Justicia del Estado es el órgano del poder ejecutivo, que tiene por objeto organizar, controlar y supervisar la institución del Ministerio Público, vigilar el cumplimiento de las leyes, promover y coordinar la participación y concertación ciudadana en el ámbito de la prevención del delito, a fin de lograr la procuración de la justicia. En sus tareas de promover y coordinar la concertación ciudadana para fines de prevención del delito, invariablemente, la Procuraduría respetará la voluntad de los ciudadanos y las garantías que a ellos consagra la CPEUM. Artículo 1. La Procuraduría General de Justicia es una dependencia del poder ejecutivo con propia responsabilidad constitucional y tiene por objeto ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad a través del Ministerio Público velar por la exacta observancia de las Leyes, representar jurídicamente al Estado y auxiliar al gobernador en el despacho de los asuntos de la administración pública.

420 Así se señala en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría de Nuevo Leon, cuyo texto es. Cuando deban practicarse diligencias fuera del lugar de residencia del agente del Ministerio Público que conozca de una averiguación previa, la encomendará directamente al agente del Ministerio Público del lugar, al delegado o síndico del Ayuntamiento del Municipio en que deben desahogarse las actuaciones sin perjuicio de que en caso de urgencia las practique el mismo agente del Ministerio Público que conozca de la averiguación.

3. EJECUCIÓN DE LA SANCIÓN

Emitida la sentencia ejecutoria, y una vez que se agotaron o precluyeron los controles constitucionales sobre la resolución judicial, comienza la última fase del sistema de justicia penal, la ejecución de la punición impuesta al sentenciado⁴²¹, en donde la autoridad competente⁴²² de acuerdo a los lineamientos dictados en la resolución judicial y conforme al subsistema de ejecución existente⁴²³, buscará no sólo la represión del delincuente, a efecto de reafirmar el *ius puniendi* del Estado y con ello la prevención especial sobre el sentenciado, sino su recuperación y reinserción social.⁴²⁴

Generalmente la dependencia administrativa que se encarga de la política y ejecución penitenciaria se posiciona en el poder ejecutivo, pero aún dentro de éste existen instituciones normalmente aceptadas para que ejerzan la función carcelaria⁴²⁵, y otras que son rechazadas, en concreto, a pesar de que en algunos países (como Alemania) y en no pocas entidades federativas del nuestro, en algún momento, el Ministerio Público o las Procuradurías de Justicia han tenido

421 Cfr RUIZ JIMÉNEZ, José Manuel y OSORIO SOLIS, Salvador, Op. Cit., p 61

422 Que en la mayoría de los sistemas es el poder ejecutivo, pero la diferencia estriba si existen o no controles jurisdiccionales especializados, como el juez de ejecución de sanciones, que decide la concesión de beneficios, entre otros aspectos

423 Los subsistemas penitenciarios han evolucionado de su concepción original, encaminada a la neutralización y el castigo de los infractores, a concepciones donde además se intenta la disuasión (de la población en general y del sentenciado) y la rehabilitación y reintegración social de los reclusos, mediante la formación de hábitos de trabajo y educación. Para tal efecto, la mayoría de los países latinoamericanos han adoptado el sistema progresivo, compuesto de 3 fases: la observación, clasificación, tratamiento y libertad a prueba. Cfr RICO, José María *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Op Cit, pp. 269 a 291

424 Siempre que se visualice la ejecución dentro de un sistema de justicia humanitario y con fines readaptatorios, pero día a día se acentúa más la tendencia expiatoria de los sistemas penales, con el surgimiento de la línea dura, cuyos lineamientos están centrados en la revisión del cuerpo normativo aplicable, para imponer la "pena merecida" consistente en largas penas de privación de libertad, así como la eliminación de los beneficios preliberacionales

425 Las secretarías de gobierno, o ministerios del interior, así como de justicia, son las dependencias más socorridas y aceptadas para el desempeño de dicha función

intervención en la conducción del subsistema de prevención y readaptación social.⁴²⁶ el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ha emitido recomendaciones en el sentido de que los centros de reclusión no deben estar bajo la dirección y operación de instituciones policiales o militares, sino de especialistas civiles,⁴²⁷ lo que excluye la posibilidad de que el órgano encargado de la investigación del delito y persecución del delincuente dirija de manera directa también los centros de readaptación social,⁴²⁸ acaso supervisa el cumplimiento de los objetivos del subsistema, a través de vigilar que en todos los centros de detención, prisión o reclusión de procesados o sentenciados se apliquen las garantías constitucionales y las leyes en la materia, y en caso de advertir irregularidades las pondrá en conocimiento de la autoridad ejecutora, e incluso iniciará la averiguación previa correspondiente.⁴²⁹

La ejecución de la sanción es flexible, ya que si bien el sentenciado es condenado a cumplir una sanción privativa de libertad por un determinado tiempo, la autoridad judicial está facultada para conmutar de acuerdo con la legislación aplicable la pena privativa por alguna de otra naturaleza, como la pecuniaria o conceder algún otro sustitutivo, como el trabajo a favor de la comunidad, el beneficio de la semilibertad o la condena condicional; igualmente puede señalar de antemano la reducción del tiempo de condena, mediante figuras como la remisión parcial de la

426 Cfr PINEDA Fanny *Compendio de leyes de normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados y ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad en la república mexicana*, Comisión Nacional de Derechos Humanos D.F., Mexico, 1991, pp 311

427 Cfr ALVARADO RUIZ, Jose Luis "El sistema penitenciario mexicano", dentro de *Revista Mexicana de Justicia (nueva época)*, D.F. Mexico volumen 1, número 1, 1997, pp 94 a 96

428 También es así en Panamá Cfr RICO, José María *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Op. Cit., p 114

429 Veanse los artículos 5 fracción III de la LOPGR y 13 de la LOPGJDF

pena; asimismo la autoridad administrativa encargada de la ejecución de las mismas, tiene atribuciones para otorgar en la mayoría de los delitos, salvo algunos de evidente gravedad social o que por disposiciones de política criminal resulta inconveniente, beneficios que reducen la pena o liberacionales, como la libertad preparatoria; casos en los que el Ministerio Público deberá estar atento de que se cumplan los requisitos para su concesión, o en el supuesto de tener motivos y causas legales que hagan improcedentes tales ayudas, hacer valer el interés social, a efecto de que una persona condenada a cumplir una pena, no sea beneficiada en forma infundada y menos reinsertada en la comunidad, si no existe la certeza de que será inocua su reincorporación.

Si una vez concedido el beneficio de la condena condicional, el sentenciado incurriere en nuevo delito o en alguna de las causas previstas por la ley de la materia, el Ministerio Público deberá solicitar al juez de la causa la revocación del beneficio y el cumplimiento de la sanción originalmente impuesta, en otros casos de menor gravedad, solicitará a la autoridad administrativa competente, la adopción de medidas conducentes a preservar la conducta adecuada del condenado.

A nivel federal, una vez que existe cosa juzgada y que la condena debe ser ejecutable, interviene el poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación y en el caso de las entidades federativas, su secretaria de gobierno, mismas que tienen un área relativa a la ejecución de sanciones y readaptación social, en razón

de que conforme el artículo 18 de la Constitución federal,⁴³⁰ el sistema penitenciario tiene dos finalidades, el castigo, pero también la readaptación social del sentenciado, con fines de prevenir el delito.⁴³¹

En ese orden de ideas, la intervención de la institución del Ministerio Público debe ser vigilante de la legalidad en la ejecución de las sanciones, esto es, que su aplicación sea conforme a la letra de la ley y de la sentencia, con objeto de evitar cualquier desviación a favor o en perjuicio del Estado de derecho.⁴³²

Esto es así porque al conferirse al Ministerio Público la calidad de custodio de la legalidad en el sistema de justicia, compete a éste desempeñar dicho cargo aún después de ejecutoriada la sentencia, puesto que desde el punto de vista social, es la ejecución de la misma, lo que le debiese generar mayor seguridad, al procurar la *reinserción del reo en la sociedad bajo una nueva mentalidad de respeto a la norma jurídica y por ello a su comunidad*, por tanto, resulta de suma importancia que el centinela del Estado de derecho y depositario del *ius puniendi* sea garante de la correcta y efectiva ejecución de la pena.⁴³³

430 El citado numeral refiere que solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

431 Veanse los artículos 2, 6 a 8 de la Ley que establece Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, y 8 y 12 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el D.F.

432 Esta facultad especial, se inserta en la genérica de vigilante de la constitucionalidad y legalidad de los procesos judiciales, en específico penales.

433 El artículo 5 del CFPP señala. En el procedimiento de ejecución, el Poder ejecutivo, por conducto del órgano que la ley determine, ejecutará las penas y medidas de seguridad decretadas en las sentencias de los tribunales hasta su extinción, y el Ministerio Público cuidará de que se cumplan debidamente las sentencias judiciales.

III. POLÍTICA DEL ESTADO MEXICANO EN PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL.

En el capítulo primero de la parte general del presente trabajo abordamos desde un punto de vista doctrinario el tema de la política criminal, ahora corresponde aplicar tal análisis al caso de México, que de acuerdo al artículo 40 de su Constitución Política, es una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la referida ley fundamental. Dichos principios en materia de justicia penal, se plasman en las garantías individuales previstas en la Constitución,⁴³⁴ que esencialmente son las mismas de cualquier Estado social y democrático de derecho,⁴³⁵ por lo que existe la presunción que a nivel normativo México se encuentra dentro de los países que gozan del citado *status*.⁴³⁶

Las garantías individuales referidas, constituyen el deber ser, las normas jurídicas que definen la ideología del Estado mexicano en cuanto a la materia penal y por tanto, principios de la política criminal de nuestro país.

434 Vease artículos los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, que contienen las garantías en materia penal, que son las de seguridad jurídica, legalidad, audiencia, defensa, debido proceso, aplicación estricta de la ley e irretroactividad de la misma en perjuicio del inculpaado. Que son semejantes a las previstas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos

435 *Cfr supra* Apartados relativos a política criminal y derechos humanos

436 A pesar del régimen de excepción que surgió a partir de 1995 con la inclusión a nivel constitucional de las normas aplicables en la lucha contra la delincuencia organizada y la posterior entrada en vigor de la Ley Federal contra de Delincuencia Organizada, que como se verá más adelante constituye un retroceso en la ideología humanitaria que se logró alcanzar en los años ochenta

Ahora bien. la pregunta es cómo hacer respetar dichos principios de política criminal, cómo aplicarlos en el constante devenir nacional, pues sabemos que no basta su existencia en el ordenamiento jurídico fundamental, se requiere que tales principios sean precisados, ampliados, en cuerpos normativos secundarios, como los códigos penales y de procedimientos penales. es decir, leyes sustantivas y adjetivas, así como en leyes orgánicas, emanadas también del poder legislativo,⁴³⁷ asimismo requieren de actos de aplicación por los poderes ejecutivo y judicial; la acción del trinomio anterior, poder legislativo, ejecutivo y judicial, conlleva la existencia y puesta en marcha de una política de administración de justicia penal que incluye la existencia de las normas jurídico-penales y su aplicación por la autoridad competente en aras de preservar el Estado de derecho.

Dada la conformación política del Estado mexicano y la distribución de competencias, es evidente que dentro de la organización del sistema de justicia penal está el que además de la Federación, cada entidad federativa promulgue, siempre de manera congruente con los principios constitucionales, sus ordenamientos jurídico-punitivos, y existan autoridades en cada uno de los ámbitos de gobierno, que apliquen y hagan observar tales normas.

Básicamente, la función de procuración de justicia penal, como subsistema del sistema de justicia penal, ha correspondido en nuestro país al poder ejecutivo, el cual con fundamento en el contenido de los artículos 21, primer párrafo, 102,

⁴³⁷ Cuyas facultades legislativas en la materia constan en el artículo 73 de la Constitución

apartado "A", 116 primer y segundo párrafos, y 122, apartado "D",⁴³⁸ de la Constitución federal de 1917, derivó dicha atribución en la institución del Ministerio Público, la cual insertó conjuntamente con sus auxiliares directos, dentro de entidades administrativas⁴³⁹ denominadas procuradurías generales de justicia, debido a ello existen procuradurías en los niveles de gobierno federal y estatal.⁴⁴⁰

Ahora bien, las políticas públicas del poder ejecutivo en dicha materia, tanto en el fuero federal como en el común, deben ser planeadas a través de los principios expresados en el artículo 26 de la Constitución Política,⁴⁴¹ cuya reglamentación

438 Artículos que han sido reformados al paso de 80 años, y que en la actualidad establecen en la parte conducente artículo 21 - La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Artículo 102.- "A" La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un procurador general de la República, designado por el titular del ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. El procurador podrá ser removido libremente por el ejecutivo. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. Robustece la afirmación de dependencia de la institución hacia el titular del poder ejecutivo, la subsistencia de la facultad exclusiva de remoción del procurador general de la República por parte del presidente, prevista en el artículo 102, apartado "A" de la constitución, e inclusive la facultad de designar al mismo procurador (art. 89, fracción IX de la Ley fundamental), aunque ahora requiere de la ratificación de nombramiento por el Senado. En cuanto a las entidades federativas, el artículo 116 establece. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. Con relación al Distrito Federal, debe consultarse el artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo. D) El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un procurador general de justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento. Por último debe apreciarse el artículo 124 de la propia Ley fundamental.

439 Que cuando dependen del poder ejecutivo están previstas dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública (art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) . como parte de la administración centralizada, como es el caso de la gran mayoría de procuradurías de justicia estatales, aunque existen algunas procuradurías con cierta autonomía, por tanto, no están reguladas en la ley orgánica de la administración, tal es el caso de la Procuraduría General de la República y la del estado de Hidalgo.

440 En el fuero federal existe la Procuraduría General de la República, asimismo la Procuraduría de Justicia Militar (que sólo tiene competencia para investigar y perseguir delitos del fuero militar y naval), en las entidades federativas existe la Procuraduría General de Justicia, al igual que en el Distrito Federal. Las anteriores instituciones conforman el elemento orgánico del subsistema de procuración de justicia penal.

441 Que a la letra dice. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional . habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo, asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución, en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

está en la Ley de Planeación, la cual establece los principios para organizar y desarrollar las funciones públicas encomendadas al citado poder.⁴⁴²

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 planteó la irrenunciable aspiración natural de los mexicanos de vivir en un país de leyes respetadas y eficaces, no solo por los ciudadanos sino también y acaso principalmente por los gobernantes, que otorguen a los habitantes seguridad de sus personas, bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades. cuya vigencia deben tutelar los órganos del Estado, pero para ello estimó *ineludible fortalecer el Estado de derecho*, mediante la generación de las condiciones legales, institucionales y administrativas necesarias para revertir los actuales vicios, deficiencias u obstáculos que impiden el logro de dicha aspiración, generan desaliento y desconfianza, y conducen indirectamente a la producción de más violencia e incluso sentimientos de venganza por propia mano, hechos que contravienen el ideal fundamental, atentan contra el Estado de derecho, ponen en peligro la seguridad y la permanencia social.

El Plan se estructuró a través de una serie de objetivos, estrategias y líneas de acción, que en lo referente a la consolidación del régimen de convivencia social a través del Derecho, propuso la adecuación de diversos ordenamientos normativos como la Constitución, para transformar las instituciones, a efecto de asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, la aplicación oportuna e

442 Consultense los artículos 1, 3, 17, 21, 23, 34 y 40 de la Ley de Planeación

imparcial de la ley y el acceso a la justicia; para ello, reconoció la necesidad de avanzar en la prevención del delito, combatir frontalmente a la delincuencia organizada y en general perseguir y castigar oportunamente a los responsables de los delitos.

El instrumento de planeación en comento, asumió que la corrupción es un motivo de desaliento colectivo y encono social, por eso propuso actualizar el marco jurídico que rige la actuación de los servidores públicos y en general, la prestación del servicio público.

Señala a la impunidad como fuente de la frustración social y constante atentado al Estado de derecho, y precisa que la comisión frecuente de delitos,⁴⁴³ su deficiente investigación,⁴⁴⁴ los defectos en la integración de las averiguaciones,⁴⁴⁵ la ineficiencia para detener a los responsables,⁴⁴⁶ la falta de seguimiento adecuado

443 Oficialmente se estiman 7'500,000. delitos anuales, de los cuales sólo se denuncian aproximadamente el 18%, por lo que la cifra negra, que en algunas clases de delitos, como el robo (que por cierto, es el ilícito de mayor incidencia, pues los patrimoniales constituyen el 80% del total), es altísima, equivale aproximadamente a 6'000,000. Lo anterior permite afirmar la comisión de un delito cada 5 segundos. Cfr. Programa "Testigos" transmitido por canal 2 de Televisa el 17 de diciembre de 1998

444 En promedio, de las denuncias presentadas, sólo se consigna al juez penal entre un 7 y un 10%, el resto se envía a reserva o al no ejercicio de la acción penal

445 Que derivan de múltiples causas, pero entre las legales, está la incapacidad del Ministerio Público de acreditar el cuerpo del delito (hasta hace poco se exigía probar los elementos del tipo, que implicaba una mayor carga probatoria para la institución investigadora) que se impute al inculpado y la probable responsabilidad del mismo, como premisa para ejercitar la acción penal y solicitar al juez penal la incoación de un proceso en contra del imputado, lo cual es una deuda pendiente de las procuradurías con la sociedad, pues si bien, en tratándose de averiguación previa con detenido, el Ministerio Público sólo dispone de 48 horas (y de 96 en delitos de delincuencia organizada) para integrar la indagatoria, esto no debería ser factor de impunidad si la institución estuviese debidamente preparada para ello; sin embargo, se reconoce la incapacidad incluso en consignaciones sin detenido al informar que aproximadamente el 20% de las solicitudes de orden de aprehensión son negadas por los jueces (salvando aquellos casos en que también los jueces se equivocan al negar el pedimento o dictar auto de libertad).

446 Tan sólo la Procuraduría General de la República tenía a 1996, 34,338 órdenes de aprehensión y 12,708 órdenes de reaprehensión pendientes de cumplimentar, lo que suma 47,046, puesto que sólo se cumplieron en el periodo 5,015 y 2,031 respectivamente, que constituye aproximadamente el 11% del total de existentes en ese año, pero la tendencia es negativa, ya que en 1998, estaban pendientes de cumplir 41,594 órdenes de captura y sólo se cumplieron 2,486 y se cancelaron 4,561, quedando pendientes 34,547. Cfr. *Anuarios Estadísticos 1996 y 1998* de dicha institución, pp. 65 a 68 de primero y 74 del segundo.

de los procesos,⁴⁴⁷ el rezago en el conocimiento y resolución de los juicios y la convivencia entre delincuentes y algunas autoridades que tienen la alta misión de aplicar las leyes, son problemas característicos que el ciudadano afronta con frecuencia en la procuración e impartición de justicia penal.

Ante la situación señalada, el plan formuló como objetivos, emprender un esfuerzo sin precedentes en materia de prevención del delito, aparejada con la reestructuración a fondo del sistema de seguridad pública; combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos policiales, con mejor cooperación entre los 3 niveles de gobierno y otros países, y una amplia revisión del marco legal; asimismo lograr que los órganos de procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y persecutores del responsable del delito, para lo cual pugnaba por mejorar el marco legal y dotar entonces de instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello castigar pronta y eficazmente a los delincuentes, sin dar lugar a peligrosos subterfugios legales.

Por lo anterior, propuso como estrategias y líneas de acción la adopción de un sistema nacional de seguridad pública con el propósito de coordinar a las instituciones (vinculadas al poder ejecutivo federal, estatales y municipales) que

447 En el caso de la Procuraduría General de la República de los 26.725 procesos iniciados en 1996, se obtuvieron 22 225 sentencias condenatorias, lo que equivale aproximadamente al 85% de eficacia, en 1998 se iniciaron 23.032 causas, más 10,085 en existencia y 1246 procesos reiniciados, lo cual suma 34,363, de las cuales se concluyeron con sentencia condenatoria 18,952 y 300 mixtas, lo que evidencia una tendencia negativa. *Cfr Anuarios Estadísticos 1996 y 1998* de dicha institución, pp 30 a 32 del primero y 32 a 33 del segundo

tradicionalmente conforman los aspectos preventivos, persecutores (procuradurías de justicia) y ejecutores del sistema de justicia, para organizar de mejor manera su actuación conjunta con miras al cumplimiento de los objetivos nacionales.

Asimismo, establecer programas de especialización para los cuerpos policiales, cooperación interestatal e internacional, simplificación en los trámites para el logro de la cooperación señalada, incorporar sanciones más severas a la delincuencia organizada y revisión de los tipos penales existentes con objeto de actualizarlos; profesionalización del Ministerio Público y sus auxiliares, para lo cual visualizaba la necesaria revisión de las leyes orgánicas de dicha institución a nivel federal y del Distrito Federal para mejorar su organización y competencias, también para perfeccionar los mecanismos de control, vigilancia y protección de los derechos humanos, al igual que sobre los bienes asegurados y decomisados, así como modificar las leyes adjetivas, con objeto de actualizar los métodos y procedimientos de investigación y remover las normas que producen innecesarias dilaciones, así como el excesivo tecnicismo que impida la aplicación de sanciones en los casos que procedan.

Dicho plan pregonó que una atención integral al fenómeno de la delincuencia exige tomar medidas legislativas y orgánicas para equilibrar la situación actual, donde todos los esfuerzos se encaminan a la persecución de los delincuentes y no a otorgar protección o apoyo a las víctimas de los actos ilícitos, por ello, partiendo de la reforma judicial de 1994, que incorporó el derecho del ofendido a impugnar

mediante un recurso jurisdiccional las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, afirmó la necesidad de hacer efectivo ese derecho de defensa, mediante la reformas de las leyes correspondientes, a efecto de perfeccionar la participación de la víctima o sus causahabientes en el procedimiento penal, para lograr plenamente la reparación del daño o la reivindicación del derecho conculcado.

Conjuntamente a lo anterior, planteó la necesidad de mejorar los salarios, condiciones de seguridad social y la estabilidad en el empleo de los servidores que constituyen las instituciones de seguridad pública.⁴⁴⁸

Las premisas antes expuestas, se explicitaron y precisaron en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, al determinar 9 objetivos generales:

1. Lograr que el sistema de procuración e impartición de justicia en materia federal, alcance niveles óptimos de eficiencia y eficacia en el ejercicio de las atribuciones que le otorga la ley, como único camino para abatir la impunidad, restablecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas y mantener la vigencia del orden jurídico, entendido como una condición fundamental para la convivencia humana en la comunidad.
2. Generar las condiciones legales, institucionales y administrativas que permitan la administración del sistema de procuración e impartición de la justicia federal, fortaleciendo su economía, independencia y profesionalización...
3. Crear el marco normativo, legal, reglamentario, sustantivo y procesal, que permita regular de mejor manera los conflictos y relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados y los particulares entre sí, y que además hagan posible sancionar pronta y oportunamente a los transgresores de la ley.

448 Cfr MÉXICO SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, D.F., Mexico, 1995, pp 19 a 32.

4. Consolidar un régimen de seguridad jurídica sobre la propiedad y posesión de bienes y las transacciones de los particulares, que permita promover la inversión productiva, propiciar su sano desarrollo y garantizar la transparencia en las relaciones jurídicas de los particulares.
5. Dentro del marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, crear las bases legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético, para que el Ministerio Público y la Policía Judicial Federal, contribuyan eficazmente a la debida protección de la integridad física y patrimonial de los ciudadanos.
6. Crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, una mayor cooperación entre los tres niveles de gobierno y con otros países, y una amplia revisión del marco legal y las disposiciones penales aplicables a este tipo de delincuencia.
7. Otorgar a la población la confianza de que los recursos públicos se utilizan con legalidad, transparencia, honestidad y eficiencia; que existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las infracciones son sancionadas pronta y oportunamente, con independencia del nivel jerárquico del infractor.
8. Contar con un régimen en donde todos pueden tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha.
9. Mejorar el acceso de los indígenas a las instituciones de procuración e impartición de justicia considerando su identidad cultural para que no sufran menoscabo alguno en la aplicación de la ley." ⁴⁴⁹

Por su parte, el Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000, retoma los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, pero los ciñe al ámbito competencial de la Procuraduría General de Justicia del D.F., al sostener como primordial el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, el control de la legalidad, el combate a la delincuencia organizada, mediante la efectiva investigación de los delitos, la prevención de la corrupción y el

449 MEXICO PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. *Programa Nacional de Procuracion e Impartición de Justicia 1995-2000*. D.F., México, 1996, pp 23 y 24

comportamiento ético de los servidores públicos, todo enmarcado en una reestructuración del sistema de seguridad pública. Lo anterior se pretende lograr bajo 4 estrategias generales, a saber. legalidad, profesionalización, especialización y modernización.⁴⁵⁰

Con base en estas premisas, las actuales administraciones federal y local han desarrollado la función pública, y en alguna medida, instrumentado las estrategias diseñadas, en aras de cumplir los objetivos planteados.

Pero antes de proseguir con la exposición de la política actual en esta materia, es menester recordar que en forma constante, pero de manera acentuada a partir de los años setenta y en especial en los sexenios 1983-1988,⁴⁵¹ 1989-1994⁴⁵² y 1995-2000,⁴⁵³ se promulgaron múltiples reformas, adiciones y derogaciones a las leyes penales, las cuales, en un principio, perfilaron la existencia de una legislación penal humanitaria, con la que se pretendió ubicar a nuestro país dentro de los Estados que normativamente respetan los derechos humanos de los justiciables y les otorgan plenas garantías para un debido proceso penal, amén de loables esfuerzos para que en la realidad cotidiana se superaran los vicios ancestrales que padecía (y padece) el sistema de justicia; de entre todas las modificaciones

450 Cfr MEXICO PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL *Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal 1995-2000* D F Mexico 1996, pp 25 a 32

451 Cfr MEXICO PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA *Procuración de Justicia*, D.F., Mexico, 1988 pp 117, volumen que recoge algunas constancias fundamentales del trabajo realizado por dicha institución en el sexenio referido

452 Cfr VALDEZ ABASCAL Ruben y José Elias ROMERO APIS *La modernización del derecho en México*, Porrúa, D F Mexico 1994, pp 87 a 167

453 Cfr LOZANO GRACIA Fernando Antonio *Compromiso con la justicia (informe de gestión)*, EPESSA, D F., México, 1997, pp 69 a 77 y LABARDINI MENDEZ Fernando "El estado actual del marco jurídico penal", en *El Ministerio Público en el Distrito Federal* PGJDF-UNAM D F . Mexico 1997, pp 47 a 54 , entre otras

legales, es de precisar que en 1993-1994⁴⁵⁴ se impulsó una amplia reforma al marco constitucional y legal, que incluyó un cambio trascendental en la sistemática penal adoptada en la Constitución de 1917, al sustituir el tradicional concepto procesal de "cuerpo del delito", por el dogmático "elementos del tipo",⁴⁵⁵ que si bien, desde una óptica simplista no conllevaba mayor cambio, al paso del tiempo demostró en la práctica su trascendencia, puesto que no constituía un simple cambio de nomenclatura, sino de sistema ideológico, jurídico y hasta de costumbres, en efecto, la reforma penal a los artículos 134 y 168, del CFPP, 122 y 286 bis, del CPPDF, entre otros, insertaba plenamente el principio de legalidad en materia penal,⁴⁵⁶ al exigir que el Ministerio Público, como órgano técnico encargado de la investigación del delito y de la persecución de los responsables, acreditara los elementos del tipo del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del inculpado, como presupuesto para ejercer la acción penal y solicitar del juez la emisión de un mandamiento judicial y/o la incoación de un proceso, y de manera correlativa, la reforma al artículo 16, de la Constitución, imponía al juzgador la prohibición de librar una orden de aprehensión, sino sólo en caso de que existiera una denuncia o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y existieran datos que acreditaran los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del

454 Cfr. Decreto del 02/09/93 por el que se reforman los artículos 16, 19, 20 y 119 y se deroga la fracción XVIII del artículo 107 de la CPEUM. publicado en el DOF del 03/09/93 y Decreto del 23/12/93 por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del CFPP, publicado en el DOF del 10/01/94

455 Cfr. BERMÚDEZ MOLINA, Estuardo Mario. *Del cuerpo del delito a los elementos del tipo*, PGR, D.F. Mexico, 1996 pp. 95

456 Cfr. "La Reforma Penal 1994", Revista *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, año LX, número 1, enero-abril 1994, D.F., Mexico, pp. 285 En sentido contrario opinó Sergio García Ramírez, para quien la sustitución de la figura "cuerpo del delito" por "elementos del tipo" fue lamentable. Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *El nuevo procedimiento penal mexicano*, Porrúa, D.F., México, 1994, pp 7 a 52. Bajo una postura intermedia se ubica BERMÚDEZ MOLINA, Mario Estuardo. *Del cuerpo del delito a los elementos del tipo*, Op. Cit., pp. 83 a 87

indiciado, asimismo la modificación al numeral 19 de la misma ley fundamental, estipulaba la obligación para el juzgador de sólo dictar un auto de formal prisión, si en el expediente aparecían datos suficientes que acreditaran los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido e hicieran probable la responsabilidad penal de éste, consecuentemente para sentenciar condenatoriamente a un procesado, durante el juicio el juez debería tener por acreditados plenamente los elementos del tipo del delito por el cual se formuló la acusación y la responsabilidad penal del encausado, a efecto de respetar al justiciable su garantía prevista en el párrafo tercero del artículo 14 de la propia Constitución; de lo contrario, es decir, si se consignaba a un indiciado, se dictaba en su contra una orden de aprehensión, comparecencia o presentación o se le dictaba auto de formal prisión o sujeción a proceso, sin que el Ministerio Público hubiera probado en ese momento procesal todos los elementos de tipo penal del delito que se le imputaba,⁴⁵⁷ existía una violación incluso de carácter constitucional, que impedía la negativa del mandamiento judicial solicitado o imponía la libertad con las reservas de ley decretada por la autoridad judicial, consecuentemente dilación en la procuración de justicia e incluso impunidad, pero esto generado no por el marco legal referido, sino prioritariamente por la incapacidad operativa del Ministerio Público, y en alguna medida por otras disposiciones legales, como la prevista en los artículos 194 bis⁴⁵⁸ del CFPP, y sus similares en los diversos códigos

457 Los cuales variaban de acuerdo a la hipótesis que se le atribuyera, toda vez que algunas exigen únicamente algunos elementos descriptivos y el dolo o culpa como parte subjetiva, otros, además de esto exigen elementos normativos, e incluso subjetivos distintos del dolo, como los ánimos, propósitos o finalidades específicas, lo cual los complejiza en su acreditación

458 Artículo incorporado por decreto del 14/07/94 que se adiciona el artículo 194 bis al CFPP, publicado en el DOF del 22/07/94

adjetivos⁴⁵⁹ amén de cuestiones prácticas y operativas,⁴⁶⁰ que impedían, en algunos casos, presentar la consignación ante el juez con la solidez exigida.

Cuatro años después, y considerando que nuestra realidad imponía un cambio de legislación en ese aspecto,⁴⁶¹ se concretizó la "contrarreforma"⁴⁶² que restableció la figura de "cuerpo del delito" como sinónimo de tipicidad, al reincorporar un texto similar al de la Constitución de 1917 y en vigor hasta 1993;⁴⁶³ todo ello en aras de desterrar "excesivos tecnicismos" y facilitar la consignación y encauzamiento de los probables responsables, fin que desde luego socialmente es bien visto, pero no a costa de socavar el principio de legalidad, baluarte de un Estado democrático de derecho, pues a querer o no, el concepto "cuerpo del delito"⁴⁶⁴ permitió durante su anterior vigencia infinidad de arbitrariedades e injusticias al sólo exigir para su conformación, en el mejor de los casos,⁴⁶⁵ la acreditación de los elementos materiales o externos de la descripción legal, y no la comprobación del dolo, culpa o aspectos subjetivos específicos en la actuación del sujeto activo, lo que tácitamente implica presumir la tipicidad en tratándose de hipótesis legales que en

459 Que establecieron un plazo de 48 horas a partir de la retención del indiciado para la integración de la averiguación previa con detenido y su puesta a disposición ante el órgano jurisdiccional o su libertad con las reservas de ley, salvo el supuesto de delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que permite la ampliación del plazo hasta a 96 horas, lapso que indudablemente es reducido para realizar una investigación en la cual se acrediten elementos tan complejos como los subjetivos o normativos

460 Como la falta de capacitación, especialización y profesionalización de los agentes del Ministerio Público y de sus auxiliares, así como la carencia de instrumentos y equipos modernos de investigación, ausencia de coordinación entre las instituciones policiales y de seguridad pública, existentes en los 3 niveles de gobierno y por supuesto la corrupción

461 Ante los señalados tropiezos, que evidenciaron más que nunca las deficiencias técnico-jurídicas de los integrantes de las instituciones de procuración, pero también de impartición de justicia

462 Decreto publicado en el DOF del 8 de marzo de 1999, que establece reformas y adiciones a los artículos 16, 19, 22 y 123 de la CPEUM

463 Véanse los artículos 16, párrafo segundo y 19 Constitucionales, vigentes a partir del 8 de marzo de 2000

464 Que a nivel de examen para otorgar una orden de aprehensión, sólo exigía una denuncia soportada por declaración digna de fe y datos que hicieran probable la responsabilidad penal del inculcado, es decir, que ni siquiera requería la comprobación del cuerpo del delito, visto como la materialidad de la descripción legal

465 Para dictar un auto de formal prisión se requería que los datos de la averiguación previa comprobaran el cuerpo del delito e hicieran probable la responsabilidad del acusado

su redacción incluyen elementos subjetivos, pues un individuo será incluso procesado sin necesidad de entrar al estudio de tales elementos, que en múltiples delitos son básicos,⁴⁶⁶ en contrapartida, esta reforma, al permitir que un mayor número de averiguaciones previas se consignen y sean resueltas por la autoridad judicial, implica un voto de confianza y a la vez un reto para el poder judicial, quien es el que determina si obsequia o no los mandamientos judiciales solicitados, así como si somete a proceso a un inculpado, lo cual coincide con los principios del proceso predominantemente acusatorio, en donde el juez es quien determina todas las cuestiones de fondo y no la autoridad administrativa investigadora, a la cual sólo le bastan mínimos datos incriminatorios para poder ejercer la acción (procesal) penal, pero en tal situación, habría que revisar el catálogo de delitos que no permiten libertad provisional, pues seguramente se aumentará el índice de procesados que serán absueltos al no acreditarse finalmente la corporeidad del delito y la plena responsabilidad penal; así como la responsabilidad de los servidores públicos y del Estado al consignar y acusar a un individuo por un delito que no le permita la libertad provisional, y que mediante sentencia ejecutoria sea declarado inocente.⁴⁶⁷

Hecha la precisión anterior,⁴⁶⁸ retomamos el desenvolvimiento de la política criminal en materia de procuración de justicia, por el actual gobierno federal, que

466 *Pues imagínese hablar de un abuso sexual por el mero tocamiento físico, sin probar el ánimo lascivo*

467 *Caso en el cual habrá sido privado de su libertad injusta e ilegalmente, y al menos en dicho supuesto habrá prevalecido la arbitrariedad sobre el derecho y la justicia*

468 *Que por cierto nos obliga a anticipar nuestro análisis de la más reciente acción en materia legislativa de la actual administración, al estar estrechamente vinculada con la más trascendente acción en ese aspecto, del sexenio pasado*

en el aspecto legislativo comenzó con la iniciativa de ley, que al ser aprobada por el Congreso de la Unión⁴⁶⁹ reestructuró la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para ajustarla a las nuevas necesidades y robusteció el carácter de esa alta soberanía como tribunal constitucional, entre otras modificaciones, pero que resulta sobre todo relevante para esta investigación, porque adicionó los 3 párrafos finales del artículo 21 de la Ley fundamental, relativos a la facultad de los particulares de impugnar las determinaciones de no ejercicio y desistimiento de la acción penal que emita el Ministerio Público⁴⁷⁰, mediante la vía jurisdiccional, en los términos que establecería la ley,⁴⁷¹ así como la precisión de que la seguridad pública es una función a cargo de los 3 niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias; por lo cual estatuyó la coordinación entre las instituciones específicas de estas instancias de gobierno, para establecer un sistema nacional

469 Decreto del 30/12/94 por el cual se declaran reformados diversos artículos de la CPEUM, publicado en el DOF del 31/12/94. Cfr. FIX FIERRO, Héctor "Reformas y adiciones a la Constitución federal en materia de administración de justicia", en *Anuario Jurídico 1994*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, D.F., México, 1995, pp 43 a 51, y RABASA Emilio O. "Reformas al poder judicial", *Idem*, pp 99 a 103, asimismo GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *Poder judicial y Ministerio Público*, Porrúa-UNAM, D.F. México, 1996 (serie estudios doctrinales, No. 182), pp 19 a 152

470 La cual tenía el objetivo de sujetar dichas determinaciones (que no resoluciones, porque es el juez quien resuelve) del Ministerio Público al control de la legalidad y abatir la impunidad, asimismo otorgar a la víctima u ofendido mecanismos de defensa para hacer valer su garantía de justicia pronta y expedita, en aras de la reparación del daño. Sin embargo se criticó (y se sigue haciendo) el que el decreto contemple una reforma incompleta, al omitir el señalamiento preciso de qué tipo de vía jurisdiccional procede para hacer valer la impugnación, sin embargo, la iniciativa consideraba preferible que fuese la legislación secundaria la que fijara los procedimientos, aunado a que al existir competencia federal y estatal en la persecución de los responsables del delito, sería el Congreso de la Federación y el de cada una de las entidades federativas los que determinarían las condiciones y términos para hacer valer el recurso; debido a tal omisión, los interesados promovieron juicios de amparo en contra de tales determinaciones ministeriales, fundados en el derecho público subjetivo otorgado por la reforma, que fueron resueltos en sentido diferente, pues unos juzgadores sostuvieron la tesis de que el amparo resultaba improcedente, al no haberse determinado el procedimiento a seguir para la impugnación (acción penal, no ejercicio o desistimiento de la, por el Ministerio Público, amparo improcedente), pero otros resolvieron que si era procedente el juicio de garantías al reconocerse tal derecho de impugnación como garantía individual a favor del gobernado (Acción penal, procede el juicio de amparo contra el no ejercicio y el desistimiento de la), tras de lo cual se denunció la contradicción de tesis y la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor de la tesis que admite el juicio de control constitucional, de igual forma determinó que serán los juzgados de distrito en materia penal los que sean competentes para conocer de tal demanda

471 Reforma solicitada desde antaño por buena parte de la doctrina, baste recordar el famoso debate entre Don Luis Cabrera y el procurador general de la República, Lic. Emilio Portes Gil, en el cual el primero de los mencionados sostuvo la necesidad de sujetar las determinaciones del Ministerio Público al control de la legalidad, y el segundo se oponía a ello. Cfr. CABRERA, Luis y Emilio PORTES GIL, *La misión constitucional del procurador general de la República*, PGR, D.F., México, 1982, p. 101; CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, Op. Cit., pp. 89 a 208., así mismo ADATO GREEN, Victoria. "El procedimiento de impugnación de las resoluciones del Ministerio Público, de no ejercicio de la acción penal y del desistimiento", en *Reforma constitucional y penal de 1996*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-PGJDF, D.F., México, 1997 (serie varios, número 78), pp. 1 a 7

de seguridad pública: también se establecieron los principios de actuación para los órganos de seguridad pública (legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez), que constituyeron medidas bien orientadas hacia la consecución en el mediano y largo plazo, de los objetivos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Programas de Procuración de Justicia y Seguridad Pública, destaca sobremanera la reforma al apartado "A" del artículo 102 de la Constitución, en cuanto al sistema para el nombramiento del procurador general de la República, antaño nombrado y removido por el titular del poder ejecutivo, pero con motivo de la reforma se avanzó hacia su necesaria, aunque futura independencia, al sujetar el nombramiento a la ratificación del Senado.

En 1996 se realizó la segunda reforma al marco constitucional y legal en materia penal, del sexenio,⁴⁷² mediante la cual se incorporó a nuestro sistema jurídico-penal un régimen de excepción para pretender afrontar a la delincuencia organizada, a la que se calificó como uno de los problemas más graves por los que atraviesa México y toda la comunidad mundial, pues constituye un ataque frontal contra las autoridades políticas de los Estados, por lo cual se decidió elevar a nivel constitucional los principios de esa lucha a efecto de otorgarle sostén a las medidas legales implementadas en la ley especial, que desde su origen se reputaron inconstitucionales por su peligro de vulnerar derechos fundamentales, como el de legalidad, presunción de inocencia, etc., lo que generó la crítica en

472 Decreto del 26/06/96 mediante el cual se declaran reformados los artículos 16, 20 fracción I y penúltimo párrafo 21, 22 y 73 fracción XXI de la CPEUM, pues se adicionaron dos párrafos al artículo 16 como noveno y décimo, hecho lo cual los párrafos subsecuentes se recorrieron en su orden, se reformó el artículo 20, fracción I y penúltimo párrafo se reformó el artículo 21, párrafo primero; se reformó el artículo 22, párrafo segundo, se reformó el artículo 73 fracción XXI y se le adicionó un segundo párrafo, publicado en el DOF del 03/07/96

buena parte de la doctrina,⁴⁷³ por apartarse de la tradición jurídica mexicana; esencialmente las modificaciones consistieron en definir los casos de excepción a la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, que son las escuchas telefónicas⁴⁷⁴ o de cualquier índole;⁴⁷⁵ lo cual fue considerado como la legalización de una añeja práctica, pero ahora más peligrosa por otorgarle valor probatorio en un proceso penal; asimismo revertir la modificación a la fracción I del artículo 20, realizada con la reforma de 1993,⁴⁷⁶ al proceder ahora la prisión preventiva no sólo para los procesados por delitos graves, sino también contra aquellos inculcados por delitos no graves, pero que hubiesen sido ya condenados por otro delito grave, o cuando existan datos que establezcan la existencia de un riesgo para el ofendido o la sociedad, por la conducta precedente del inculcado o por las circunstancias y características del delito cometido, medida que fue criticada por prestarse a actos de corrupción;⁴⁷⁷ en cuanto al artículo 21, sólo se suprimió el término judicial a la policía, para permitir su libre nomenclatura, como policía investigadora, ministerial u otro;⁴⁷⁸ respecto al numeral 22 de la ley fundamental, se incorporó la validación del decomiso de los bienes del sentenciado, provenientes de su actividad delictiva

473 Cfr ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga "Reformas a la constitucion y al código penal de 1996", en *Reforma constitucional y penal de 1996*, Op Cit pp 91 a 104, y PLASCENCIA VILLANUEVA, Raul "Las comunicaciones privadas y la reforma penal", *Idem*, pp 155 a 168

474 Cfr CARRILLO PRIETO, Ignacio y Haydee MÁRQUEZ HARO *La intervención telefónica ilegal*, segunda edición, PGR, D F., México, 1996, pp 69 a 100

475 Siempre que realicen por la autoridad investigadora competente, previa autorización por parte de la autoridad judicial federal y cuando se efectuen en asuntos de caracter penal, excluidas las comunicaciones entre el defensor e inculcado, sancionado con nulidad las escuchas no ajustadas a los requisitos y limites previstos en la ley secundaria, además de sancionar penalmente cualquier exceso o intervención no autorizada

476 Que abrió la puerta de las prisiones (por motivos extrajuridicos, ya que la finalidad era despresurizarlas) para que casi todos los procesados obtuvieran su libertad provisional, lo cual genero un gran temor social, justificado en la elevacion de los indices delictivos

477 Toda vez que es discrecional y por tanto negociable, la oposicion o no a la libertad por parte del Ministerio Publico. La Dra Olga Islas se pronunciaba por reinstaurar el sistema de la media aritmética inferior a 5 años, para que procediera la libertad caucional, como ya aconteció en la legislación del Distrito Federal en el decreto publicado el 17 de septiembre de 1999. Cfr. "Reformas a la constitucion y al código penal de 1996", en *Reforma constitucional y penal de 1996 Op. Cit.*, pp. 93 a 95.

478 Actualmente cada entidad federativa ha optado por nombres particulares, como policia ministerial, investigadora o de investigaciones; considero este último nombre como el más adecuado

organizada, que en sí, no es una confiscación, sino el decomiso de objetos o productos del delito, pero lo que sí es novedoso es la reversión de la carga de la prueba en relación a la acreditación de la legítima procedencia de los bienes sobre los cuales se conduzca el sentenciado como propietario, pues ahora será el procesado quien tenga que probar el legal origen de tales bienes, en caso contrario se presumirán producto de la actividad antisocial, situación que no por ser observada en diversos países, deja de atentar contra principios del derecho penal, como los de legalidad, presunción de inocencia y carga de la prueba; referente al artículo 73. fracción XXI, se precisó como facultad del Congreso la de definir los delitos y faltas contra la federación, pero además se insertó indebidamente un segundo párrafo que refiere la posibilidad de que las autoridades federales (Ministerio Público de la Federación y jueces de distrito) conozcan de delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, lo que es conocido como la facultad de atracción, prevista desde el 10 de enero de 1994 en el artículo 10 del CFPP, lo cual evidentemente es un error, pues nada tiene que ver con las atribuciones del Congreso;

Por cuanto hace a las modificaciones al Código Penal en 1996,⁴⁷⁹ tuvieron como propósitos significativos, sancionar más severamente algunos delitos, especialmente aquellos de servidores públicos, inclusión de nuevos tipos penales como el relativo a las operaciones con recursos de procedencia ilícita, modificaciones al delito de secuestro y robo, diferenciar el tratamiento entre delitos

479 Decreto del 09/05/96 por el que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del CPF, del Código Fiscal de la Federación, del CPPDF y del CFPP, publicado en el DOF del 13/05/96

graves y no graves, disminución en la aplicación de sustitutivos penales y endurecimiento contra los reincidentes, tanto en la individualización de la pena, como en la concesión de beneficios y sustitutivos penales.⁴⁸⁰

Respecto del CFPP,⁴⁸¹ se sustituyó el añejo concepto de temibilidad por el de culpabilidad que se adoptó en la reforma penal de 1993-1994, asimismo se reiteró que el juzgador deberá considerar al momento de individualizar la pena, la gravedad del ilícito, lo cual ya se contemplaba en el artículo 52 del CPF; se incorporaron reglas especiales de comprobación del elemento "propiedad" en los tipos penales que tutelan el consumo y la riqueza nacional así como el patrimonio de la industria petrolera y de energía eléctrica, al presumirse esta salvo prueba en contrario; del mismo modo se prescribió que cualquier requerimiento ministerial o judicial de información sobre el sistema financiero, será a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y su similar para instituciones de seguros y fianzas, al igual que los fiscales, a través de la unidad competente para tal efecto, de la Secretaría de Hacienda, con lo que se pretendió mejorar el control, por parte de las autoridades, de la información que pudiese implicar irregularidad en la prestación de tales servicios,⁴⁸² también se reiteró el principio de confidencialidad por parte de los servidores públicos que integran las indagatorias, a efecto de evitar las famosas "filtraciones", expedición injustificada de copias de tales informes o

480 Cfr. ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga. "Reformas a la constitución y al código penal de 1996". *Op. Cit.*, pp. 97 a 104

481 Decreto del 29/04/96 por el que se reforman los artículos 146, párrafo primero y 194 último párrafo, y se adicionan el artículo 177 y un párrafo segundo al artículo 180 del CFPP, publicado en el DOF del 13/05/96

482 Pero se afectó la prontitud en la integración de averiguaciones, ya que dichos informes dilatan meses y en ocasiones son incompletos o defectuosos.

declaraciones públicas al respecto, pero esto ya se preveía en el artículo 16 del mismo ordenamiento legal; por último, se amplió el catálogo de delitos graves al incluir, por ejemplo, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, así como algunos injustos previstos en leyes especiales, como la Ley General de Población

Prosiguiendo con las reformas aprobadas en 1996, encontramos que el Código antes señalado, fue nuevamente modificado⁴⁸³ para elevar a nivel de ley, varios acuerdos administrativos referentes al procedimiento a seguir en el aseguramiento y administración de bienes asegurados y suprimir el contenido que pasó a la nueva Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Pero el Código Penal federal, sí que sufrió modificaciones en ese año, pues además de las antes analizadas, fue objeto de 4 decretos⁴⁸⁴ más de reformas, adiciones y derogaciones, el primero para adecuar la tipificación de la ilegal intervención de comunicaciones privadas y el uso indebido de la información obtenida en una intervención legal, asimismo adecuó algunas normas respecto de la nueva Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; el siguiente decreto modificó los delitos electorales y contra el Registro Nacional de Ciudadanos, el tercer y cuarto decretos plasman la política de codificar los delitos que están en las leyes especiales, a efecto de simplificar la aplicación en éstos, de las reglas generales previstas en los ordenamientos penales, como son las relativas a libertad provisional, etc., toda vez que incorporan

483 Decreto del 06/11/96 por el que se adicionan cuatro párrafos al artículo 182 y se reforma el artículo 194 Bis todos del CFPP, publicado en el DOF del 07/11/96

484 Decreto del 06/11/96 por el que se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos, entre estos el CPF publicado en el DOF del 07/11/96

Decreto del 19/11/96 publicado en el DOF del 22/11/96

Decreto del 10/12/96, publicado en el DOF del 13/12/96

Decreto del 18/12/96, publicado en el DOF del 24/12/96

al Código Penal, los delitos ambientales y en materia de derechos de autor, que anteriormente estaban en los ordenamientos administrativos, del mismo modo que hasta 1990 estuvieron los delitos electorales.

Como se ve, 1996 fue un año de cuantiosa actividad legislativa, máxime que en éste se promulgó la ya referida Ley Federal contra la Delincuencia Organizada,⁴⁸⁵ tan llevada y traída, satanizada por buena parte de la sociedad y la doctrina y defendida a ultranza por la autoridad. Dicha ley tiene por objeto establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada.⁴⁸⁶ Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional. La referida ley entiende por delincuencia organizada cuando tres o más personas *acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos señalados por la misma ley,*

485 Decreto del 06/11/96, publicado en el DOF del 07/11/96

486 Salvo los delitos referidos como previstos en el CPF o en ordenamientos punitivos locales, todos los demás, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de la LFCDO. Los delitos antes exceptuados lo serán únicamente si, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción. En este caso, el Ministerio Público de la Federación y las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de tales delitos. Bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas. Sin perjuicio de las penas que correspondan por el delito o delitos que se cometan, al miembro de la delincuencia organizada se le aplicarán penas independientes, cuyo *quantum* se vincula al tipo de delito y su intervención en la comisión, ya que como ejemplo, en delitos contra la salud, a quien tenga funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, se le impondrá de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a veinticinco mil días multa, pero a quien no tenga las funciones anteriores, de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días multa. En todos los casos, además se decomisarán los objetos, instrumentos o productos del delito, así como los bienes propiedad del sentenciado y aquellos respecto de los cuales este se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

caso en el cual *serán sancionadas por ese solo hecho*, como miembros de la delincuencia organizada.⁴⁸⁷

Como se ve, es un ordenamiento que vino a crear un régimen penal de excepción, optando por el derecho penal de autor en lugar del derecho penal de hecho, es decir privilegiando la peligrosidad sobre la culpabilidad,⁴⁸⁸ pero que surge y se alinea con la tendencia mundial en la lucha contra el crimen organizado,⁴⁸⁹ ante un crecimiento desmesurado, hasta ahora incontrolable, de la delincuencia globalizada, equiparable a la empresa transnacional, que efectivamente está poniendo en riesgo no sólo el Estado de derecho y la seguridad pública, sino la seguridad nacional, lo cual exige la transformación de los instrumentos tradicionales de investigación del delito y persecución del delincuente⁴⁹⁰, en aras de la eficacia, sin perder de vista el respeto de los derechos humanos y garantías constitucionales labradas con no pocos esfuerzos por los mexicanos, ahí está el meollo, conciliar en la práctica cotidiana esas dos posturas, no antagónicas, pero sí fácilmente disolubles, es obvio que para la sociedad críticas y opiniones al respecto sobran, lo importante es la correcta aplicación de la norma positiva y vigente y los resultados que arroje en el mediano plazo, los cuales hasta ahora no

487 Precizando que los delitos son Terrorismo falsificación o alteración de moneda operaciones con recursos de procedencia ilícita previstos en el CPF acopio y tráfico de armas, previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos tráfico de indocumentados previsto en la Ley General de Población, tráfico de órganos previsto en la Ley General de Salud, asalto, secuestro tráfico de menores, y robo de vehículos, previstos en el CPF, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales

488 Cfr GARCIA RAMIREZ Sergio *Delincuencia organizada (antecedentes y regulación penal)*, Porrúa-UNAM, D.F., México, 1997, pp 73 a 194

489 Cfr RIPOLL Daniel y Serge ANTONY *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*, Op Cit . pp 45 a 153 también ANDRADE SANCHEZ, Eduardo *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, Op Cit . pp 35 a 140, al igual que MORENO HERNANDEZ, Moises "Iniciativa de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada" en *Reforma constitucional y penal de 1996*, Op Cit pp 139 a 154

490 PLASCENCIA VILLANUEVA Raul "La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada", en *Anuario Jurídico 1996* Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1997, pp 61 a 93

son los deseados, pero no podemos afirmar que tan sólo debido a imperfecciones de la ley, sino a múltiples y complejos factores.

Corola la transformación legislativa federal de 1996, la emisión de nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República⁴⁹¹ y de su similar en el Distrito Federal,⁴⁹² así como sus respectivos reglamentos. En el caso de la ley relativa a la procuraduría federal, la cual tiene por objeto organizar a la Procuraduría General de la República en el ámbito del poder ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el procurador general de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ese ordenamiento y demás disposiciones aplicables, presenta algunas innovaciones en relación con su predecesora, al otorgarle al Ministerio Público la obligación de velar por el respeto de los derechos humanos, aunque ésta se inserta en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, asimismo plantea su participación en el Sistema Nacional de Seguridad Pública establecido en 1994 así como en la Conferencia de Procuración de Justicia, de igual forma le otorga la representación del gobierno federal en la celebración de los convenios de coordinación referidos en el artículo

491 Decreto del 16/04/96 que promulga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), publicada en el DOF del 10/05/96 y que aboga la LOPGR, publicada en el DOF del 12 de diciembre de 1983. Asimismo el Reglamento de la citada ley, se expidió por decreto presidencial del 26/08/96, publicado en el DOF del 27/08/96 y aboga el Reglamento publicado en el DOF del 8 de octubre de 1993, excepto el artículo 5° Bis referente a la Subprocuraduría especial que seguirá con sus funciones hasta en tanto sean terminados los asuntos a su cargo y los artículos 1°, 5°, 14, 16 y 17 en lo relativo a las Subprocuradurías de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos y la Jurídica, que continuaron en vigor hasta el 31 de diciembre de 1997.

492 Decreto del 26/04/96 que promulga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (LOPGJDF), publicada en el DOF del 30/04/96 y que aboga la LOGPJDF del 16 de noviembre de 1983, publicada en el DOF del 12 de diciembre de 1983. Asimismo el Reglamento de la citada ley, se expidió por decreto presidencial del 15/07/96, publicado en el DOF del 17/07/96 y aboga el Reglamento, publicado en el DOF el 9 de marzo de 1995

119 de la Ley fundamental; por cuanto hace a las atribuciones personales del procurador, sobresale la obligación de comparecer al Congreso de la Unión, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación, al igual que la facultad de intervenir en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 de la carta magna, en ese orden de ideas llama la atención la acotación de la facultad de proponer al ejecutivo iniciativas de ley o reformas legislativas vinculadas con las materias de su competencia, que constituye una restricción a la custodia de la constitucionalidad y legalidad, aunque entendible dada la pérdida de su calidad de consejero jurídico del gobierno en 1994; dicha ley establece además de las atribuciones, las bases de organización, que divide en disposiciones generales, servicio civil de carrera, responsabilidades del personal ministerial, policial y pericial y nuevamente disposiciones generales.⁴⁹³ Por su parte la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F., desarrolla las atribuciones, bases de organización, lo referente al Instituto de Formación Profesional, al servicio civil de carrera, al Consejo Interno y disposiciones generales, tiene por objeto organizar la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, ese mismo ordenamiento y las demás disposiciones aplicables; sobresale la incorporación de la institución en el Sistema Nacional de

493 Cfr GARCIA RAMIREZ Sergio "La Legislación Orgánica de la Procuraduría General de la República", en *Anuario Jurídico* 1996. Op Cit , pp 47 a 59

Seguridad Pública, asimismo las facultades para denunciar criterios contradictorios en las resoluciones del poder judicial, al igual que presentar quejas en contra de sus integrantes ante el Consejo de la Judicatura; también establece atribuciones en materia de prevención del delito, orientación y asesoría para víctimas, la definición de los casos en que no procede el ejercicio de la acción penal, entre otras novedades.⁴⁹⁴

En 1997 se volvió a reformar el Código Penal en 2 ocasiones,⁴⁹⁵ una de las cuales es trascendente por referirse a los delitos contra la libertad psicosexual y tipificar además la violencia intrafamiliar.

Bajo el argumento de consolidar los cambios emprendidos, el titular del poder ejecutivo federal firmó el 9 de diciembre de 1997 el paquete de iniciativas para la reforma, adición y derogación de diversos artículos y la creación de diversos ordenamientos legales (promulgadas y publicadas entre 1998 y 1999).⁴⁹⁶ Dicho conjunto de iniciativas fue ampliamente debatido en la Cámara de Senadores, y objeto de múltiples cambios, hasta que por fin, fueron promulgándose primero la Ley del Registro Nacional de Vehículos, luego las modificaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, posteriormente la Ley de Amparo, la Ley Federal

494 Cfr. ADATO GREEN, Victoria. "La Ley Organica de la Procuraduria General de Justicia del D F ", en *Anuario Juridico 1996, Op. Cit.* pp 17 a 23

495 Decreto del 15/05/97 publicado en el DOF del 19/05/97
Decreto del 26/12/97 por el que se reforman diversos articulos del CPF, publicados en el DOF del 29/12/97

496 Las cuales incluian la modificacion de los numerales 16, 19, 20, 22 y 123 de la CPEUM, asi como a diversos articulos del CPF, del CFPP, de la Ley de Amparo, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; asimismo proponia la promulgacion de la Ley Federal para la Administracion de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados y la Ley del Registro Nacional de Vehiculos

para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados.⁴⁹⁷ por otra parte se dieron las transformaciones a la Constitución Política, salvo la referente al artículo 20, y por último los Códigos Penal y Federal de Procedimientos Penales, entre otras muchas reformas.⁴⁹⁸

Para justificar los cambios constitucionales, se reconoció en la iniciativa aludida, que el marco normativo no ha evolucionado en la misma proporción que la delincuencia, así como se afirmó que las instituciones de procuración de justicia encuentran obstáculos legales para enfrentar eficazmente ese cáncer social, pues consideró que ciertos requisitos de la ley pensados en su momento para enfrentar una delincuencia aislada, ahora limitaban la actuación de la autoridad contra las organizaciones del hampa, lo cual se ha interpretado como ineficiencia y promoción de la impunidad, por lo que urgía facilitar la acción de la justicia en beneficio de la sociedad.

Sostuvo la iniciativa, que la reforma de 1993 al artículo 16 impuso a la autoridad persecutora la acreditación de mayores requisitos para la emisión, por parte de la autoridad judicial, de la orden de aprehensión, pero cuatro años después de su aplicación no se ha logrado un equilibrio entre "*ius puniendi*" del Estado y el derecho a la libertad de los gobernados, pues la balanza se ha inclinado en favor de éstos últimos, como se advertía en el hecho de que poco más del 20% de las

497 Decretos publicados en el DOF de los días 2 de junio y 24 de diciembre de 1998 8 de febrero y 17 de mayo (CPF) y 18 de mayo de 1999 (CFPP) respectivamente

498 Decretos publicados en el DOF del 8 de marzo y 18 de mayo de 1999 respectivamente, que marcan el retorno del cuerpo del delito en sustitución de los elementos del tipo

órdenes de captura solicitadas se negaron, en muchos casos por la dificultad para acreditar desde el momento del pedimento de orden de detención, todos los elementos del tipo penal.

La propuesta del poder ejecutivo consistió en flexibilizar los requisitos que establecía el segundo párrafo del artículo 16 en cita, para obtener el mandamiento de captura, a efecto de que solo bastara la existencia de datos que "...acrediten la probable existencia -sic- de los elementos objetivos del tipo penal del delito de que se trate." esto es, los elementos materiales, que no los normativos, del tipo, así como la probable responsabilidad del indiciado; lo cual consideraba la iniciativa, conservaría el equilibrio antes señalado y permitiría eficientar la procuración de justicia.⁴⁹⁹

Respecto al artículo 19 de la Constitución, el cual también fue materia de reforma en 1993, se pretendía su modificación, a pesar de reconocer que la anterior

499 En la primer oportunidad que tuve de analizar las propuestas (Seminario de análisis sobre las iniciativas de reforma en materia penal, organizado en el Centro Médico Siglo XXI, por la Asociación de Alumnos y Exalumnos de Posgrado en Derecho, A.C.) en específico para el artículo 16, consideré que la iniciativa implicaba una vuelta a los requisitos exigidos hasta antes de la reforma de 1993, con los problemas de seguridad jurídica que ello implicaba, cuando sólo se requería la existencia de datos que establecieran la probable responsabilidad del indiciado, no así de manera fehaciente la tipicidad de la conducta, como ahora la conocemos; por lo que evidentemente tal modificación minimizaba los requisitos para la emisión de una orden de aprehensión, lo cual conllevaría que un mayor número de controversias llegasen al conocimiento de los juzgados en materia penal, pero tal situación por sí misma no implica una mejoría en el subsistema de procuración de justicia, toda vez que para que acontezca tal eficacia, se requiere que la integración de la indagatorias y el planteamiento de la acción penal en la consignación sean efectivamente formulados por personal profesional y especializado, toda vez que lo esencial no es tener un mayor número de consignaciones, sino que éstas estén apoyadas en investigaciones serias y exhaustivas, que soporten un análisis técnico-jurídico, a la luz de los requisitos que la soberanía legislativa señale, sean los actualmente prevaicentes o los que se proponen, ya que como lo ha reconocido el procurador general de la República, en ocasiones el enemigo para el adecuado desarrollo de tan importante función pública está adentro de la institución y no en el marco normativo, por ello es obvio que cualquiera que sea la legislación en materia de mandamientos judiciales, lo urgente era y es profundizar los actuales esfuerzos en materia de selección, actualización, profesionalización y especialización del personal ministerial, para usar correctamente los posibles beneficios que arrojaría la reforma planteada, pues en caso contrario dicha reforma abriría la puerta a excesos y arbitrariedades en perjuicio de la legalidad y seguridad jurídica que buscó la reforma de 1993. Por otra parte, consideré la supresión de la palabra "acusación" de los requisitos de procedibilidad, como acertada, pues era un término confuso y generalmente innecesario, ya que la denuncia y querrela son los medios para dar la noticia del crimen, y solamente en tales casos la autoridad inicia la indagatoria

reforma otorgó una mayor certeza jurídica a los gobernados, a efecto de adecuar su texto a la nueva estrategia político criminal, consistente en la gradual acreditación por parte del Ministerio Público de los elementos del tipo y la plena responsabilidad del inculpado, dentro de la cual sería en el auto de formal procesamiento cuando se debiera contar con datos suficientes para acreditar fehacientemente los elementos descriptivos del tipo penal y la probable existencia de los demás elementos del delito de que se trate, así como la probable responsabilidad del indiciado, es decir que para dictar auto de formal prisión a un inculpado, deberían constar en la causa medios de prueba suficientes respecto de la conducta del sujeto activo, así como la existencia y forma de intervención de éste último, al igual que el pasivo y la lesión o puesta en peligro del bien jurídico y en su caso la calidad en los sujetos, el objeto material, las referencias temporales, espaciales o personales, el resultado y la atribuibilidad de este a la conducta, sin entrar en ese momento procesal al estudio de los elementos normativos y subjetivo del tipo.⁵⁰⁰

La iniciativa señalaba que, la exigencia de acreditar todos los elementos del tipo penal a ese momento procesal, conlleva un obstáculo para la labor de procuración de justicia aunado a que la situación se complicó aun más con la emisión de la

500 Antes de la reforma de 1993 sólo se debían acreditar los elementos materiales del delito y la probable responsabilidad del indiciado, por lo que es evidente la similitud entre el texto de la reforma propuesta y el vigente hasta antes de la modificación de 1993 solo con la preservación del concepto tipo penal en sustitución de "cuerpo del delito", baste recordar la tesis jurisprudencial de la 1° Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro "Cuerpo del Delito" que describía esta figura como conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del delito (publicada en página 545, tesis 848, último apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995 segundo tomo)

tesis de jurisprudencia 6/97 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁰¹ que estableció la obligación de que en el auto de formal prisión se estudien las circunstancias modificativas (calificativas o atenuantes) del tipo básico, que implica la obligación por parte del Ministerio Público de acreditar desde ese momento procesal no solo los elementos del tipo básico, sino además los elementos complementarios del mismo y por ello una mayor carga probatoria, lo que se estimaba generador de dilación en la procuración de justicia, por requerir mayor tiempo en la integración de la indagatoria, e incluso de impunidad, pero esto último lo considero infundado, toda vez que si se emite un auto de libertad debe ser por una investigación insuficiente, responsabilidad entonces del Ministerio Público (salvo los también frecuentes errores judiciales) y no del marco jurídico, además de que al emitirse con las reservas de ley, dicho auto de libertad puede ser ineficaz si se aportan nuevos medios de prueba.

La iniciativa en cuestión estimaba que la reforma de 1993 implicaba en la práctica que la averiguación previa y el plazo constitucional de 72 horas se convertían en una instrucción y que tan solo se dejaba al proceso la acreditación de la plena responsabilidad penal, lo que resultaba en alguna medida cierto, pero ello devenía de la plena observancia del principio de legalidad, en el sentido de no inferir actos de molestia a los particulares, sino en tanto se tuvieran las pruebas suficientes para establecer la existencia de tipicidad y probable culpabilidad en su conducta; la

501 Publicada bajo el rubro: "Auto de Formal Prisión, la jurisprudencia cuyo rubro es. Auto de Formal Prisión, no deben incluirse las modificativas o calificativas del delito en el, quedó superada por la reforma del artículo 19 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993"

orden de aprehensión evidentemente es un acto grave de molestia para los indiciados.

Se enfatizaba también en la propuesta gubernamental que la exigencia probatoria para el Ministerio Público no disminuía, sino sólo se distribuía en las diferentes etapas procesales.⁵⁰²

En cuanto a la modificación propuesta para el artículo 22,⁵⁰³ que consistía en la incorporación a nuestra legislación de la figura denominada "aplicación en favor del

502 Al respecto considere que resultaba difícil realizar una consignación limitándose a la exigencia propuesta para el artículo 16 de la ley fundamental y dentro del plazo constitucional, aportar los medios de convicción suficientes para probar plenamente los mismos elementos del tipo, ya que si en una indagatoria que puede durar meses no se logra ello resulta poco factible que con las limitaciones que tiene el agente del Ministerio Público adscrito al órgano jurisdiccional pueda éste aportar los medios probatorios idóneos para acreditar plenamente lo que sólo a manera de probabilidad se estableció como resultado de la indagatoria, por tanto estimé que en la práctica se seguiría consignando hasta que se tuviesen acreditados cuando menos los elementos objetivos del tipo, en lo referente al ámbito subjetivo del tipo, considero que generalmente los mismos medios de prueba utilizados para acreditar el aspecto objetivo sirven para establecer circunstancialmente el dolo o culpa con que actuó el indiciado, aunque desde luego si el inculpado se reservó su derecho para declarar en la averiguación previa y en la declaración preparatoria si emite su deposado, entonces podríamos obtener nuevos indicios, pero el Ministerio Público no puede estar sujeto a dicha eventualidad, por tanto me parecía que en principio no se advertía como una propuesta que realmente viniera a cambiar el estado de cosas prevaleciente, acaso incrementaría la actividad de los órganos jurisdiccionales, pero con el riesgo de aumentar el porcentaje de autos de libertad, que complican para el Ministerio Público la posterior acreditación de los elementos del tipo no probados a juicio del juzgador, tal vez conjeture que la idea de la propuesta se apoyaba en la prosecución de asuntos "límite" o demasiado complejos en los que por una inadecuada interpretación del juicio de tipicidad se resolvía la libertad del imputado, por lo que con la nueva redacción se consideraba más viable la continuación del procedimiento con la aspiración de allegarse durante el proceso de los medios de convicción suficientes para formular la acusación en el momento de las conclusiones.

503 En cuanto a la iniciativa de adición de un antepenúltimo párrafo al artículo 20, que consistía en la no suspensión del proceso, cuando el inculpado dolosamente y después de haberse celebrado la diligencia para la recepción de la declaración preparatoria del inculpado, se evade de su juez así como que en dicho caso, las actuaciones procesales de solicitud de la libertad provisional bajo caución, solicitud de careos constitucionales, ofrecimiento de pruebas en general, acceso al expediente y derecho a la defensa, se deberán llevar a cabo de manera personal no a través de representante, tenía la finalidad de desalentar la evasión de los procesados y evitar con ello la dilación de justicia e impunidad, en beneficio del ofendido, sociedad y del Estado. Asimismo se argumentó que la iniciativa era acorde con criterios y algunas legislaciones internacionales, adoptaba además una de las posturas ya existentes al interpretar el artículo 468 fracción I del CFPP (el cual establece que no podrá suspenderse el procedimiento, sino cuando el inculpado se hubiese sustraído a la acción de la justicia), que considera el verbo "poder" como posibilidad y no como exigencia, por lo que dicha postura sostiene que sólo procederá la suspensión cuando el juzgador considere racionalmente necesaria esta, pues en caso contrario debe prevalecer el interés público y la garantía de justicia pronta y expedita que también aplica para el ofendido. Tal propuesta señalaba que eran intocados los derechos de audiencia y defensa del inculpado ya que sólo aplicaba hasta después de haberse practicado la diligencia para la declaración preparatoria en la que se informó al imputado el motivo de su aprehensión y los derechos que le asisten, por ello, su decisión de evadirse debía tener repercusiones jurídicas en su perjuicio, como son limitar al ámbito personal el ejercicio de las garantías que el propio artículo 20 señala a su favor.

Es claro que tal propuesta concretizaba el ánimo gubernamental de combatir frontalmente las causas de la impunidad, así como que dicha propuesta se inscribía en los objetivos de agilizar la administración de justicia y tutelar de mejor manera los derechos del ofendido y de la sociedad, aunque esto disminuyera el ámbito de libertad del inculpado, que por su mal uso ha contribuido al sentimiento de impunidad que nos rodea, por tanto se consideraba acertado limitar dicha libertad en aras del interés público, sin embargo, la propuesta no fue aprobada por el Senado y hasta ahí llegó.

estado de los bienes que sean instrumento, objeto o producto de delitos graves, tales como los de delincuencia organizada”; esta se decretaría por la autoridad judicial, en los casos que en el proceso iniciado primordialmente se emitiera una resolución que pusiera fin al procedimiento y no determinara el destino de los bienes asegurados, ejemplo de ello es el sobreseimiento de la causa por muerte del procesado; no así cuando la sentencia que resuelva el fondo no decrete el decomiso de los bienes asegurados.

Los bienes susceptibles de aplicación en favor del Estado son todos aquéllos sobre los que el inculpado fuera poseedor, propietario o se conduzca como tal, e incluso los transmitidos a personas no adquirentes de buena fe.

Esta figura sería independiente del decomiso que ya existe como pena con motivo de la responsabilidad penal, sino es para el caso de que habiéndose acreditado los elementos objetivos del tipo, y se estableciera la relación causa-efecto entre dicha conducta materialmente típica y el bien en cuestión, se transfiriera su propiedad en beneficio de la colectividad.

El sentido de la propuesta era afectar realmente el poder económico de la delincuencia, sobre todo la organizada, ya que en ciertos casos, bienes obtenidos o utilizados ilícitamente pueden ser legitimados si el proceso no concluye con una ejecutoria que ordene el decomiso de los mismos.⁵⁰⁴

504 Observe que en todo caso faltaría reglamentar el procedimiento para concretizar dicha medida, puesto que tal figura no se incluyó en la Ley para la Administración de los Bienes Asegurados, Decomisados y Extraviados, publicada en el DOF del 14 de mayo de 1999

Por último, la iniciativa planteaba definir el régimen jurídico del personal de los cuerpos de seguridad pública, cuyo actuar se debe apegar a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, pero que de sobra conocido es, en algunos casos no resulta así y ello pone en riesgo el cabal desarrollo de la función pública.

La fracción XIII del apartado B del artículo 123 establecía que los miembros de dichos cuerpos se regían laboralmente por sus propias leyes, que en el supuesto del Ministerio Público es su ley orgánica; las cuales en algunos casos les otorgan la permanencia en el cargo, que es un legítimo beneficio, pero en tratándose de malos servidores, es utilizado como argucia defensiva y se convierte entonces en un obstáculo para la depuración y efficientización de los cuerpos de seguridad pública.

Por ello propuso la iniciativa, en primer lugar, incorporar expresamente al texto, como miembros de tales corporaciones a los agentes del Ministerio Público y de la policía judicial, con objeto de despejar cualquier duda y sobre todo incluirlos en el nuevo régimen administrativo, que permitiría su separación forzosa cuando dejen de cumplir los requisitos que la ley vigente en el momento de la remoción señalen para permanecer en el cargo. Se afirmó que esto no conllevaba la desaparición del servicio civil de carrera, que constituía un excelente esfuerzo para la profesionalización de los servidores públicos, sino implicaba una precisión necesaria dadas las actuales condiciones de las instituciones encargadas de tan

relevante función pública. De igual forma se propuso que los derechos que pudiesen haber adquirido los servidores públicos integrantes del servicio civil de carrera, quedarán sin efecto en el caso de que ante nuevos requisitos para la permanencia en el cargo, no cumplieran con estos. Aclarándose que la remoción del cargo tendría como efecto que dicho servidor no pudiera ser reinstalado en el mismo, a virtud de ningún procedimiento judicial o administrativo, pues en todo caso sólo tendría derecho a una indemnización.⁵⁰⁵

En el mes de octubre de 1998, la Cámara de Senadores después de valorar la iniciativa, ponderando la realidad de la procuración y administración de justicia, los resultados de la consulta nacional, que proclamó la urgencia de combatir la delincuencia organizada, y anteponiendo el interés de la convivencia social al contenido de algunas garantías individuales, aprobó⁵⁰⁶ la modificación a los artículos 16, 19, 22 y 123 de la Constitución, razonando el cambio al artículo citado en primer término, en la situación que generó la sustitución del "cuerpo del delito" por "elementos del tipo", sobre todo a raíz de la jurisprudencia 42/96 de la Suprema Corte de Justicia,⁵⁰⁷ que hizo notar la trascendencia del cambio, pues

505 Esta medida se planteó como extrema y riesgosa para la seguridad jurídica de los trabajadores, pero se fundamenta en el interés público que deberá ser prioritario en relación con el particular. Considere que tales propuestas en materia laboral surgieron como resultado de la extrema desconfianza y descrédito de los servidores públicos ante la población, pero me pareció que debieran privilegiarse en relación a esta medida, las de carácter preventivo, como un adecuado sistema de selección del personal, la constante y adecuada capacitación del mismo, el control y supervisión efectivo de tales servidores y la evaluación objetiva de su desempeño, que seguramente arrojaran mejores resultados que la propuesta que nos ocupa

506 Decreto publicado en el DOF del 8 de marzo de 1999

507 AUTO DE FORMAL PRISION. LA JURISPRUDENCIA CUYO RUBRO ES "AUTO DE FORMAL PRISION, NO DEBEN INCLUIRSE LAS MODIFICATIVAS O CALIFICATIVAS DEL DELITO EN EL", QUEDO SUPERADA POR LA REFORMA DEL ARTICULO 19 DE LA CPEUM PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA TRES DE SEPTIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y TRES. La primera parte del primer párrafo del artículo 19 de la Constitución General de la República, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres, estatuye que: "Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito

éste último concepto es de "mucha mayor extensión y comprensión lógica jurídica".⁵⁰⁸ ya que incluso puede requerir la acreditación de hasta 11 elementos para establecer la tipicidad⁵⁰⁹ y emitir una orden de aprehensión; siendo que el objetivo de la reforma de 1993, era añadir un elemento objetivo conforme al cual el juez determinaría la procedencia de un acto de molestia en la libertad de los individuos, a efecto de no tan sólo requerir la presunción de probable responsabilidad del indiciado, como se exigía en la redacción anterior a 1993, que era demasiado vaga para sustentar la privación de libertad; pero ello no implicaba

que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de este " Dentro de este contexto normativo, es obligación constitucional y legal de todo juzgador al emitir un auto de formal prisión, determinar cuales son, según el delito de que se trate atribuido al inculcado los elementos del tipo penal, a fin de que quede precisada no sólo la figura delictiva básica sino que además de ser el caso, se configure o profile su específica referencia a un tipo complementado, subordinado o cualificado, pues no debe perderse de vista que el dictado del auto de formal prisión surte el efecto procesal de establecer por que delito o delitos habrá de seguirse proceso al inculcado y por tanto deben de quedar determinados con precisión sus elementos constitutivos, incluyendo en su caso las modificativas o calificativas que de los hechos materia de la consignación se adviertan por el juzgador. Contradicción de tesis 42/96 Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito 12 de febrero de 1997. Unanimidad de cuatro votos Ausente Humberto Roman Palacios Ponente Juan N Silva Meza Secretario Juan Ramirez Diaz Tesis de jurisprudencia 6/97 Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de doce de febrero de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros, presidente Juventino V Castro y Castro, Jose de Jesus Guidño Pelayo, Juan N Silva Meza y Olga Sanchez Cordero de Garcia Villegas Ausente Humberto Roman Palacios, previo aviso a la Presidencia Novena Época Instancia Primera Sala Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo V, Febrero de 1997 Tesis 1a/J 6/97 Pagina 197 Nota Esta tesis modifica el criterio sustentado en la jurisprudencia por contradicción de tesis 4/89, de rubro "AUTO DE FORMAL PRISIÓN, NO DEBEN INCLUIRSE LAS MODIFICATIVAS O CALIFICATIVAS DEL DELITO EN EL" publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 16-18, abril-junio de 1989, página 59

508 El texto anterior del artículo 168, decía El Ministerio Público acreditará los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculcado, como base del ejercicio de la acción, y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Dichos elementos son los siguientes: I - La existencia de la correspondiente acción u omisión y de la lesión o, en su caso, el peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico protegido. II - La forma de intervención de los sujetos activos; y III - La realización dolosa o culposa de la acción u omisión. Asimismo, se acreditarán, si el tipo lo requiere: a) las calidades del sujeto activo y del pasivo b) el resultado y su atribuibilidad a la acción u omisión, c) el objeto material d) los medios utilizados, e) las circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión, f) los elementos normativos, g) los elementos subjetivos específicos y h) las demás circunstancias que la ley prevea. Para resolver sobre la probable responsabilidad del inculcado, la autoridad deberá constatar si no existe acreditada en favor de aquél alguna causa de licitud y que obren datos suficientes para acreditar su probable culpabilidad. Los elementos del tipo penal de que se trate y la probable responsabilidad se acreditará por cualquier medio probatorio que señale la ley.

El texto reformado por decreto publicado en el DOF del 18 de mayo de 1999, del artículo 168, dice El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos. Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito así como los normativos en el caso de que la descripción típica lo requiera. La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando de los medios probatorios existentes se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad. El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley.

509 Esta afirmación es inexacta, ya que el artículo 168 del CFPP es claro al exigir al Ministerio Público acredite en todo expediente la acción u omisión y la lesión o puesta en peligro a que ha sido expuesto el bien jurídico la forma de intervención de los sujetos activos y, la realización dolosa o culposa de la conducta, es decir, que sólo exige en todos los casos la comprobación de 4 elementos a saber, conducta, resultado jurídico, elemento subjetivo y forma de intervención y sólo si el tipo lo requiere, los demás elementos, que incluso pueden ser más de 11, pero esto es excepcional.

considerar que el sentido de la reforma haya sido obligar al Ministerio Público a acreditar todos y cada uno de los elementos del tipo desde el inicio del proceso, pues esto viciaría la naturaleza misma del proceso penal, y desnaturalizaría las fases posteriores al auto de formal prisión.⁵¹⁰

De tal suerte que los legisladores consideraron conveniente regresar a una redacción muy parecida a la original de dicho artículo plasmada en 1917, que si bien no refería expresamente el concepto de cuerpo del delito, sí lo incorporaba implícitamente al vincularse con el artículo 19 de la misma ley fundamental,⁵¹¹ a efecto de no limitar la acción del Ministerio Público, ni desnaturalizar el proceso exigiendo desde su inicio lo que será materia de la instrucción y sentencia definitiva, pero además se consideró que deben existir datos que acrediten el *corpus delicti* y hagan probable la responsabilidad del inculpado, para obsequiar una orden de aprehensión.⁵¹²

510 Afirmación que considero inexacta, pues independientemente del principio de legalidad que debe observar cualquier acto de autoridad, el hecho de que desde la consignación el Ministerio Público deba acreditar los elementos del tipo, no implica desnaturalizar el proceso, ya que este precisamente es donde el juzgador valorará las pruebas presentadas por el órgano persecutor, así como las objeciones e impugnaciones, al igual que las pruebas de la defensa y el inculpado, y será entonces cuando estime si efectivamente se acreditan los elementos del tipo, independientemente de que conlleve una amplia labor procesal elevar una presunción de responsabilidad penal a la certeza de ésta, por tanto, es incorrecto estimar que por el sólo hecho de que en la consignación se incluya material probatorio que aparente la comprobación de tales elementos, sea innecesario o irrelevante el proceso, pues pensar así es producto de superficiales reflexiones y desconocimiento de la actual mecánica del sumario

511 La redacción aprobada fue "No podrá librarse ninguna orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado." La redacción anterior a 1993 era "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 digne de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado"

512 La jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia vigente hasta 1993, sobre cuerpo del delito señalaba que por tal debe entenderse "el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley penal", publicado en la pag. 545, como tesis 848, del último apéndice al Semanario Judicial de la Federación, por los años 1917 a 1995, segundo tomo. Lo cual quiere decir que en 1999 bastará la existencia de indicios relativos a los elementos externos (descriptivos) de la figura delictiva y de la probable responsabilidad, para hacer procedente la emisión de una orden de aprehensión, que bien visto, es exactamente lo que proponía la iniciativa presidencial, pero siquiera conservando la dogmática jurídico-penal, misma que desapareció del texto aprobado, al incluso utilizar un concepto no explicitado en la propia ley, sino en la jurisprudencia.

Al olvidar la propuesta de acreditar en forma gradual el cuerpo del delito, y toda vez que en la modificación al numeral 16 antes referido, se exigió la comprobación del cuerpo del delito, el modificado artículo 19 de la Ley fundamental exige para dictar un auto de formal prisión, señalar el delito, las circunstancias del mismo, así como datos bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del inculpado, es decir, esencialmente los mismos requisitos exigidos para emitir la orden de captura.⁵¹³

En torno de la propuesta de modificación al artículo 22 de la Constitución, la cámara de origen, con la finalidad de evitar que con la muerte de un presunto miembro de una organización delictiva los bienes que ésta disponía en sus actividades ilícitas, puedan ser utilizados por otra persona, para los mismos fines, consideró sustituir alguna redacción de la iniciativa, como referir a los bienes asegurados con motivo de una investigación o proceso seguido por delitos de delincuencia organizada, lo cual conlleva sean instrumento, objeto o producto del delito; que al acreditarse los requisitos para emitir resolución judicial de aplicación de bienes a favor del Estado, como lo es la plena comprobación del cuerpo del delito, sea una obligación decretar esta aplicación al poner fin al proceso o

513 El texto aprobado indica "Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de 72 horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresaran el delito que se impute al acusado el lugar tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado" Asimismo se adiciona un segundo párrafo que contiene el derecho del indiciado de solicitar la duplicidad del plazo constitucional

investigación y no una facultad potestativa; siempre que se haya agotado un procedimiento previo, para salvar los derechos de terceros de buena fe.⁵¹⁴

Finalmente, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución, se modificó para precisar las causas específicas de remoción y limitar las garantías individuales de los miembros de instituciones policiales, en cuanto a las defensas que pueden hacer valer para impugnar sus ceses o despidos, en aras de que el Estado contara con el margen de acción suficiente para no poner en peligro la seguridad nacional o la seguridad pública por el régimen laboral de los encargados de prestar ese servicio.

Pero dicha finalidad se ha visto obstruida por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia⁵¹⁵ en el sentido de que los servidores de los cuerpos policiales no son

514 La redacción actual señala "No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculcado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe."

515 POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, QUE ESTABLECEN UNA RELACIÓN LABORAL ENTRE LOS AGENTES QUE INTEGRAN AQUÉLLA Y DICHA DEPENDENCIA, TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, CONSTITUCIONAL. Conforme a la interpretación jurisprudencial que del citado precepto constitucional ha realizado este Alto Tribunal, el vínculo existente entre los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el Estado no es de naturaleza laboral sino administrativa, ya que al disponer el Poder Revisor de la Constitución que los militares, los marinos, los miembros de los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes, excluyó a estos grupos del régimen laboral establecido en el apartado B del artículo 123, aunado a que en el segundo párrafo de la fracción XIII de tal dispositivo otorgó expresamente, por estar excluidos de ello, a uno de estos grupos -miembros en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada- las prestaciones establecidas en el inciso f) de la fracción XI del numeral en comento. Por ello, al prever los artículos 65 y 66 de la LOPGR, que son trabajadores de confianza los agentes de la Policía Judicial Federal y que tal relación se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, estableciendo así un vínculo laboral entre dichos agentes y la citada procuraduría, se transgrede lo dispuesto en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional. Amparo en revisión 1131/97. Sergio López Vázquez. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Gongora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González. Amparo en revisión 966/97. Manuel Torres Borunda. 4 de noviembre de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Gongora Pimentel. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Jesús Enrique Flores González. Amparo en

trabajadores de confianza, sino están sujetos a una relación administrativa que hace que su empleador, el Estado, actúe como autoridad y no como patrón, lo cual ha ocasionado que se "abuse" del juicio de amparo y con ello se ha impedido que los cuerpos de seguridad pública prescindan de los servicios de personal deshonesto o con adicciones, revirtiéndose la finalidad al obligar al Estado a mantener una relación jurídica con elementos perniciosos.

Ante ello, se apoyó la iniciativa, salvo algunos cambios, tales como acotar el universo de sujetos a los que va dirigida la norma, sólo a los agentes policiales, en lugar de miembros de instituciones de seguridad pública, que tiene una más amplia connotación; asimismo, distinguir que la reforma en cuanto a la remoción sólo aplicará a los integrantes de las organizaciones policiales, distinguiendo a los anteriores sujetos, de los militares, marinos, personal del servicio exterior o agentes del Ministerio Público, cuya remoción se regulará en otras leyes.⁵¹⁶

revisión 206/97 Alberto Sotelo Chávez 18 de noviembre de 1997 Once votos Ponente Juan N Silva Meza Secretario Sergio E Alvarado Puente. Amparo en revisión 330/97 Consuelo Alfaro Montemayor 18 de noviembre de 1997 Once votos Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario. Jorge H Benítez Pimentá. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el seis de julio en curso, aprobo, con el número XLIX/1998, la tesis aislada que antecede, y determino que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial México, Distrito Federal, a seis de julio de mil novecientos noventa y ocho Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, tesis 2a./J 14/98, página 352, de rubro "POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. LOS ARTICULOS 65 Y 66 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EN LOS QUE SE LES CONSIDERA TRABAJADORES DE CONFIANZA SON INCONSTITUCIONALES DE ACUERDO CON LA JURISPRUDENCIA TEMÁTICA RELATIVA " Instancia Pleno Fuente Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Época: Novena Época Tomo VIII, Julio de 1998 Tesis P. XLIX/98 Pagina: 31 Tesis Aislada

516 La redacción final es "XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes. ... Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables "

A pesar de nuestra postura en contra de la regresión a cuerpo del delito,⁵¹⁷ reconocemos que el decreto en cuestión, ley vigente, es congruente con la política criminal diseñada desde el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, por tanto, le otorgamos un voto de confianza razonado, ya que es unánime el reclamo de una mayor seguridad pública para las mayorías, sin embargo, ese voto de confianza para tales medidas represivas, no es indiscriminado, ni indefinido, pues se cimienta en que el poder otorgado, no vaya ni un centímetro más allá de lo permitido, en caso contrario, arribaremos al autoritarismo; tampoco se extienda más allá de la crisis de seguridad, pues deberá exigirse al gobierno elegido, implemente políticas económicas y sociales que realmente mejoren los niveles de bienestar social, para con ello, poder disminuir la incidencia delictiva y alcanzar un sistema de justicia democrático y humanitario, ideal de toda sociedad civilizada.

En el ámbito local, también se advierte la misma tendencia, pues sin perder de vista que el titular del gobierno del Distrito Federal y el procurador de justicia pertenecen a un partido político opositor al partido en el gobierno federal,⁵¹⁸ y que por mandato legal, en 1999, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (cuya mayoría pertenece al mismo partido que el jefe de gobierno y procurador) emitió un

517 Estimo que las modificaciones referidas desatienden los avances dogmáticos y provocan confusión, para algunos incluso peligrosas o ilegítimas, pero desgraciadamente los mexicanos hemos visto pasar políticas autoritarias y humanistas y en todos los casos, la sociedad en su conjunto denota la constante desmejoría del sistema de justicia penal, seguramente el problema no se reduce al propio sistema penal, puesto que mientras la política económica no rinda equitativos y positivos frutos, la política social seguirá con altibajos y consecuentemente la política criminal no podrá cumplir sus objetivos; de igual forma, la procuración de justicia requiere un cambio estructural, no tan sólo modificaciones operativas

518 Debido a las elecciones provocadas por la reforma al artículo 122 constitucional, publicada en el DOF del 22 de agosto de 1996

decreto que promulgó el "nuevo Código Penal para el Distrito Federal",⁵¹⁹ con lo cual, dicha entidad tiene su propia legislación penal, al igual que todos los estados de la República, los proyectos son en alguna medida coincidentes, toda vez que se advierte que la nueva legislación apunta a un mayor control social a través del derecho penal, pues conductas anteriormente reguladas por el derecho administrativo, ahora son tipificadas en la normatividad penal, como el inducir al comercio callejero, lo cual parece excesivo y transgrede la *última ratio*, asimismo incrementa sanciones para la intimidación de testigos y víctimas,⁵²⁰ aunque también, a través de la respectiva reforma al CPPDF busca implementar procedimientos que agilicen la administración de justicia (oralidad, menores requisitos para consignar en busca de un sistema más aproximado al acusatorio, retoma el criterio de la media aritmética para autorizar la libertad provisional, evitar la duplicidad en la recepción de probanzas, juicios sumarios, proteger a los testigos y víctimas).

Después de la modificación constitucional referida líneas arriba, vigente a partir del 9 de marzo de 1999 se desató la fiebre legislativa, como la apresurada separación del Código Penal para el Distrito Federal, del Código Penal Federal, generando con ello una innecesaria duplicidad de criterios en política criminal para la entidad

519 Que se motiva en la descomposición social, producida por la tradicional política excluyente de las mayorías la corrupción e impunidad generalizada, la subcultura del delito, por tanto, plantea el deber de retornar el sentido inhibitorio y persuasivo de la legislación penal, para recomponer a la sociedad de la metrópoli; objetivo que se propone lograr a través de mejorar la redacción de los tipos penales, castigar con mayor rigor los delitos de evidente lesividad social, crear nuevos tipos penales dirigidos a la delincuencia organizada, así como adoptar mejores instrumentos para el combate a la delincuencia como la simulación de conductas delictivas (operaciones encubiertas), ampliar la protección a las víctimas del delito y a grupos vulnerables como mujeres y menores, mejorar la tutela del ambiente. Decreto publicado el 17 de septiembre de 1999 por la Gaceta Oficial del Gobierno del D.F.

520 Cfr. RAVELO, Ricardo "El proyecto de reformas a códigos penales del D.F. tipifica nuevos delitos, pero regresa a prácticas ya rebasadas". Semanario *Proceso*, número 1161, 31 de enero de 1999, pp. 12 a 15

donde tienen su asiento los poderes federales, que han generado confusión, duplicidad de acciones y acentuado el desconocimiento de la ley penal, no solo por su desmesurado crecimiento, sino también por la discrepancia de criterios legales, botón de muestra es que en el fuero federal y en el Estado de México, el criterio para considerar grave un delito es que se ubique dentro del catálogo que señala el legislador, en cambio en el Distrito Federal, se ha regresado al criterio de la media aritmética superior a los 5 años de prisión, con lo cual el mismo delito puede ser grave en el D.F. y no grave en el Estado de México o en el fuero federal, cuestión que ha generado caos e indirectamente fomenta la inobservancia de la ley, ya que es imposible para un ciudadano conocer el inmenso mundo jurídico-penal, más aún si se carece de un adecuado sistema de difusión de los cambios legales. No es propósito del presente apartado hacer una completa reseña de los cambios legislativos, ni siquiera en la materia penal, sino sólo exponer algunos casos de la producción legislativa, que nos permitan evidenciar si existe o no una política criminal y en su caso, lo adecuado de esta, por nuestra parte pensamos que falta mucho para poder afirmar que existe conocimiento pleno por parte de la autoridad, de cómo implantar y hacer efectivos en nuestro país los principios propios del derecho penal de un Estado social y democrático de derecho, más lejana está su eficaz implementación.

Sin embargo, el anterior bosquejo sobre algunas reformas al marco jurídico penal, muestra el constante esfuerzo de los poderes ejecutivo y legislativo por perfeccionar el control social, y en alguna medida nuestro sistema de justicia, a

efecto de no perder la conducción social y mantener el sistema político existente y en cierta medida eficientar la ley y su cumplimiento con objeto de abatir los índices delictivos, sin embargo la delincuencia no cede, por el contrario se incrementa, las causas son múltiples, la deficiente investigación de los hechos denunciados, la dilación en la acreditación del delito que incluso, en ocasiones, permite la evasión de los probables responsables; aunado a ello persisten deficiencias en nuestro marco jurídico, que tolera conductas que inciden en la generación de delincuencia, las combate de manera deficiente o de plano alienta la impunidad; igualmente el inadecuado seguimiento de los procesos por insuficientes recursos o técnicas, así como por la corrupción, coadyuvan a la dilación de la justicia e incluso a la impunidad.

Todas estas causas y resultados, así como muchas otras, deben atacarse sistemática, coordina y frontalmente; por lo que respecta a la política gubernamental del presente sexenio en materia de procuración de justicia, se comenzó y sigue haciéndose, una revisión crítica y ciertamente honesta, de los organismos, instrumentos y estrategias para combatirlos, pero de manera limitada a cuestiones operativas. Es cierto, existe trabajo con miras a cumplir uno de los objetivos de la reforma planteada por el Plan Nacional de Desarrollo, que es la modernización del marco jurídico, tanto a nivel constitucional (por ser éste cuerpo fundamental la expresión suprema de la voluntad colectiva y en el que se manifiesta la soberanía popular), como en los ámbitos del derecho penal sustantivo

y adjetivo, al igual que en los aspectos institucionales y administrativos, pero no siempre afortunado, ni eficiente.

Las modificaciones constitucionales de 1994, 1996 y 1999 fueron un paso más en la reforma del Estado en materia de justicia, que en el caso del sistema penal permearon las leyes secundarias; dichas reformas se insertaron dentro del objetivo de crear las condiciones legales para combatir de manera frontal y eficiente la delincuencia organizada, a efecto de controlarla y mantener el orden social, pues incorporaron a la legislación, novedosos y prácticos instrumentos para la investigación de los delitos, con el objetivo de indagar en forma profesional y especializada las conductas denunciadas o por las que se presenta querrela, y resolver el ejercicio o no de la acción procesal penal con estricto apego a la legalidad, evitando en lo posible la dilación de la justicia.

Pero lo hecho es insuficiente y persisten añejos vicios, además de que no se logra la coherencia y homogeneidad del derecho penal, de esta forma, cada día es más evidente y certera la frase del ilustre René Descartes, en el sentido de que no son Estados mejor organizados los que tienen más leyes, sino aquéllos que emiten pocas, pero de rigurosa observancia

IV. PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD JURÍDICA

El moderno concepto que el Estado postula sobre la seguridad jurídica, ya no la concibe como el principio de retribución de dar a cada quien lo que le corresponde, sino como la certeza en el alcance de los derechos de cada individuo, ya que el límite en el ejercicio de tales derechos debe ser el interés general, y no solamente el derecho de otro individuo. Delos afirmó que:

“...la seguridad [jurídica] es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación”⁵²¹.

Esta definición implica una postura amplia que comprende una garantía no sólo de que el Estado va a actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad), sino una garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos de terceros que dañen los bienes y los derechos de sus ciudadanos.

Una concepción tan amplia de la seguridad jurídica es problemática en las actuales circunstancias de violencia social, ya que seguridad jurídica, a nuestro entender, es un concepto fundamentalmente normativo que se relaciona estrechamente con la legalidad⁵²² y con el Estado de derecho, pero qué se entiende por Estado de derecho?, una definición lo ubica como aquel modelo de Estado en el que el gobierno está sometido a leyes, es decir no actúa arbitrariamente sino que lo hace

521 DELOS J. T. *Los fines del derecho*. UNAM, D.F., México, 1975, p. 47

522 Cfr. GONZALEZ RUIZ, Samuel, “*Legalidad*”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, D.F., México, 1984

conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de derecho.⁵²³

El Estado tiene la responsabilidad de crear un sistema normativo coherente que permita y promueva el desarrollo integral de la comunidad dentro del marco de libertad que consagra la CPEUM; tiene también la obligación de garantizar una interpretación y aplicación uniforme de las normas jurídicas que rigen la conducta de los gobernados.

En México, la seguridad jurídica es una garantía (personal y social) plasmada en la parte dogmática de la Constitución federal.⁵²⁴ En materia penal⁵²⁵ comprende principalmente la exigencia de una orden fundada y motivada, por escrito, de

523 Cfr. OROZCO ENRÍQUEZ, Jesús, "Estado de Derecho", en Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM, D.F., México, 1989. Hans Kelsen entiende expresamente por Estado de Derecho "...un Estado cuyos actos son realizados en su totalidad sobre la base del orden jurídico". Después agrega que: "...este concepto formal de Estado de Derecho es un concepto primario, frente al concepto material de mismos", que se refiere a los contenidos del Estado como: legislación democrática, libertad política, independencia del poder judicial, etc. *Teoría General del Estado*. Labor. Madrid, 1934. p. 120.

524 Artículos 1º, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 27, e incluso en la parte orgánica el 123, de la Constitución Política, los cuales contienen derechos humanos que tienden a producir en los individuos la confianza de que en su relación con los órganos gubernativos, éstos no procederán arbitraria ni caprichosamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley como norma del ejercicio de las facultades de las propias entidades gubernamentales, las cuales necesitan estar creadas en una disposición legislativa y sus atribuciones necesitan a su vez estar definidas en textos legales o reglamentos expresos.

525 Las principales garantías en materia penal son, derecho a sólo ser molestado, detenido o condenado sino por mandamiento judicial emitido por autoridad competente de manera fundada y motivada y siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, excepción hecha cuando se halle en delito flagrante o caso urgente, derecho a conocer la imputación en su contra y el nombre de los que deponen, derecho a no declarar en su perjuicio, derecho a no ser coaccionado, derecho a declarar en un plazo no mayor a 48 horas, a carearse con sus imputantes, a conocer los datos que soporten el procedimiento en su perjuicio, a ser oído y defenderse en audiencia pública por sí o por persona de su confianza u abogado defensor, a ofrecer pruebas de su parte, a gozar de la libertad provisional bajo garantía en tratándose de delitos no graves, siempre que se cumplan los requisitos legales, y que un juez competente le resuelva su situación jurídica en plazo no mayor a 72 horas, así como ser sentenciado en plazos no mayores a 4 meses o un año, dependiendo del delito que se le impute, tiene derecho a que no se le imponga sanción que no sea exactamente aplicable a su conducta, de igual forma a que se le compute para el cumplimiento de su sanción, la detención preventiva, así como no ser retenido por deudas de carácter civil, entre otras.

autoridad competente, para toda molestia a las personas, el debido proceso formal y la sentencia apegada a la letra de la ley.⁵²⁶

Baluartes de la seguridad jurídica es el principio de legalidad, que en materia penal, tiene su basamento en el apotegma "*nullum crimen nulla poena, sine lege*", y que tiene como finalidad proteger los bienes jurídicos socialmente relevantes, y a la vez generar certeza y tranquilidad en la comunidad acerca de su posibilidad de disfrutar y disponer de tales bienes. La comisión de un delito afecta ambos rubros de la seguridad jurídica, pues además de lesionar o poner en peligro un bien jurídico, genera alarma social. Estos conceptos guardan relación con el contenido normativo de la ley y de la pena, pues si bien la pena implica una afectación de los bienes jurídicos del autor del delito, tal privación no debe ser arbitraria y sin límite, dado que en caso contrario, la pena causaría una mayor alarma social que la generada por el delito mismo, al ser desproporcionada la afectación de los bienes del delincuente con relación a la originada a la víctima y a la sociedad con el delito; por tanto, ambas situaciones inciden en la tranquilidad social, debido a que el ciudadano puede encontrarse en una u otra situación en cualquier momento.⁵²⁷

526 Cfr. BAZDRESCH, Luis *Garantías constitucionales*, tercera edición, Trillas, D.F., México, 1986, pp. 162 a 171. Dentro del marco normativo, es atribución de las procuradurías de justicia velar por la legalidad, es decir, por la observancia cabal y estricta de la ley, botón de muestra es el artículo 2 de la LOPGR que prescribe: corresponde al Ministerio Público de la Federación: I Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; Por su parte, el artículo 2 de la LOPGJDF señala: La institución del Ministerio Público en el Distrito Federal, estará a cargo del procurador general de justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercerá por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables II Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia

527 Cfr. MALO CAMACHO, Gustavo. *Derecho penal mexicano*, Op. Cit. pp 117 a 119

Como consecuencia de lo anterior, la procuración de justicia no debe limitarse a la persecución de las conductas delictivas, sino extenderse a la búsqueda de uniformidad, congruencia y unidad jurídica de todos los actos de autoridad, mismos que deberán ajustarse a los preceptos legales exactamente aplicables.

Dentro de este fin, se insertan las atribuciones de los órganos de procuración de justicia, de constituirse en vigilantes de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades y sujetos que intervienen en el sistema de justicia, especialmente en materia penal, al igual que la búsqueda de represión del delito. Asimismo, tal facultad, implica que dichos órganos, orientarán todas su actuaciones al cumplimiento estricto de la legalidad, en aras de generar seguridad jurídica para la ciudadanía.

Los órganos de procuración de justicia, deberán entonces estar siempre del lado del cumplimiento de esos derechos mínimos que el Estado mexicano ha reconocido a todo individuo; para ello requieren anteponer el cumplimiento de la ley a intereses políticos, patrimoniales o de cualquier índole, en caso contrario, estarán afectando la seguridad jurídica y faltando a su misión.

En este rubro, el Plan Nacional de Desarrollo⁵²⁸ estableció como prioritario lograr un Estado de derecho, donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de las personas y bienes y el pleno

528 Cfr *Plan Nacional de Desarrollo, Op. Cit.*, pp. 19 a 24.

ejercicio de los derechos y libertades se encuentren garantizados por los órganos del Estado. Señaló que el Estado de derecho constituye la solución que los mexicanos nos hemos dado ante el reto de constituir un orden jurídico que nos dé certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades. Sólo el Estado de derecho es garantía para una convivencia social armónica y el pleno desarrollo nacional. Por definición, el Estado de derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de derecho permite el despliegue en la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto.

Afirmó que hemos incorporado nuevos derechos fundamentales a la Constitución de 1917, y hemos expedido las leyes que integran el complejo sistema normativo de nuestro Estado de derecho, no obstante, en el sistema persisten diferencias entre norma y realidad y requiere actualizarse y adecuarse permanentemente

Asimismo reconoció que hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, por ello, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la

vigencia y la actualidad del Estado de derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas.

La incertidumbre procedente de muchas normas inadecuadas y de los rezagos del sistema de justicia, constituye un problema que afecta el desarrollo del país y el sano desenvolvimiento de las relaciones jurídicas entre las personas. Si bien en los últimos años, considero, se han logrado importantes avances en la modernización del marco jurídico, aun se observan rezagos que imposibilitan la plena seguridad jurídica. Los problemas en el funcionamiento del sistema de justicia han impedido que la ley se aplique en todos los casos de manera transparente y oportuna, lo cual muchas veces posterga el cumplimiento de las obligaciones, con grave perjuicio a las partes.

Con base en lo anterior, dicho plan propuso entre otros objetivos, contar un régimen en donde todos puedan tener acceso a la justicia y satisfacer sus justas demandas; un régimen donde los individuos y las autoridades se sometan a los mandatos de la ley y, cuando esto no acontezca, se sancione a los infractores; un régimen donde la calidad de los juzgadores y sus resoluciones esté por encima de toda sospecha; de igual manera, lograr que los órganos responsables de la procuración de justicia se constituyan en auténticos vigilantes de la legalidad y de la persecución de los delitos, para que la ciudadanía vea en sus integrantes, auténticos servidores públicos y no un obstáculo para la aplicación de la ley, para ello, reconoció la necesidad de establecer instrumentos modernos y ágiles para la investigación de los delitos y con ello poder castigar pronta y eficazmente a los

delincuentes, así mismo combatir de manera frontal y eficiente la delincuencia organizada, con mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, y cooperación entre los tres niveles de gobierno.

A pesar de lo anterior, las modificaciones al marco jurídico-penal dentro del presente sexenio, no han fortalecido la seguridad jurídica, sino en todo caso, han contribuido a mejorar el control social, a través de mayor represión de las conductas ilícitas y antisociales. Así, los poderes ejecutivo y legislativo han reorientado su política criminal a la consecución de la estabilidad social, en detrimento de las libertades individuales y la tranquilidad colectiva, lo cual disminuye la seguridad jurídica de los gobernados; consecuentemente con dicha política, las procuradurías de justicia han priorizado en sus quehaceres, su atribución persecutora, incluso en detrimento de su propia función de vigilante de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público,⁵²⁹ al proponer o

529 La cual se establece acotadamente en la fracción I del artículo 2 de la LOPGR, y de mejor manera, aunque sólo respecto de la legalidad puesto que la constitucionalidad sólo corresponde vigilarla en este ámbito al Ministerio Público federal, en la fracción II del artículo 2 así como en el numeral 5 de la LOPGJDF. El texto aludido de la LOPGR señala artículo 2o. Corresponde al Ministerio Público de la Federación I Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. Por cuanto hace a la LOPGJDF, se indica artículo 2. La Institución del Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del procurador general de justicia del Distrito Federal, y tendrá las siguientes atribuciones que ejercera por conducto de su titular o de sus agentes y auxiliares, conforme a lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables. II Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, artículo 5. La vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia, comprende I Auxiliar al Ministerio Público tanto de la Federación como de las entidades federativas, de conformidad con los convenios de colaboración que al efecto se celebren en los términos del artículo 119, párrafo segundo de la CPEUM. II Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del Tribunal de Superior Justicia del Distrito Federal. III Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por las faltas que a su juicio hubieren cometido los servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos sean constitutivos de delito. IV Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento Ministerio Público. V Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguran las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito. y VI Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus órganos auxiliares tanto centrales como desconcentrados mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos y faltas del Ministerio Público y sus órganos auxiliares iniciando los procedimientos legales que correspondan en los términos que fijen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables.

avalar ordenamientos o modificaciones legislativas que crean estados jurídicos de excepción, propios de regímenes poco democráticos (la iniciativa de reformas constitucionales en materia penal del 8 de marzo de 1999 fue elaborada por la PGR), lo cual, como señalé anteriormente es preocupante, porque dichas medidas, independientemente de su legitimidad, sólo son aceptables de manera transitoria, siempre y cuando el gobierno ataque también frontalmente las reales causas del masivo incremento de la delincuencia, pero no, limitan las garantías individuales en aras del orden jurídico y el supuesto interés superior del Estado, sin reparar en la constitucionalidad de las políticas económicas y sociales implementadas por los gobiernos, que no mejoran los índices de bienestar social, y con ello son evidentes factores criminógenos al tender a la concentración de la riqueza e incremento de la pobreza extrema, sin que sea óbice su aparente interés por mejorar el bienestar social, dado que en realidad el nivel de vida de los mexicanos está en declive.⁵³⁰

V. PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD PÚBLICA

La noción de seguridad tiene un aspecto subjetivo que se refiere al sentimiento de una persona de que no tiene peligro, y un elemento objetivo que se identifica con la ausencia real del peligro. La distinción anterior no es ociosa, sobre todo si se

530 Las propias cifras oficiales en materia de pobreza parecen demostrar un deterioro generalizado en el nivel de vida de los mexicanos, al señalar que el número de habitantes en pobreza extrema aumentó 53% al pasar de 17 millones al inicio de la actual administración federal, a 26 millones, según la cifra proporcionada por el secretario de desarrollo social, Esteban Moctezuma. Cfr ACOSTA CÓRDOVA, Carlos y PEREZ, Monica. "Ni SEDESOL ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza, 'vienen muy duros los datos'", *Semanario Proceso*, D.F. México, No. 1134 26 de julio de 1998, pp. 6 a 11. Afirmación que cobra certeza ante los informes internacionales incluso de la O.N.U., ejemplo de esto es el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, que ubica a México en el lugar 50 de 174, en los índices de esperanza de vida, educación y bienestar económico, por debajo de naciones como Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica. Cfr Ibarra, María Esther. "Desfavorables, los índices de esperanza de vida y bienestar", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5337 13 de julio de 1999, p. 16.

recuerda que frecuentemente la población se siente insegura porque los medios de comunicación agravan la sensación al emitir información no fundada en hechos

En un primer acercamiento, se puede afirmar que la seguridad pública hace referencia al mantenimiento de la paz y el orden público, pero también trata de la protección que se genera a través de los mecanismos de control penal, y del mantenimiento de la paz pública, mediante acciones de prevención y represión de ciertas faltas administrativas y delitos que la vulneran, particularmente a través de los sistemas de policía preventiva, procuración e impartición de justicia.⁵³¹

Conviene precisar que existe distinción entre seguridad pública y seguridad jurídica, pues ésta hace referencia a la certeza de que la situación legal de una persona sólo podrá ser modificada mediante procedimientos establecidos en el orden normativo. Así, un gobierno puede actuar conforme a derecho, comportándose sus órganos de conformidad como lo indican sus normas y sin embargo no poder garantizar la seguridad pública, como sería el caso de una situación de creciente violencia. Sin embargo, debe enfatizarse que la eficacia del derecho, que tiene que ver con el acatamiento (aplicación y obediencia) fáctico de las normas, es de importancia central para la garantía eficaz de los derechos de las personas.⁵³² Un ejemplo de lo anterior es que el Congreso de la Unión cumple con sus obligaciones al emitir una ley en la que se sanciona con prisión a aquellos que cometan un homicidio. Cuando éste se comete, el Ministerio Público y la

531 Cfr. GONZALEZ RUIZ, Samuel *Seguridad pública en México* Op. Cit. , p. 43

532 Cfr. BONIFAZ, Leticia *El problema de la eficacia del derecho* Porrúa, D.F., México, 1993

policía judicial acatan el orden jurídico cuando investigan el delito; no obstante ello, puede ser que no encuentren al responsable a pesar de que cumplan con sus obligaciones. En este caso, no puede hablarse de que se haya afectado la seguridad jurídica, aunque sí puede decirse que se ha cometido un antijurídico, que ha dañado a una persona y por tanto afecta la seguridad pública.

En consecuencia, el hecho de que los funcionarios se apeguen a la ley en el ejercicio de sus funciones es condición necesaria, mas no suficiente, para que impere el respeto íntegro de terceros a los derechos de los individuos. Esto último sólo puede alcanzarse al implementar políticas públicas que garanticen además del correcto funcionamiento de las autoridades encargadas del servicio público de policía, de procuración e impartición de justicia, ascendentes niveles de bienestar social y convivencia social que desincentiven la comisión de conductas antisociales. Desde luego, es utópico pensar que pueda existir una sociedad en donde no se ataquen los derechos de terceros; la razón de ser del Derecho está justamente en prever los mecanismos para encauzar los conflictos sociales.

Expuesto lo anterior, entendemos que la noción de seguridad pública es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad o de justicia. Así, la caracterizan como: la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía. Entendida de una manera tan amplia, prácticamente se identifica con la protección del orden jurídico

público. Esta visión está emparentada con la idea del poder de policía en sentido tan amplio que implica prácticamente toda acción del Estado.⁵³³

Por mi parte, me adhiero a la opinión de que la seguridad pública está ligada a la protección de la paz pública, de tal manera que puede ser conceptualizada, desde el punto de vista objetivo, como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa⁵³⁴ Esta concepción amplia de la seguridad pública, que incorpora las actividades de procuración e impartición de justicia, es sostenida también por otros juristas.⁵³⁵

Como lo expusimos en el primer capítulo de este trabajo, el sistema penal es uno de los denominados mecanismos duros del control social, cuyo origen lo encontramos en el derecho de castigar del Estado (*ius puniendi*).⁵³⁶ A partir de su formulación iluminística, dada su gravedad, se caracterizó al derecho penal con reglas específicas de formulación: no hay delito sin ley; reglas específicas de aplicación: no hay pena sin delito, y reglas específicas de ejecución: no hay pena sin ley. De ahí que el funcionamiento del sistema de justicia penal abarque desde

533 Cfr HERRENDORF, Daniel *El poder de policía en el estado democrático* INACIPE, D F , México, 1991

534 Cfr GONZALEZ RUIZ, Samuel *Seguridad pública en México*, Op Cit p 49

535 Cfr ZAFFARONNI, Eugenio Raúl *Tratado de derecho penal (parte general)*, tomo I, Ediar, Buenos Aires, Argentina 1980, p 61

536 Sobre control social el libro más representativo es el de COHEN, Stanley, *Visiones del control social*, PPU, Barcelona España 1985 Ver también KELSEN, Hans *Teoría general del derecho y del estado*, segunda edición, UNAM, D F Mexico 1988, p 17. Sobre el *ius puniendi* del Estado, cfr, JIMENEZ DE ASUA, Luis *Tratado de derecho penal*, tomo I segunda edición, Lozada Buenos Aires, Argentina, 1964, pp 71 a 75 y *Principios del derecho penal (La ley y el delito)* Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, pp 40 a 47

la procuración de justicia, continúe con la impartición de la misma y culmine en la ejecución de la pena. Dado que a la pena le ha sido asignada la función de prevención general (debido a su ejemplaridad, inhibe la realización de conductas delictivas), y de prevención especial (segrega y readapta al que cometió delitos), desde una perspectiva amplia, una política de seguridad pública implicará todos los aspectos del sistema de control penal.⁵³⁷

“En resumen, una política de seguridad pública coherente y racional, implica el manejo de diversos elementos que interactúan y que pueden ser clasificados desde dos puntos de vista. La perspectiva más estrecha comprende elementos que tienen que ver con la procuración de justicia y con la policía de seguridad pública. En consecuencia, son elementos centrales de una política de seguridad pública los siguientes:

En el ámbito policial

1. La policía preventiva estatal y municipal, en todas sus modalidades (policía de seguridad pública, granaderos, grupos especiales de asalto, policía de vigilancia, montada y de tránsito, entre otras);
2. Las policías preventivas federales (P.F.P. -de caminos y puertos, migratoria y, fiscal-, entre otras);
3. Las policías judiciales (estatales y federal), y
4. Los cuerpos de seguridad privados.

En el ámbito ministerial: El Ministerio Público en los niveles local y federal.

Los anteriores elementos deben ser tomados en cuenta si se quiere desarrollar una política de seguridad pública integral y, en consecuencia, coherente; sin embargo, conjuntamente con estos factores, existen otros elementos que interactúan con ellos de una manera más amplia. Así, esta última visión comprende, además de lo anterior:

- a) Un sistema de impartición de justicia eficaz (ministros, magistrados y jueces autónomos, independientes e imparciales);
- b) Un sistema de ejecución de penas más racional (que prevea a la prisión sólo como una opción más, y que por tanto permita formular sustitutos a la misma);

537 Cfr FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e Ragione*. Laterza. Roma, Italia, 1989

- c) Un sistema de tipificación penal más racional (eliminar tipos penales generando sistemas de terminación de conflictos eficientes por otras vías);⁵³⁸
- d) Una política de medios de comunicación que favorezca la seguridad pública y no la delincuencia. Frecuentemente la prensa escrita, la radio y la televisión desconocen las consecuencias criminógenas de la manera de comunicar, y
- e) Un sistema de prevención del delito que abarque a las posibles víctimas y a los posibles participantes en actos delictivos.⁵³⁹

Dentro de la primer concepción (restringida), resulta importante entender cabalmente el concepto de policía que es un elemento central de la seguridad pública, el cual ha sido muy poco estudiado en México; caso contrario a otros países en los que al menos se le ha abordado desde la perspectiva del derecho administrativo.⁵⁴⁰

La razón de que en México se dediquen tan pocas páginas al estudio de las policías es, tal vez, porque siempre se ha visto a la policía como lo más negativo del Estado, lo menos jurídico; esto desde la tradición liberal. La consecuencia fundamental y de mayor trascendencia es que la materia no ha sido regulada en todo el transcurso del presente siglo. Esto se evidencia en el hecho de que México

538 Piensese por ejemplo en opciones tales como seguro para vehículos obligatorio y establecimiento de un tribunal especial para problemas de tránsito

539 GONZALEZ RUIZ, Samuel *Seguridad pública en México*, Op Cit., pp 49 a 51

540 El libro clásico de derecho administrativo materia que le da el título al mismo escrito por FRAGA, Gabino (trigesimosexta edición, Porrúa D.F., México 1997, 506 pp) solamente le dedica 3 páginas. El libro de ACOSTA ROMERO Miguel, intitulado *Teoría general de derecho administrativo* Porrúa, D.F. México, 1997, prácticamente tampoco se ocupa del tema, dedicándole solamente 6 páginas. Por su parte, SERRA ROJAS, Andrés, en su obra *Derecho administrativo*, Porrúa, D.F., México 1997 dedica 24 páginas al tema, siendo por tanto el más extenso, sin desconocer que en forma reciente se han publicado varias monografías al respecto como *La policía en México* de Beatriz Martínez Murguía (Planeta, D.F., México 1999) y *Función policial y seguridad pública*, de Serafín Ortiz Ortiz (Mc Graw Hill, D.F., México, 1998). En cambio en la doctrina de derecho administrativo de Alemania, Francia e Italia, se dedican amplios estudios al tema. Esto se demuestra, por ejemplo, en el libro clásico de MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Depalma, Buenos Aires Argentina 1950, que dedica 181 páginas al problema. De la misma manera, BERTHELEMY en su *Droit Administratif* Librerie Arthur Rousseau, Paris, 1930, dedica 236 páginas al tema. En España, a pesar de que el tema no ha sido tratado suficientemente por el derecho administrativo, existen actualmente excelentes obras que sí lo han abordado, a partir de la Constitución española de 1978, como BARCELONA LLOP, Javier. *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, IVAP, Oñati, España, 1988, y AGIRREAZKUENGA, Iñaki. *La coacción administrativa directa*, IVAP, Madrid, España, 1990

carecía hasta 1999⁵⁴¹ de una policía federal preventiva, a pesar de que ya en el siglo pasado existían regulaciones de policía.⁵⁴²

Para desarrollar el concepto restringido de seguridad pública, es importante definir y entender el desarrollo histórico del concepto de policía. En cualquiera de sus concepciones, la policía ejerce una parte fundamental del poder del Estado: la coacción directa. El poder judicial puede ejercer coacción, pero es frecuentemente más utilizada la coacción que se da a partir del poder del policía.

Dentro de la doctrina alemana, es Otto Mayer⁵⁴³ el que define, en el marco del Estado de derecho, a la policía como la que tiene por finalidad la defensa del buen orden de la comunidad –orden público- mediante todos los medios –inmediatos o mediatos- de que dispongan los poderes públicos ante las alteraciones provocadas por los individuos. El poder de policía es más estrecho que aquel concepto ya que abarca solamente las manifestaciones de la coacción pública,⁵⁴⁴ dejando al margen toda actividad auxiliar. Agirreazkuenaga afirma que para el autor alemán citado, la coacción policial consiste en la aplicación de la fuerza por cualquier medio con el fin de conseguir el cumplimiento forzoso de los deberes existentes

541 Decreto publicado en el DOF del 4 de enero de 1999, que crea la Policía Federal Preventiva

542 Como la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad, expedida por Ignacio Comonfort en 1857, o bien la Ley sobre Policía General del Imperio expedida por Maximiliano en 1865. Así por ejemplo, el artículo 1 del decreto de Maximiliano denominado 'Ley sobre la Policía General del Imperio' señalaba que '... el servicio de la policía del Imperio será desempeñado en los departamentos y municipalidades bajo la dirección de los prefectos y de los alcaldes. A los primeros se encomiendan las funciones propias de la policía general y a los segundos, bajo la vigilancia de los primeros, las que corresponden a la policía municipal'

543 Cfr. MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, citado por GONZALEZ RUIZ, Samuel *Seguridad pública en México*, Op. Cit., p. 52

544 Por su parte, el jurista alemán Adolph Merkl define a la policía como aquella actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbación del orden. Citado por GONZALEZ RUIZ, Samuel *Seguridad pública en México*, Op. Cit., p. 53

para con la policía. Mayer distingue entre la fuerza usada sin acto procedimental ninguno (coacción directa), de aquella que se usa como consecuencia de un acto procedimental (ejecución por coacción). La coacción directa, en el régimen del Estado policía del absolutismo monárquico, se usaba libremente. En un Estado de derecho, el uso de la fuerza está sometido a reglas. La coacción directa tiene como elemento fundamental el uso de la fuerza por los agentes de policía que puede ser utilizada de conformidad con los siguientes géneros:

- a) Como autodefensa administrativa, para combatir desordenes que puedan ocasionar daños a la administración general;
- b) Para evitar hechos punibles, es decir para hacer frente a conductas tipificadas como contrarias al orden público y para prevenir la comisión de actos contrarios a las normas penales;
- c) En casos de extrema necesidad, tales como calamidades naturales, siempre y cuando no se vulneren las libertades garantizadas en la Constitución.⁵⁴⁵

Como puede verse, esta visión de la policía es amplísima pues abarca todo acto de la administración del Estado y, entonces, va más allá de nuestra postura, sin embargo, es un parámetro que nos permite reflexionar acerca de la acción de la policía como una función del Estado.

Agirreazkuenaga señala que la doctrina moderna alemana circunscribe la coacción administrativa directa⁵⁴⁶ a ciertos principios que la policía y la administración deben cumplir, cuando se trate de evitar el peligro para la generalidad o para el individuo

545 Cfr Agirreazkuenaga, *Op Cit* pp 36 a 50 La obra que cita Agirreazkuenaga de Otto Mayer es su *Derecho administrativo alemán*

546 En Francia la doctrina de la coacción directa se generó por el Prefecto Romieu y fue sintetizada por Dupont de la siguiente manera: la operación administrativa debe tener una fuente en la ley, debe cesar en el momento en que las obligaciones prescritas se hayan cumplido, debe estar basada en la urgencia que no puede hacer esperar a una sanción judicial. *Idem*, pp 84 a 102

y cuando se amenace la seguridad pública y el orden público; dichos principios son: la proporcionalidad, oportunidad, claridad y previsibilidad. Así, el principio de proporcionalidad prohíbe todo ataque excesivo a los derechos de los ciudadanos, imponiendo una obligación de moderación a los diferentes órganos del Estado y comprende la exigencia de que las medidas por aplicar sean adecuadas para evitar el peligro y que, de las múltiples medidas, la que se adopte sea la menos gravosa.

Por su parte Hauriou, subraya que la policía administrativa, a diferencia de la policía judicial, tiene la finalidad de mantener el orden público mediante cierta reglamentación y la represión de las alteraciones a través de la coacción, lo que significa el despliegue y empleo de la fuerza pública. Dicho acto administrativo tiene como fin lograr por la fuerza, de forma inmediata, hacer desaparecer los obstáculos que impidan el orden público.⁵⁴⁷

Fundado en lo anterior, es importante reiterar que el concepto de policía en un sentido lato abarca prácticamente todas las funciones de la administración del Estado; en el sentido restringido, el concepto de policía se refiere al servicio público que tiene por fin lograr la paz y tranquilidad social, mediante las acciones de ciertos agentes del Estado que deben hacer respetar las leyes, previniendo la realización de faltas administrativas o delitos que vulneren el orden público. Se

⁵⁴⁷ *Idem*, pp 116 a 118

trata del orden que permite a todos los ciudadanos desarrollar sus derechos públicos, garantizados por la Constitución.⁵⁴⁸

Mientras que el orden público se cifra en la observancia del conjunto de reglas de dominio popular para el comportamiento del particular, y su observancia es contemplada como condición indispensable para una convivencia ciudadana ordenada.⁵⁴⁹ La idea que fundamenta la seguridad pública, es la noción de peligro concreto y no abstracto; de esta manera, la función de seguridad pública debe evitar el peligro y mantener el orden público.

La seguridad pública, tal como ha sido definida, no presenta conflicto alguno con los derechos humanos. Dichas garantías regulan el marco en el cual el Estado puede actuar como autoridad; es decir, son la concreción del Estado de derecho, en el cual impera el gobierno de leyes, que no de hombres.

En general se trata de derechos que no pueden ser vulnerados por la actuación del Estado, o que deben ser protegidos por el Estado. En la concepción liberal que implica el Estado democrático de derecho, las garantías, individuales comprenden el marco en el que los individuos pueden desarrollar sus actividades sin dañar a terceros. Este es el principio básico de la convivencia social

548 Cfr GONZALEZ RUIZ, Samuel. *Seguridad pública en Mexico*, Op Cit . p 54

549 *Idem*, pp 65 a 75

Debe recordarse que el principio central del Estado democrático de derecho radica en que todo aquello que no le está permitido a la administración le está prohibido. Es decir, la administración no puede actuar discrecionalmente; por el contrario, sus acciones deben estar irrestrictamente enmarcadas en el ordenamiento jurídico que las prevé.

Vale la pena reflexionar sobre la seguridad pública como obligación del Estado. Esta garantía no significa que el Estado impida efectivamente que dañen a la persona, a su familia o sus derechos, sino sólo que el daño de un tercero a tales bienes jurídicos es un acto antijurídico y por tanto se perseguirá al responsable. El Estado debe prever un sistema que sancione a aquellos que realizan actos antijurídicos que lesionan a los ciudadanos, así como un sistema eficiente de seguridad pública que prevenga la realización de los actos ilícitos que afecten a terceros.

En cuanto a la falsa ecuación, más respeto a los derechos humanos menos seguridad pública, que se oye frecuentemente en algunas opiniones actuales de la sociedad, también vale la pena hacer algunas reflexiones. En primer lugar, cuando los agentes del Estado realizan conductas contrarias a los derechos humanos como tortura, actos crueles o degradantes, sus actos son antijurídicos, es decir, son hipótesis de otra sanción por lo que no apoyan al orden jurídico, ni a la seguridad pública, sino que los transgreden. Asimismo, es importante insistir en que la autoridad pública, es decir, el total de la administración pública, que incluye

a la policía, sólo puede actuar en el marco irrestricto del respeto a los derechos humanos. Los órganos de la autoridad pueden lograr la protección efectiva de la seguridad pública, al desarrollar un auténtico sistema que la conceptualice como un servicio público que requiere de políticas y acciones para su desarrollo. En este sentido, es absolutamente factible lograr eficiencia con respeto a los derechos humanos, bajo una visión sobre la seguridad pública que abarque una estructura operativa racional, con elementos profesionales en la procuración de justicia, que comprenda a un Ministerio Público técnico y autónomo. En tal concepción deberán integrarse además, en el ámbito de la policía administrativa, modernos sistemas de análisis criminológico y las técnicas más avanzadas de la criminalística. A todo ello debe sumarse una reforma orgánica al derecho penal, procesal penal y penitenciario, con estudios científicos sobre políticas de seguridad pública.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en el tema que nos ocupa, señaló que la creciente inseguridad quebranta seriamente el Estado de derecho y la confianza de la ciudadanía en las instituciones y atribuyó ello a la deficiente labor policial, derivada de su insuficiente capacitación y remuneración, así como a la ausencia de coordinación en los 3 niveles de gobierno, amén de que los cuerpos de seguridad pública se enfocaron más a perseguir que a prevenir. Para controvertir ese estado de cosas, se planteó como estrategia de acción, la administración eficaz y transparente de las instituciones de seguridad pública y sus recursos, que adecue su actuar a la concepción de que es un derecho de todo individuo y una función de servicio.

La reforma constitucional de diciembre de 1994 sentó las bases para tal cambio conceptual, que contempló las bases para el Sistema Nacional de Seguridad Pública con estándares nacionales de calidad en el servicio de la seguridad, creando una auténtica carrera policial sustentada en un régimen de prestaciones económicas y sociales congruente con la importancia y los riesgos de su labor; y mecanismos de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía municipal. Del mismo modo planteó un permanente proceso de profesionalización de los recursos humanos, con objeto de establecer niveles mínimos de calidad y eficiencia; para tal efecto propuso crear el Centro Nacional de Formación Policial para reclutar aspirantes a las policías preventivas y mandos de alta especialización. También prometió la utilización cabal del Registro Nacional de Servicios Periciales para tener mayor coordinación y aprovechamiento de los recursos. *

Resaltó la conveniencia de sistematizar la información sobre la materia y por ello la creación del Sistema Nacional de Información Policial, sobre delincuentes, bandas, formas delictivas y tipo de armamento de las organizaciones criminales, que pudiesen consultar las autoridades de los 3 niveles de gobierno.

Todo ello, bajo la coordinación del Consejo Nacional, responsable de concertar políticas y acciones entre los 3 niveles de gobierno, para lo cual se establecerían o reforzarían programas de acción conjuntos, para capacitación, profesionalización y

especialización, prevención del delito, financiamiento compartido, homologación de normas administrativas y operativas de la actuación policial.

Asimismo planteó una estrecha vinculación entre la autoridad y la ciudadanía y anticipó la promoción de una campaña de comunicación social sobre prevención del delito, derechos de las víctimas y relevancia de las instituciones de seguridad pública.

Por último enfatizó la necesaria eficientización de los procedimientos de readaptación social, para generar la plena reincorporación a la sociedad de los que han delinquido.

Bajo esa tesitura, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000 plasmó la mayoría de las estrategias y líneas de acción del plan referido, al promover la adecuación normativa, para generar las condiciones legales, institucionales y administrativas tendientes a asegurar a toda persona la protección efectiva de sus derechos, reiterando el advenimiento de mejores programas de capacitación, profesionalización y especialización, al igual que ética en el desempeño, asimismo de coordinación interinstitucional y cooperación internacional, así como de prevención del delito, pero también mayor severidad en las punibilidades y agilización de los procedimientos para su imposición; lo anterior acompañado de una mejoría en el nivel de vida de los servidores públicos, pero

compensado con mejores sistemas de supervisión de su trabajo y mayores instrumentos de sanción para éstos, sin que ello quebrante la política general de disciplina fiscal, austeridad, racionalización y uso eficiente de los recursos públicos. En dicho programa se ha debido enmarcar la actuación de la Procuraduría General de la República y su similar del Distrito Federal, al igual que la Procuraduría de Justicia Militar, en la presente administración.

El referido plan deriva de los lineamientos fundamentales contenidos en la Constitución federal, que en sus artículos 21, 32, 73, 115, 122 y 123,⁵⁵⁰ hace alusión a la seguridad pública.

En cumplimiento de lo prescrito en los artículos 21 y 73 de la Constitución y del programa anterior, el 11 de diciembre de 1995, se publicó la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad

550 Artículo 21 - La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública. Artículo 32 - En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento. Artículo 73 - El Congreso tiene facultad: XXIII - Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: III - Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: h).- Seguridad pública y tránsito. VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los artículos 122 y 123 ya han sido citados, por lo que se tiene aquí por reproducidos.

Pública.⁵⁵¹ la cual a través de 4 títulos estructura dichas bases, la primera al establecer las disposiciones generales, la segunda al implementar el sistema referido,⁵⁵² la tercera al prescribir la participación de la comunidad⁵⁵³ y la cuarta al regular los servicios privados de seguridad;⁵⁵⁴ dentro de todo este complejo normativo, resaltan aspectos que inciden plenamente en el desarrollo de la función de procurar justicia penal, al prescribir la coordinación y cooperación de las procuradurías de justicia federales (del fuero civil y militar) entre sí y con las locales, así como con los demás integrantes del sistema, no sólo para determinar las políticas de seguridad pública, sino para ejecutarlas conjuntamente,⁵⁵⁵ con tal objetivo integran el Consejo Nacional, el secretario de gobernación (que lo preside), los secretarios de la defensa nacional y marina, el de comunicaciones y transportes, el procurador general de la República, los gobernadores de los Estados, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del

551 Cuyas disposiciones generales artículos 1 a 8, refieren la instauración del Sistema Nacional en la materia, su amplitud e integración el concepto de seguridad pública que " es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. El Estado combatirá las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de la policía preventiva, del Ministerio Público de los tribunales de los responsables de la prisión preventiva ejecución de penas y tratamiento de menores infractores de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley", asimismo el esquema de coordinación entre los niveles de gobierno los principios de conducta policial a saber de legalidad eficiencia profesionalismo y honradez.

552 A través de los artículos 9 a 48 en los cuales refiere la coordinación entre los 3 órdenes de gobierno establece las instancias de coordinación, como son el Consejo Nacional de Seguridad Pública los consejos locales y regionales de coordinación la actuación y formación de los integrantes de las instituciones policiales la información nacional sobre seguridad pública (que incluye el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, Registro Nacional de Armamento y Equipo, la estadística de seguridad pública la información de apoyo a la procuración de justicia –relativa a datos sobre probables responsables, inculcadas procesadas o sentenciadas- y las reglas generales sobre información) y los servicios de atención a la población (que incluye establecer un servicio de localización de personas y bienes, así como servicios de atención telefónica de emergencias).

553 Dentro de los Consejos de Coordinación para la Seguridad Pública con derecho a información, seguimiento propuesta y auxilio.

554 A los que en virtud de catalogar como auxiliares de la función de seguridad pública, sujeta a autorización para su funcionamiento por parte de la Secretaría de Gobernación si prestan servicio en más de una entidad federativa si no basta con la autorización de la autoridad local.

555 El artículo 9 establece los objetivos de la coordinación sus alcances se incluyen en el numeral 10 y la mecánica en el artículo 11.

Sistema⁵⁵⁶, consecuentemente están representadas las instituciones de procuración de justicia, además para la coordinación sobre ésta materia existe la Conferencia de Procuración de Justicia, integrada por los procuradores generales de justicia del país, instancia que podrá tomar acuerdos sobre el tópico e implementarlos en la órbita de sus competencias, por tanto generará resultados a nivel federal como estatal. Aunado a lo anterior, está la adopción de medidas integrales como la creación de los sistemas o registros del personal, armamento, equipos y estadísticas delictivas en todo el país, información clasificada que estará a disposición de la institución del Ministerio Público, con lo cual dicho órgano encuentra una magnífica fuente de información para sustentar de mejor manera sus investigaciones y acusaciones; de igual modo se contempla la tan llevada y traída capacitación, profesionalización y especialización del personal de la institución, que viene a fortalecer la ya existente carrera ministerial y policial, pero que al verse apoyada, previsiblemente debe ser más eficaz.

La Ley de Coordinación federal no es el equivalente a las leyes locales sobre seguridad pública, pues si bien, todas tienen el mismo objetivo general, éstas se enfocan a establecer los mecanismos para mantener el orden público; proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y colaborar en la

556 Que tendrá las atribuciones previstas por los artículos 74 a 76 de la citada Ley

investigación y persecución de los delitos.⁵⁵⁷ En tales cuerpos normativos, es evidente la participación de las procuradurías de justicia en el rubro de seguridad pública, ya que prescriben la intervención de éstas en el diseño del programa sectorial de la entidad y su coordinada ejecución.⁵⁵⁸

Dicha ley general, ha implicado también la actualización de las leyes orgánicas de las instituciones de procuración de justicia, al generar nuevas atribuciones-obligaciones para éstas, como su intervención en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y por ende en todos los mecanismos que de éste deriven, tal es el caso de la referida Conferencia de Procuración de Justicia, así como en los registros sistematizados antes referidos.⁵⁵⁹

557 Como se establece en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública para el D F , que encomienda estas funciones al Departamento (hoy gobierno) del D F a través de la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública (policía preventiva, policía complementaria – industrial y bancaria, auxiliar- y Policía Judicial del Distrito Federal) establece la Constitución, dicha ley acata los mandamientos del Programa de Seguridad Pública para el Distrito Federal, asimismo señala en su artículo 4º, que corresponde al Departamento (Gobierno) del D F y a la Procuraduría por ser esta última la institución en que se integra el Ministerio Público del Distrito Federal, prestar coordinadamente el servicio de seguridad pública, en sus respectivos ámbitos de competencia, agrega que la Policía Judicial quedará sujeta por lo que corresponde a su ámbito de competencia, a las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo previsto en la LOPGJDF, en su Reglamento y en el CPPDF

558 Ello se patentiza en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Pública del D F , que atribuye al gobierno de la ciudad y a la Procuraduría, en sus respectivos ámbitos de competencia, la elaboración e implementación del programa de seguridad pública en ese orden de ideas, el artículo 57 señala, que la Procuraduría y el Departamento, en el ámbito de sus respectivas competencias coordinarán operativa y administrativamente sus actividades en las siguientes materias I - Sistemas expeditos para el intercambio de información que faciliten tanto el desarrollo de sus actividades como la selección e idoneidad de su personal II - Cooperación en la instrumentación de operativos policíacos, III - Intercambio académico y de experiencias para robustecer la profesionalización de los elementos policíacos IV - Mecanismos y lineamientos conforme a los cuales la Policía del Distrito Federal, actuará bajo la autoridad y mando de la Procuraduría, cuando intervenga como auxiliar del Ministerio Público en la averiguación o persecución de un delito, y V - Las demás que se determinen en otras leyes o mediante los convenios y bases de coordinación interinstitucional que al efecto se celebren Incluso, el artículo 60 reitera que el Departamento y la Procuraduría se coordinarán con las autoridades federales, estatales y municipales en las materias a que se refiere este título (coordinación en materia de seguridad pública) Será objeto de atención prioritaria la coordinación de acciones con los estados y municipios conurbados al Distrito Federal Incluso la procuraduría capitalina llegó a tener el control para la autorización, funcionamiento y revocación de la autorización de los servicios privados de seguridad, facultad que fue transferida en 1998 a la Secretaría de Seguridad Pública

559 Como se advierte de la simple lectura de los numerales 2 fracción VII, 4, fracción X, 9 10, 35, de la LOPGR del mismo modo, en los artículos 2, fracción VI, 9 fracción II, y 33 entre otros, de la LOPGJDF

Consecuentemente, podemos afirmar que la seguridad pública es una de las misiones de la procuración de justicia penal, por lo cual está inmersa en el actual sistema de seguridad pública, que viene a unificar en los 3 niveles de gobierno, dicha función, por tanto, el nivel de desempeño de aquel subsistema impacta el universo de la seguridad ciudadana.

VI. PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad pública y por tanto la procuración de justicia penal, está también en estrecha relación al binomio seguridad exterior e interior del Estado.⁵⁶⁰

La expresión "seguridad exterior del Estado" hace referencia,⁵⁶¹ a la situación de potencia nacional y equilibrio internacional, que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos, en plano de igualdad con la comunidad de naciones. La frase seguridad interior del Estado es definida como:

"...situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades".

560 Que se emplea en varias ocasiones en la CPEUM, misma que nunca usa la expresión "seguridad nacional". La razón está en que este último concepto se usa solamente a partir de la segunda mitad del presente siglo, mientras que como bien se sabe, nuestra Constitución data de 1917.

561 CABANELLAS DE TORRES, "Seguridad exterior del Estado", *Diccionario militar*, Heliasta, Buenos Aires, Argentina, 1988.

Es importante destacar que, la idea de seguridad tiene una connotación activa que significa hacer actos preparatorios que impidan el ataque del enemigo.⁵⁶²

Estos dos conceptos son utilizados por la CPEUM en los artículos 20 y 89, fracción VI. Como se ve, en las definiciones anteriores el concepto de seguridad interior involucra la idea de tranquilidad y paz pública, que sin embargo no debe ser confundida como intervención de las fuerzas armadas en problemas de policía, ya que las instituciones armadas tienen objetivos, funciones, aptitudes, entrenamiento y capacidades diferentes a los de la policía. Es fundamental entender como premisa, que la seguridad interior del Estado, en este contexto, implica que las fuerzas armadas tienen intervención solamente cuando los cuerpos de seguridad pública han sido desbordados, y los conflictos atentan contra los intereses fundamentales de la nación, tales como la soberanía, integridad del territorio, forma de gobierno republicana y democrática, así como el pacto federal.⁵⁶³

La expresión seguridad nacional es una noción cargada de ideología. La idea de nación es más bien un concepto ideológico, cuya definición varía según el estudio que lo aborda. Algunos prefieren hablar de seguridad del Estado, que implica tanto la exterior como la interior. La idea de seguridad nacional está relacionada con la expresión geopolítica, entendida como la doctrina que divide al mundo de acuerdo con los intereses imperialistas de ciertas potencias, y tiene estrecho vínculo con la

562 *Ibidem* en campaña o ante cualquier amenaza para una fuerza la seguridad es organización de un sistema de vigilancia que prevenga contra sorpresas del enemigo o de un agresor desconocido 'En resumen, la seguridad persigue la posibilidad de luchar en las mejores condiciones posibles por el despliegue y la información, para no estar ya vencido antes de haber empezado el combate'

563 *Cfr* GONZALEZ RUIZ Samuel *Seguridad pública en México. Op Cit* , p 46

idea nazista del espacio vital del *Reich*,⁵⁶⁴ aunque por supuesto, que en este tema existen múltiples opiniones.⁵⁶⁵

Por otra parte, en la legislación mexicana se distinguía entre seguridad interior y exterior de la nación; sin embargo, a partir de 1970, probablemente por influencia

564 Cfr WEIGERT, Hans W. *Geopolítica*, Fondo de Cultura Económica, D.F. México, 1943

565 Así por ejemplo, H. D. Lasswell en 1950 afirma "El significado que distingue de la seguridad nacional es la libertad respecto de una dictadura extranjera. La política de seguridad nacional implica un estado de alerta necesario para mantener la independencia nacional. Como se ve, este concepto está bastante ligado a la seguridad exterior del Estado. En 1947 se promulgó la Ley de Seguridad Nacional de los EUA que creó el Consejo de Seguridad Nacional como organismo encargado de asesorar al presidente. Dicha idea fue incorporada en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1948, que concebía a los intereses de Estados Unidos como parte de su seguridad nacional. Fue tomada posteriormente en la doctrina impulsada por los militares latinoamericanos, generando con ello la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional, que implicaba que los militares debían tener el control de los aparatos que garantizaran la seguridad nacional. Así, Mauricio Ruiz, indica que la pretendida doctrina es un replanteamiento de las relaciones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos en la posguerra, especialmente en la reformulación de los roles asignados a los ejércitos latinoamericanos. Una definición de Seguridad Nacional basada en estos supuestos es la de la Academia de Guerra de Brasil, en la que se define a la Seguridad Nacional como " el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles ". Siguiendo a Viera-Gallo el concepto de seguridad nacional, ligado a la seguridad hemisférica, es entendido como " la necesidad histórica del predominio norteamericano en su propio continente, como prerequisite de su capacidad hegemónica mundial. Cfr GONZÁLEZ RUIZ, Samuel. *Seguridad pública en México. Op. Cit.*, p. 47 y 48. Para Lorenzo Meyer no hay acuerdo en torno a todos los elementos que deberían incluirse en la agenda de la seguridad mexicana ni en su orden de importancia, pues en buena medida ello depende de que tan amplia o estrecha sea esta definición. Por ejemplo, para algunos, el narcotráfico es una amenaza a la seguridad nacional en tanto que para otros, por ahora lo es solo para la seguridad del Estado, y lo mismo se puede decir respecto del deterioro del sistema económico tradicional, etc. Pero sea amplia o limitada la definición de seguridad nacional que se elija, hay algunos puntos de acuerdo básico entre el grueso de los interesados, ya sean actores u observadores. En primer lugar, que para el México actual no tiene mucho sentido poner el énfasis de la definición de seguridad de la nación en el aspecto tradicional, es decir, en el militar y, en cualquier caso, dada la naturaleza asimétrica de la relación con sus vecinos del norte y del sur, la definición práctica de la seguridad de México como sociedad nacional depende y va a seguir dependiendo mucho de cuál sea la visión que de su propia seguridad tenga Estados Unidos, y el lugar que se le asigne a México en la agenda norteamericana. Cfr MEYER, Lorenzo. Prologo de "En busca de la seguridad perdida", compilación de AGUAYO QUEZADA, Sergio, Bruce MICHAEL BAGLEY y Jeffrey STARK, Siglo XXI, D.F., México, 1990, p. 15. De la triste historia de la seguridad nacional en otros países, se desprende que la obligación fundamental de quien en su nombre haga análisis, formule propuestas, tome decisiones y las ponga en práctica, es no confundir la seguridad de la nación con la seguridad del Estado, con la del gobierno o, menos aun, con la de un grupo o camarilla. Pues de esa confusión a la idea de la existencia de un "enemigo interno" de la nación y a la de ver en el adversario político a un traidor que se debe destruir en vez de tolerar solo hay un paso, un paso que es muy fácil dar en los momentos en que un arreglo político se debilita y entra en crisis, pero cuyas consecuencias han sido siempre trágicas de largo plazo, y dañinas a una evolución política sana y democrática. *Idem* p. 16. Por supuesto que la noción de seguridad también se ha empleado en los países en desarrollo, pero generalmente como parte del esfuerzo por racionalizar y justificar ese autoritarismo de las élites dominantes (sean de derecha o de izquierda) que frecuentemente desemboca en persecuciones de opositores internos, un ejemplo clásico en la región es la doctrina de seguridad nacional utilizada por las dictaduras militares del cono sur latinoamericano durante los años sesenta y setenta. Por consecuencia, desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder -principalmente militares- y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los estados-nación. AGUAYO QUEZADA, Sergio, Bruce MICHAEL BAGLEY y Jeffrey STARK, Introducción de *México y Estados Unidos. En busca de la seguridad perdida*, Op. Cit., pp. 17 y 19.

de la doctrina que se comenta, se adoptó⁵⁶⁶ en el CPF el concepto de delitos contra la seguridad de la nación.⁵⁶⁷

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, definió a la seguridad nacional como "el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional",⁵⁶⁸ por su parte el plan rector para el sexenio 1989-1994 estableció como elementos de la seguridad de la nación: la defensa de su soberanía, su independencia y su integridad territorial, con objeto de asegurar el necesario ambiente de pacífica convivencia y solidaridad social, basado en un orden social justo; además, fue el primer programa global que señaló expresamente al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad.⁵⁶⁹

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, precisó que la defensa de la soberanía tiene tareas internas y tareas externas. Ambas son parte de un mismo esfuerzo, y agregó, que las iniciativas a promover en el exterior, se sustentarían en principios e intereses nacionales y estarían vinculadas a los compromisos internos con el Estado de derecho. Por tanto, reafirmó que el principio rector de la política

566 Consideramos importante subrayar que conceptualmente son más claras las nociones de seguridad interior del Estado y seguridad exterior del mismo, que emplea nuestra carta magna. No compartimos el uso de la expresión seguridad nacional porque conlleva elementos ideológicos que incorporan el concepto de interés como fundamento de una visión política. El empleo de las expresiones que consagra nuestra Constitución Política es más preciso, porque implica la idea de derechos en un sentido subjetivo, del pueblo mexicano: su soberanía, su derecho a autogobernarse, su derecho a ser independiente y a escoger su régimen político. Sin embargo, reconocemos lo inevitable de que dicha acepción cobra día a día carta de naturalización en nuestro sistema jurídico.

567 Que comprende los delitos de traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración (artículos 123 a 145 del CPF).

568 MEXICO SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, D.F. México, 1983, p. 61.

569 Cfr. MEXICO SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, D.F. México, 1989, p. VIII.

de seguridad nacional es fortalecer la soberanía, para lo cual fijó como objetivos, fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano, asimismo, promover posiciones internacionales acordes a las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales como el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Como estrategia de acción para garantizar la seguridad nacional de México planteó preservar, con apego a la ley, a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos; coordinar a la administración pública federal y de los estados de la Federación, en sus relaciones con otras naciones; en especial para unificar criterios en el combate de las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo.⁵⁷⁰

570 Cfr MÉXICO. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Op. Cit., p. 9, aunque para Celia Toro los intentos de México y Estados Unidos por impedir el tráfico de drogas, desde una perspectiva de seguridad nacional no incorporan ese problema dentro del concepto de seguridad nacional. Para tal efecto, propone redefinir la seguridad nacional mexicana a efecto de que considere una serie de problemas nuevos, entre otros, la lucha contra las drogas. Cfr TORO, María Celia "México y Estados Unidos. El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional", dentro de *En busca de la seguridad perdida*, Op. Cit., pp. 367 a 384, por su parte, Jorge E. Tello Peón, en "El control de narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría", sostiene que el tráfico de drogas se ha convertido en una preocupación hemisférica y en un reto a la seguridad bilateral, es un problema polifacético que requiere de una solución integral, basada en una variedad de medios para atacar todas sus manifestaciones en forma simultánea. Puesto que las causas e impactos del problema del narcotráfico son globales en alcance y consecuencias, la solución también deberá ser global. El autor argumenta que el tráfico de drogas ya es una amenaza directa a la seguridad nacional mexicana, pese a que tradicionalmente sólo había sido punto de tránsito para cargamentos de droga provenientes de otros países y que México no tiene la vulnerabilidad cultural que ha permitido que los traficantes entraran con tanta facilidad en Estados Unidos. Es decir, el narcotráfico erosiona la integridad territorial de México, su estabilidad política interna y su legalidad. Cfr AGUAYO QUEZADA, Sergio, et. al. *Las segundades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Op. Cit., pp. 169 a 183.

Ahora bien, la pregunta es por qué el narcotráfico resulta un problema de seguridad nacional, al respecto poco se ha dicho, pero esencialmente es porque atenta contra la estabilidad política, pone en peligro la solidez de las instituciones, contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas y lesiona el prestigio de México en el contexto internacional,⁵⁷¹ pero entonces surge la duda de quién es el enemigo, los narcotraficantes, la corrupción oficial, la demanda extranjera, o su conjunto, lo cual resulta relevante dilucidar, pues dependiendo de la amenaza es la estrategia para su combate. Actualmente dicha estrategia le corresponde desarrollarla a la Secretaría de Gobernación,⁵⁷² de manera coordinada con otras como la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina, de Relaciones Exteriores e

571 Cfr. REYES ESTRADA Jorge "Narcotráfico grave peligro para la seguridad nacional SDN y PGR", periódico *Unomásuno*, D.F. México, 27 de junio de 1989. Ejemplo de los efectos para la seguridad y estabilidad nacional, que genera un ineficaz ejercicio de la procuración de justicia penal es que a partir 1994, los asuntos de política exterior que más han preocupado a la opinión pública estadounidense tienen que ver con México (narcotráfico, migración, empleo, energía y comercio), lo que se relaciona con las principales inquietudes en el ámbito interno (criminalidad y violencia) por tanto, la seguridad tiene un lugar prioritario en la agenda bilateral. Cfr. BAILEY, John "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral la dinámica burocrática en Estados Unidos" en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Op. Cit., pp. 203 a 228.

572 Al respecto el Reglamento Interior de la Secretaría señala en su artículo 5. Son facultades indelegables del secretario XXIV Coordinar las acciones de seguridad nacional y de protección civil, para lo cual existe, entre otras áreas administrativas, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, previsto en el artículo 33. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al secretario, que tendrá las siguientes atribuciones: I Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; II Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; III Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y IV Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional. Al respecto Sergio Aguayo en "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", describe como se fundó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la variedad de problemas que la rodearon desde su inicio. En 1947 el presidente Miguel Alemán la creó por decreto, y siempre fue un instrumento utilizado sin restricciones por el ejecutivo. La DFS operaba con un personal poco profesional, mezclaba actividades operativas y de inteligencia, y utilizaba la violencia con impunidad, fiel a su tarea principal, controlar a la población. Este autor sugiere que la degradación de la DFS se debió, en parte, a esa impunidad y lo ejemplifica con acontecimientos del estado de Jalisco, donde se descubrió que la DFS protegía a narcotraficantes. Esta crisis se manifestó en 1985 con el asesinato del agente antinarcóticos estadounidense Enrique Camarena y su piloto mexicano, lo que provocó una crisis que derivó en la iniciativa de reformar los servicios de inteligencia. Aguayo hace un recuento de los pasos que llevaron a la formación del Centro para Investigación y la Seguridad Nacional (Cisen) y describe algunas de sus deficiencias y las posibilidades de que se apege a los criterios de una sociedad democrática. Cfr. *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Op. Cit., pp. 184 a 201.

incluso la Procuraduría General de la República, que conforman el gabinete de seguridad nacional.⁵⁷³

De tal forma, la procuración de justicia, está vinculada con la seguridad nacional, debido a que la delincuencia organizada pone en riesgo la estabilidad del Estado, y sólo a través de su eficaz combate y disminución, puede preservarse dicha seguridad.

Pero no sólo la delincuencia organizada y en específico el narcotráfico, ponen en riesgo la seguridad de la nación, dentro del ámbito de las conductas antisociales existen otras situaciones similares, como los delitos políticos y la corrupción en la función pública, que también deben ser perseguidas eficientemente por las instituciones de procuración de justicia penal.

Consecuentemente, mientras no se abatan los factores de riesgo para la estabilidad nacional, el Estado deberá destinar mayores recursos para tal efecto, con miras a no perder el control socio-económico y político.

573 Cfr AGUAYO QUEZADA, Sergio. "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990", dentro de *En busca de la seguridad perdida*, compilación de AGUAYO QUEZADA, Sergio y Bruce MICHAEL BAGLEY, *Op. Cit.*, pp 119 a 121

CAPÍTULO CUARTO

ESTADO ACTUAL DEL SUBSISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Expuesta a grandes rasgos la función pública de promover la justicia, resulta necesario conocer la situación real de las instituciones que conforman el subsistema mexicano, para poder establecer las causas, motivos o razones de la insuficiencia, ineficacia, y en ocasiones, manipulación y corrupción que les aquejan, y pronosticar objetivamente si el camino actualmente adoptado es el correcto o requiere ajustes para dar viabilidad a los objetivos y metas naturales e inmanentes de la función, o si por el contrario estamos errados en el sendero

La forma para conocerlo será a través de la disección de sus instituciones, por lo cual haremos un recorrido de las principales, a efecto de conocer sus objetivos, atribuciones, organización, avances y perspectivas conforme a su estado actual, de manera que podamos tener un panorama de su realidad. Comenzaremos por las 2 dependencias del fuero federal, una en el ámbito civil y otra en el militar (esta última

parte del fuero de guerra), para posteriormente adentrarnos en algunas de las procuradurías estatales⁵⁷⁴ y del D.F.

I. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Al ser la república mexicana una federación de estados libres, que en conjunto constituyen un todo diverso de sus partes, es obvio que comencemos nuestro análisis por la institución más representativa de la función de procurar justicia, y cuyas actividades abarcan plenamente el territorio nacional, así como los aspectos internacionales de la citada labor.

Sin pretender realizar un estudio histórico de la institución en comento, es conveniente señalar que la Procuraduría General de la República (PGR) se instauró en 1900, mediante la reforma del 22 de mayo, al artículo 96 de la Constitución federal de 1857, la cual incorporó en su texto la ya existente institución del Ministerio Público⁵⁷⁵ y ordenó que fuera encabezado por el procurador general de

574 Respecto de la que se pudo obtener información, principalmente via internet

575 Existía en el D.F., pues durante la intervención francesa se promulga la ley donde se marcan las atribuciones de cada uno de los departamentos ministeriales del 1° de abril de 1865, que mediante su artículo 17 encargó la organización del Ministerio Público al Ministerio de Justicia. En ese sentido, el 19 de diciembre de 1865, durante el Imperio de Maximiliano de Asburgo, fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público, del contenido de sus 57 artículos se concluye que estaba encabezado por un procurador general del Imperio, subordinado al emperador y específicamente era controlado por el Ministerio de Justicia (situación no del todo novedosa ya que también los fiscales y el procurador, previstos por la Constitución de 1857 eran designados por el Ejecutivo, aunque estaban incardinados en el poder judicial), tenía como atribución ejercer la acción criminal en los juicios (con ciertas limitaciones en los delitos privados, en los cuales el particular podía pedir el inicio del proceso), pues sólo intervenía con tal carácter a partir del auto de formal prisión, asimismo vigilaba el cumplimiento de las sanciones e intervenía en la imposición de sanciones por infracciones administrativas. El 15 de junio de 1869, expide don Benito Juárez la Ley de Jurados en Materia Criminal para el D.F., donde se establecen 3 promotorías fiscales para los juzgados penales e independientes de la parte civil en la cual, por primera vez en la legislación de la República, se les llama a los promotores, representantes del Ministerio Público, y lo ubica como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para difundir ante los tribunales los intereses de éste, en los casos y por los medios que señalan las leyes, no obstante, carecía de la facultad de ejercicio exclusivo de la acción penal, a partir de 1880 estaba encabezada la institución por un procurador, que era inamovible. Cfr. MÉXICO PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*, tomo I Antecedentes Generales del Ministerio Público, D.F., Mexico, 1996, pp. 33 y 34.

la República, aclarando que tanto éste como los miembros de aquél, serían nombrados por el titular del poder ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia,⁵⁷⁶ con lo que constitucionalmente se dejó atrás la dupla de figuras denominadas promotor fiscal o simplemente fiscal y procurador general,⁵⁷⁷ que se insertaban en el poder judicial, aunque eran designados por el poder ejecutivo, así se le dio carácter institucional a la parte acusadora, antaño personificada en el fiscal.⁵⁷⁸

A partir de la Constitución de 1917,⁵⁷⁹ se convirtió en la sucesora de la Secretaría de Justicia al asumir muchas de las funciones de ésta.⁵⁸⁰ La problemática generada con la unificación de la Promotoría Fiscal y la Procuraduría General, en una sola organización que incluyera la institución del Ministerio Público, al mando del procurador general y sus consecuencias, se advirtió en los años sucesivos, incluso provocó en 1932 la famosa polémica entre don Luis Cabrera y don Emilio Portes

576 El texto del artículo reformado era "Art 96 La ley establecera y organizara el Ministerio Publico de la Federacion. Los funcionarios del Ministerio Publico y el procurador general de la Republica que ha de presidirlo, seran nombrados por el Ejecutivo " TENA RAMIREZ Felipe *Leyes fundamentales de México 1808-1999* vigesimosegunda edicion, Porrua D F . Mexico 1999, pp 712 y 713

577 Inexistente antes de dicha Constitución, pues sólo se preveía la figura del fiscal. Ahora bien, cabe decir que ambos funcionarios eran elegidos para un periodo de 6 años, sólo podían renunciar al cargo por causa grave, así considerada por el Congreso ante quien debía presentarse (arts 91 a 96 de la Constitución). El 29 de julio de 1862, se dicta el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, donde se determinan como funciones del procurador, intervenir en todos los negocios, que ventilados en la Suprema Corte, tengan algún interés para la hacienda pública, respecto al fiscal debía ser oído en todos los asuntos en materia penal o de responsabilidad, en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consulta sobre dudas de la ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo considerara conveniente. Cfr MEXICO. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA *Historia de la Procuraduría General de la República*, D F . Mexico 1987, pp 21 a 35

578 *Ibidem*

579 *Parteaguas del órgano de acusación en México*, al suprimir los jueces de instrucción y otorgar de manera exclusiva la función investigadora al Ministerio Público, asimismo, en su artículo 14 transitorio decretó la supresión de la Secretaría de Justicia

580 Conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, que absorbió la mayoría de atribuciones, como la penitenciaria, basta ver su reglamento interior para constatar esto, pero la Procuraduría lo hizo respecto de algunas muy importantes, como la representación de la Federación en litigios o asuntos jurídicos internacionales

Gil, en la que se impuso la opinión de éste último, a la sazón procurador general de la República.⁵⁸¹

La normatividad orgánica que ha regido a la Procuraduría se sintetiza en sus 8 leyes, las 5 primeras denominadas, palabras más palabras menos, Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, pero la promulgada en 1974 corrigió la nomenclatura al intitularla Ley de la Procuraduría General de la República, misma que se abrogó por la de 1983,⁵⁸² que igual suerte corrió ante la Ley Orgánica de 1996,⁵⁸³ corrección que resulta acertada toda vez que si bien la función del Ministerio Público de la Federación corresponde a la Procuraduría General, no toda la actividad de esta última la realiza el Ministerio Público, pues como ha quedado asentado, despliega múltiples funciones propias del *attorney general* del derecho angloamericano, no tan sólo las relativas al *solicitor general*, que son las equiparables al Ministerio Público francés, magistratura calificada como liberal, científica y provechosa, por el legislador mexicano, que parcialmente la adoptó, para amalgamarla a las otras 2 figuras de tradición angloamericana.⁵⁸⁴

581 Cfr. CABRERA, Luis y Emilio PORTES GIL. *La misión constitucional del procurador general de la república*, Op. Cit

582 Cfr. *Historia de la Procuraduría General de la República*, Op. Cit

583 La cual fue publicada en el DOF del 10 de mayo de 1996 y reformada en cuanto a su entrada en vigor mediante decreto publicado en el mismo medio de comunicación del 7 de noviembre de 1996.

584 Cfr. CASTRO Y CASTRO, Juventino. *La procuración de la justicia federal*, Porrúa, D.F., México, 1996, p. 10.

Sabemos que la PGR, dentro de la cual está integrada la institución del Ministerio Público,⁵⁸⁵ es órgano esencial del sistema federal de justicia, al ostentar la representación de la sociedad (aunque está subordinado en realidad al poder ejecutivo de la Federación),⁵⁸⁶ promover y vigilar el cumplimiento del orden legal y constitucional, y procurar justicia en el ámbito de su competencia, dentro de lo cual investiga delitos y persigue a sus probables responsables, incluso vigilando el cumplimiento de las sentencias impuestas por la autoridad judicial, previo el juicio correspondiente, asimismo participa en acciones de prevención del delito, entre otras muchas funciones, todo ello en aras de preservar la seguridad jurídica, garantizar la seguridad pública y coadyuvar a la seguridad nacional, con miras a alcanzar el Estado social y democrático de derecho.⁵⁸⁷

Esta delicada y trascendente misión debe realizarse con estricto apego a los principios democrático-constitucionales y a las leyes que de ésta emanan, así como en plena observancia de los derechos humanos, requisitos indispensables para conjugar legitimación y legalidad en su accionar.

585 La actuación de la PGR, en investigación del delito y persecución del delincuente, al igual que en el ejercicio de otras atribuciones, se realiza materialmente por el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares cuyos miembros deben orientar y regir su quehacer, por los principios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad, eficiencia, legalidad y respeto a los derechos humanos. Es obvio referir aquí el apartado "A" del artículo 102 de la Constitución federal así como citar el artículo 1º de la LOPGR que señala: Esta Ley tiene por objeto organizar la PGR, ubicada en el ámbito del poder ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación, a su titular el procurador general de la República, les atribuyen la CPEUM, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

586 Se afirma esto, porque en el caso de la PGR, entendiéndose Ministerio Público de la Federación, no existe disposición alguna que lo señale como representante social, a diferencia del Ministerio Público del D.F., que en su ley orgánica sí se le designa como representante social, independientemente de la discusión ya señalada anteriormente de que ni el procurador, ni la institución del Ministerio Público en México realmente sean representantes de la sociedad, por la forma como se designa al procurador y su real dependencia del titular del poder ejecutivo.

587 Ya se ha señalado que Estado de derecho puede ser uno que tenga leyes y autoridades totalitarias, en donde efectivamente se observen las reglas impuestas, tanto por gobernados como por gobernantes, pero ello no implica la observancia de los principios democráticos, por lo que se requiere alcanzar en los hechos el Estado social y democrático de derecho.

Como ya se ha referido en apartados anteriores, la competencia de la PGR en su aspecto represivo, es atender los delitos del fuero federal, y sólo en las excepciones previstas en la ley, los del fuero común.⁵⁸⁸ Cabe precisar que las actividades investigadora y persecutora son delegables por el procurador en los servidores públicos expresamente referidos en la Ley Orgánica y su Reglamento,⁵⁸⁹ a diferencia de otras atribuciones que debe ejercer de manera personal,⁵⁹⁰ tal vez por la importancia que representan para el sistema político y no sólo de justicia, debido a lo cual se exige que el titular de la institución presente las mismas cualidades que un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁹¹

588 Podemos decir que en múltiples casos, donde un hecho aparentemente corresponde al fuero común su investigación, son las circunstancias de la comisión del ilícito que se investiga las que determinan la competencia de la PGR para llevar a cabo la indagatoria, de acuerdo a los parámetros previstos en el artículo 50 de la LOPJF y sus excepciones plasmadas en los artículos 2 a 5 del CPF, y 10, párrafos segundo y tercero, del CFPP

589 Lo cual no priva al procurador de su facultad de investigar y perseguir directamente, pero en observancia de los principios tradicionales del Ministerio Público, como unidad y jerarquía, así como por cuestiones de organización y operatividad, cada agente investigador o persecutor de la institución, está facultado para desarrollar tan importante función, aunque es conveniente precisar que existe una estructura orgánica y especializada bajo la cual emergen niveles de mando superior, mando medio y personal operativo, que se distribuyen las tareas específicas, lo que concretiza la delegación de la facultad

590 Atribuciones previstas en el artículo 4 de la LOPGR, que precisa corresponde personalmente al procurador general de la República I Comparecer ante cualquiera de las Camaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación o de las personales a que se refiere este artículo En esas comparecencias, y bajo su responsabilidad, el procurador general de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme lo que dispongan las leyes sobre la reserva de las actuaciones relativas a la averiguación previa, II Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la CPEUM, en los términos previstos en dicho precepto y las leyes aplicables, III Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia, así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la CPEUM, IV. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII de la CPEUM, V Proponer al ejecutivo federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la CPEUM y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la institución, VI. Someter a la consideración del ejecutivo federal el proyecto de reglamento de esta.(sic) Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias; VII. Proponer, al ejecutivo federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate; VIII Presentar propuestas al ejecutivo federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del ejecutivo federal, IX Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable; X. Participar en la Conferencia de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y XI. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables

591 Las cualidades se precisan en el artículo 20 de la Ley Orgánica de la institución que señala: El procurador general de la República será designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Para ser procurador se requiere a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento; b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; c) Contar, con antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de licenciado en derecho; y d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo Federal.

1. OBJETIVOS

Si bien en principio la PGR, a través de la institución del Ministerio Público de la Federación, tiene como objetivos la investigación de los delitos y la persecución de sus responsables, hasta lograr que sean sancionados conforme a derecho, con miras a preservar la seguridad jurídica y el orden social, como lo hacen también las procuradurías de justicia estatales en el ámbito de sus responsabilidades, la procuraduría federal también tiene como finalidad coadyuvar en la tutela de la seguridad nacional, al formar parte del gabinete federal para tal efecto⁵⁹² e incluso aboca su lucha hacia los flagelos que atentan contra la estructura y esencia del propio Estado.⁵⁹³ en el mismo sentido se endereza la atribución de vigilar, además de la legalidad de los procedimientos penales, como corresponde también a las instituciones del fuero común, la constitucionalidad de estos, lo cual la convierte en paladín de la justicia y centinela del Estado de derecho.⁵⁹⁴

Es claro que la PGR, al ser considerada a partir de 1917 como la institución jurídica sustituta de la Secretaría de Justicia que existió en nuestro país hasta antes de la Constitución federal vigente,⁵⁹⁵ tiene también otros objetivos, como coadyuvar en la defensa de la soberanía nacional y el Estado de derecho en su amplio espectro; para tal efecto le han sido conferidas las atribuciones conducentes a la defensa de

592 En términos del artículo 29 de la CPEUM (gabinete de seguridad nacional del que también forman parte secretarías de estado como gobernación, defensa nacional marina, entre otras

593 Como el narcotráfico el tráfico de armas, la subversión, entre otros delitos

594 Bajo esa perspectiva es claro que la PGR tiene una misión doblemente compleja, en relación con la que corresponde a las demás instituciones de procuración de justicia luego bien puede afirmarse que es la madre de las procuradurías en México

595 Cfr GUERRERO OMAR *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, I I J , UNAM, D F , México, 1996 (serie C, número 61), pp 89 a 220

los intereses de la Federación ante los tribunales federales, por demandas de los particulares, de alguno de los otros dos niveles de gobierno,⁵⁹⁶ o incluso respecto de otros Estados⁵⁹⁷ y la defensa de los derechos humanos,⁵⁹⁸ pero en el presente caso, nos abocamos sólo a las atribuciones vinculadas directamente con su función represora, que de manera inmediata buscan evitar la impunidad en conductas antisociales, que se sancione legalmente al infractor de la ley penal y se reparen los daños y perjuicios ocasionados por el injusto, a efecto de prevenir la nueva transgresión de la norma, tanto por el propio sentenciado, como por el resto de la sociedad, con lo cual se preservará el orden en la convivencia comunitaria, pero además esto redundará en la reafirmación del poder estatal, la vigencia de sus instituciones republicanas y la soberanía nacional.

2. ATRIBUCIONES

Las facultades de la Procuraduría General de la República se contienen en el cuerpo normativo federal, esencialmente en la Constitución, que en sus artículos 16, 20, 21 y 102, apartado "A" refiere sea al Ministerio Público o al procurador que encabeza a aquél; el primer numeral delimita los casos en que el Ministerio Público puede detener a un individuo, así como el alcance de la retención que le puede aplicar para investigar un hecho, asimismo refiere la capacidad para solicitar a la autoridad judicial una orden de aprehensión, así como la intervención limitada de

596 Sea en juicios ordinarios o controversias constitucionales.

597 En lo cual colabora con la Secretaría de Relaciones Exteriores

598 Misma que desde 1990 corresponde esencialmente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como se advierte del apartado "B" del artículo 102 de la Constitución federal.

las comunicaciones privadas;⁵⁹⁹ el segundo precepto establece la posibilidad del órgano persecutor de oponerse al beneficio de la libertad provisional para el inculpado, por razones de seguridad y la prohibición de obtener declaraciones bajo tortura de los indiciados. al igual que su obligación de prestar asesoría jurídica a la víctima de un delito;⁶⁰⁰ el artículo 21 establece la razón de existencia del Ministerio Público, la investigación del hecho delictuoso y persecución del delinciente, acotada en su disposición del *ius puniendi* a través del control jurisdiccional, cuando determina la improcedencia de ejercer tal acción: en el mismo numeral se establece la función de seguridad pública en la cual se inserta la actuación del Ministerio Público y la policía (en este caso, los incorporados a la PGR);⁶⁰¹ por último, el multicitado artículo 102, apartado "A" ⁶⁰² es dedicado en exclusiva al procurador general de la República y al Ministerio Público de la Federación, refiriendo el párrafo segundo del artículo en cita, que a éste incumbe, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e

599 Lo que se advierte en los párrafos quinto, séptimo y noveno, los 2 primeros reformados por decreto publicado en el DOF del 3 de septiembre de 1993, y el último, del 3 de julio de 1996

600 A la vista en las fracciones primera y segunda y último párrafo del numeral, aquella modificada por decreto publicado en el DOF del 3 de julio de 1996 las 2 restantes por el similar del 3 de septiembre de 1993

601 Como se advierte en los párrafos primero y cuarto, así como quinto y sexto, mismos que han sido reformados o adicionados en diversas fechas, ejemplo de esto es la modificación al primer párrafo del 3 de julio de 1996 que precisó la facultad de investigación y suprimió el calificativo "judicial" a la policía que auxilia al Ministerio Público y la adición del cuarto al sexto párrafo, el 31 de diciembre de 1994

602 El apartado "A" surgió con motivo de la incorporación en el apartado "B" del fundamento constitucional de la CNDH, publicado en el DOF del 28 de enero de 1992. El texto actual de los párrafos segundo y cuarto son producto de la reforma del 25 de octubre de 1967; el tercer apartado es consecuencia de la modificación del 31 de diciembre de 1994, misma que por fin libró al procurador general, de la función de consejero jurídico del gobierno, la cual pasó a ser parte de la Consejería Jurídica del Gobierno, dependencia de la administración pública federal (que ahora se propone pase a formar parte de las atribuciones de la proyectada Secretaría de Justicia)

intervenir en todos los negocios que la ley determine; amén de que el párrafo cuarto le impone intervenir en todos los litigios⁶⁰³ en que la Federación sea parte o en los que estén involucrados agentes diplomáticos; asimismo prescribe la participación del procurador, en las acciones y controversias constitucionales reguladas en el artículo 105 de la constitución federal.⁶⁰⁴

A. INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN

Su capacidad represora se precisa de mejor forma en los artículos 2 al 13 de la Ley Orgánica de la institución,⁶⁰⁵ específicamente en el numeral 2, fracción V y 8°, que

603 El texto dice negocios, lo cual es muy amplio y no denota siquiera el espíritu del legislador, ya que si el procurador interviniera en todos los negocios, entonces podría incluso intervenir en todos los actos jurídicos del gobierno federal, situación que excedería el espíritu y la naturaleza de una institución de su clase, por ello estimo que la palabra litigio expresa de mejor manera el ámbito de actuación del procurador o sus agentes.

604 Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes. I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral. II - De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por c) - El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, III - De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten

605 El artículo segundo antes citado de manera parcial, en su texto completo le atribuye al Ministerio Público federal. I Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, III Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, V Perseguir los delitos del orden federal, VI. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia; VII Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demas disposiciones aplicables; VIII Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del gobierno federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institucion y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la administración pública federal; IX. representar al gobierno federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la CPEUM, X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia, y XI Las demás que las leyes determinen

El artículo 8° de la citada ley, antes citado (cap III) sólo en su fracción II, en las restantes fracciones señala: "En la averiguación previa: a) Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración; c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados; d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la CPEUM; e) Realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito, en los términos de los

atribuyen al Ministerio Público de la Federación la investigación de los delitos del orden federal y la persecución de sus responsables.

La tarea de investigación de los hechos, que realiza el Ministerio Público, es por demás compleja, para confirmar esta premisa basta escudriñar en las atribuciones descritas en la primera parte del artículo 8° de la Ley Orgánica en cita, pues lo menos es recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito federal,⁶⁰⁶ lo trascendente es investigar los delitos del orden federal con la ayuda de la policía judicial (ya que en el fuero federal subsiste dicha nomenclatura), los servicios periciales y otras autoridades, tanto federales como de

artículos 40, 41 y 193 del CPF, y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables, f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del CFPP, g) Conceder la libertad provisional a los inculcados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la CPEUM, h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercitar la acción, el Ministerio Público de la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan, i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia, j) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando: 1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito. 2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del inculcado. 3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables; 4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables. 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y 6. En los demás casos que determinen las normas aplicables; k) Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales, l) Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables, y m) Las demás que determinen las normas aplicables. Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten. III. En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito: a) Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales, b) Promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios, y c) Concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 de la CPEUM, y IV. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

606 Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad legitimada para presentar la querrela o cumplir el requisito equivalente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación

las entidades federativas, lo cual implica practicar las diligencias necesarias⁶⁰⁷ para determinar si se acredita o no el *corpus delicti* y la probable responsabilidad del indiciado, así como establecer si existen daños y perjuicios por la conducta del indiciado; investigación que al detectar la existencia de flagrancia o urgencia, esto último sólo tratándose de delito grave, facultará al investigador federal para validar u ordenar la detención y, en su caso, retención de los probables responsables en su comisión, asimismo para realizar el aseguramiento y tramitar el destino de los instrumentos, objetos y productos del delito; del mismo modo, durante la indagatoria, el agente del Ministerio Público podrá, en aquellos casos en que la ley lo permita, propiciar la conciliación de los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia, al igual que restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, conceder la libertad provisional a los indiciados; pero al tiempo, si el estado de la investigación lo sustenta, solicitará al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte. Al ejercer la acción, el Ministerio Público de la Federación formulará a la autoridad jurisdiccional los pedimentos que legalmente correspondan, como el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes.

607 No solo procesales, sino criminalísticas, por lo cual es básico que tanto los agentes del Ministerio Público, como los agentes de la Policía Judicial sean capacitados en dicha disciplina auxiliar del derecho penal, la cual se ocupa del descubrimiento y verificación científica del delito y del delincuente, ésta se divide en criminalística de campo o de laboratorio, por lo que la capacitación debe versar sobre la primera división. Cfr. MÉXICO. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. *Manual de métodos y técnicas empleadas en servicios penales*, D.F., México, 1996, pp. 15 a 18.

En caso de que con motivo de una denuncia o querrela sea presentado algún menor de edad, lo deberá poner a disposición del Consejo de Menores,⁶⁰⁸ pues en todo caso, sólo habrá cometido las infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales; del mismo modo deberá poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables.⁶⁰⁹

Pero si al concluir la investigación, no encuentra acreditados los extremos legales para ejercer el *ius puniendi*,⁶¹⁰ determinará el no ejercicio de la acción penal.⁶¹¹

608 El artículo 1 de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, indica que tiene por objeto reglamentar la función del Estado en la protección de los derechos de los menores, así como en la adaptación social de aquéllos cuya conducta se encuentra tipificada en las leyes penales federales y del Distrito Federal y tendrá aplicación en el Distrito Federal en materia común, y en toda la República en materia federal. Artículo 4 Se crea el Consejo de Menores como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el cual contará con autonomía técnica y tendrá a su cargo la aplicación de las disposiciones de la presente Ley. Respecto de los actos u omisiones de menores de 18 años que se encuentren tipificados en las leyes penales federales, podrán conocer los consejos o tribunales locales para menores del lugar donde se hubieren realizado, conforme a los convenios que al efecto celebren la Federación y los gobiernos de los Estados. Se promoverá que en todo lo relativo al procedimiento, medidas de orientación, de protección y de tratamiento, los consejos y tribunales para menores de cada entidad federativa se ajusten a lo previsto en la presente Ley, conforme a las reglas de competencia establecidas en la ley local respectiva.

609 No hay que olvidar que en México existen dos sistemas de justicia paralelos, el primero para adultos imputables, el segundo para los inimputables (sean mayores o menores de edad), el primero establece penas y medidas de seguridad para los responsables de un delito, el segundo sólo medidas de seguridad y en el caso de los menores éstas son sólo consecuencia de infracciones, no propiamente delitos. Dicha normatividad está prevista en el título duodécimo del CFPF, que en el caso de los menores infractores reenvía a la Ley de la materia, publicada en el DOF del 24 de diciembre de 1991.

610 Porque los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito o bien, una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del inculcado, al igual que si la acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables, así también que de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables, o incluso, resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable.

611 La atribución para dictarlo se asigna en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la institución, que prescribe: El no ejercicio de la acción penal, la formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal, o de actos cuya consecuencia sea el sobreesimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia, se resolverán por los servidores públicos en los que el procurador general de la República delegue esas funciones y aquéllos que faculte el reglamento.

Ahora bien, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares en su caso, y conforme a sus funciones, podrán requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a las correspondientes al Distrito Federal, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones; es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación y que se realicen con las formalidades de la ley; en caso de incumplimiento, la autoridad correspondiente incurrirá en responsabilidad en los términos de la legislación aplicable,⁶¹² y los particulares serán compelidos, incluso mediante el arresto administrativo.⁶¹³

En el supuesto de ejercer la acción procesal penal, invariablemente la hará valer ante el órgano jurisdiccional competente por delitos del orden federal o conexos y siempre y cuando se acrediten los extremos previstos en el párrafo segundo del artículo 16 de la Constitución federal y 134 del CFPP, para que se resuelva sobre el pedimento de orden de aprehensión, de comparecencia o de presentación,⁶¹⁴ o si la consignación es con detenido se determine sobre la validez de su detención, se les reciba su declaración preparatoria y el juzgador determine su situación jurídica en el plazo que corresponde.⁶¹⁵

612 Artículo 13 de la LOPGR, promulgada mediante decreto del 16 de abril de 1996.

613 Hasta por 36 horas, de conformidad con el artículo 16 constitucional.

614 Este último mandamiento se solicita cuando el inculpado goza de la libertad provisional otorgada durante la averiguación previa. Cfr. ADATO GREEN, Victoria, *et. al.*, *Dinámica del procedimiento penal federal y el amparo penal directo e indirecto (metodología para el control y seguimiento)*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1994, pp 7 y 8

615 Con lo que comienza el proceso penal y específicamente el plazo constitucional o también denominado "preinstrucción" (art 1º, fracción II del CFPP).

La institución del Ministerio Público de la Federación también tiene la obligación aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del injusto⁶¹⁶ y la responsabilidad penal,⁶¹⁷ las circunstancias en que hubiese sido cometido el delito y las peculiares del inculpado, estas últimas para establecer la individualización de la punición,⁶¹⁸ la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación;⁶¹⁹ de manera relevante, debe presentar o promover las pruebas conducentes al decomiso de los instrumentos, objetos o productos del injusto.⁶²⁰

Momento climático del *ius puniendi* es cuando la denominada representación social formula sus conclusiones sobre el resultado del sumario, en los términos señalados por la ley,⁶²¹ y en caso de que sean acusatorias,⁶²² solicita la imposición de las penas y/o medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de

616 Pues no obstante que al ejercer la acción procesal se debe haber acreditado el cuerpo del delito, principalmente en consignaciones con detenido es frecuente que por la premura se hayan dejado de aportar medios de prueba que robustecen la incipiente comprobación, como periciales o documentales

617 Básicamente referidas a la forma de intervención (autor o partícipe) y la comisión dolosa o culposa de la conducta, tales como las testimoniales o periciales y la propia confesión

618 Por ministerio de ley deben recabarse los informes de ingresos anteriores a prisión, la identificación administrativa y el estudio de personalidad del procesado, sin embargo por nuestras carencias, en ocasiones no se realizan correctamente tales diligencias

619 Para lo cual se hace necesaria la coordinación con el ofendido coadyuvante a efecto de que éste aporte la documentación o incluso auditorias, para comprobarlos

620 Dicha figura está regulada a partir del artículo 22 de la CPEUM, así como en los numerales 40 y 41 del CPF y en el artículo 535 del CFPP, que establece: cuando se decreta el decomiso, se estará a lo previsto en el CPF para los fines de conservación, destrucción, venta y aplicación de instrumentos, objetos y productos de los delitos, asimismo debe observarse la Ley federal relativa a la administración de los bienes asegurados, decomisados y abandonados.

621 Véanse los artículos 307, en relación con el 152, 294 y 295, del CFPP

622 Será el momento en que de acuerdo a la corriente doctrinaria a la cual nos adherimos, surja efectivamente el derecho de castigar a favor de la sociedad y el Estado, toda vez que hasta ese momento, el órgano de acusación tiene plena certeza de que se cometió un delito, así como que su responsable es el procesado, ya que con antelación sólo se tenía la presunción, máxime que para ejercer acción penal, sólo se exige acreditar los elementos materiales de la hipótesis legal, no así la totalidad de los elementos del tipo, razón de más para discrepar con la clásica concepción de que la acción penal se ejercita desde la consignación de los hechos ante los juzgados, pues resulta evidente que lo que ejerce el Ministerio Público a ese momento es la acción procesal, con miras a ejercer la penal durante el juicio

los daños y perjuicios o, en caso de que sean de inculpabilidad, plantea las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.⁶²³

Invariablemente tiene expedito el derecho de impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales,⁶²⁴ impulsar el procedimiento de alzada, siempre con la finalidad de que prevalezca la legalidad.⁶²⁵

Corolario de su intervención en el procedimiento penal es la facultad de vigilar que las penas se cumplan cabalmente, conforme al sistema de ejecución de sanciones, así como que los centros de reclusión y readaptación donde se encuentren los reos federales, funcionen conforme lo marca la norma, con la finalidad de que efectivamente se alcance la doble función de la pena, retribuir y readaptar, para alcanzar la prevención especial y general.⁶²⁶

623 En caso de formular conclusiones de inculpabilidad el agente del Ministerio Público adscrito, estas deberán ser ratificadas por el procurador. Independientemente de ello, el artículo 18 de la Ley Orgánica señala que en el caso de formulación de conclusiones no acusatorias, así como las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal, o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia, se resolverán por los servidores públicos en los que el procurador general de la República delegue esas funciones y aquéllos que faculte el reglamento

624 El remedio de la revocación y los recursos de apelación, denegada apelación y queja están previstos en los artículos 361 a 398 bis del CFPP.

625 Aquí es donde indudablemente confluyen las atribuciones persecutora y de garante de la legalidad que tiene esencialmente el Ministerio Público.

626 Sabemos que la ejecución de las sentencias irrevocables en materia penal corresponde al poder ejecutivo, quien, por medio de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, determina, en su caso, el lugar y las modalidades de ejecución, debiéndose ajustándose a lo previsto en el CPF, en las normas sobre ejecución de penas y medidas de seguridad (Ley que establece normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados) y en la sentencia. Pero será deber del Ministerio Público practicar todas las diligencias conducentes a fin de que las sentencias sean estrictamente cumplidas, y lo hará así, ya gestionando acerca de las autoridades administrativas lo que proceda, o ya exigiendo ante los tribunales la represión de todos los abusos que aquéllas o sus integrantes cometan, en pro o en contra de los reos

B. PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS Y OFENDIDOS

No menos importantes son sus atribuciones en materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito, que consisten en proporcionarle asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales; promover a su favor, que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios; y concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos de la debida atención de sus lesiones físicas o psicológicas, ocasionadas por el delito.⁶²⁷

C. INTERVENCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

En otro orden de ideas, ahora sabemos que la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública vino a modificar sustancialmente los subsistemas de prevención y persecución del delito, al vincular y coordinar ambas tareas a través de una incipiente organización de los esfuerzos dispersos que antaño existían; la PGR participa⁶²⁸ mediante la promoción y celebración de acuerdos para la integración, funcionamiento y desarrollo del Sistema con las autoridades competentes que establece la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; así como al intervenir en las instancias y servicios a que se refiere la Ley de referencia; en las acciones de suministro, intercambio y

627 Las anteriores atribuciones, no sólo están previstas en los artículos 2, fracción III y 8, fracción III, de Ley Orgánica de la institución, sino también en el artículo 20, último párrafo de la CPEUM y 141 del CFPP

628 Véanse los artículos 2, fracción VII y 10 de la LOPGR

sistematización de información; en el establecimiento, conforme a la Ley de la materia y otras leyes federales, de programas sobre organización, funcionamiento, ingreso, promoción, retiro y reconocimiento de los integrantes de la Policía Judicial Federal, con objeto de que su actuación se rija por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.⁶²⁹

Sabemos también que, dentro del Sistema existe como uno de sus órganos auxiliares, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la cual está integrada por el procurador general de la República y los homólogos de las entidades federativas y el procurador del Distrito Federal, y como invitado a las reuniones plenarios, asiste el secretario ejecutivo del Sistema; dicha Conferencia está conformada por la asamblea plenaria, la comisión de coordinación, las diversas comisiones creadas por la asamblea y la secretaría técnica;⁶³⁰ dicha Conferencia ha funcionado desde antes del S.N.S.P.⁶³¹ pero tuvo su primera reunión nacional al amparo del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁶³² en abril de 1996, manteniendo estas con una frecuencia casi semestral.⁶³³

629 Si bien se refieren a la Policía Judicial, el Sistema de Seguridad Pública abarca cierto control del personal ministerial, al que somete a procesos de depuración y mejor selección, formación, especialización y evaluación, luego entonces, la función ministerial es parte esencial de la seguridad pública.

630 Consúltense los estatutos de la Conferencia, aprobados en la tercera sesión plenaria, celebrada en junio de 1997 en Saltillo, Coahuila y que ya fueron reformados en la VI Conferencia, realizada en Mérida, Yucatán en noviembre de 1998. La PGR encabeza la comisión de coordinación así como la secretaría técnica.

631 Véase el documento MÉXICO PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA "Concertación jurídica derivada de las reuniones nacionales y regionales de procuradores generales de justicia de México", D.F., México, 1993, 41 pp.

632 Creado por la Ley que establece las bases de coordinación del S.N.S.P., que absorbió dicha Conferencia, misma que por cierto, con el nombre de reunión nacional de procuradores, existe al menos desde los años cincuentas. *Cfr* MÉXICO, PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Memoria de la reunión nacional de procuradores generales de justicia 1986*, D.F., México, 1987, s/p.

633 Se realizaron 2 Conferencias en 1996, 1 en 1997, 3 en 1998, y 3 en 1999 (1 de estas últimas fue extraordinaria).

Son objetivos de la Conferencia. diseñar y ejecutar políticas, estrategias y acciones de cooperación entre los integrantes. integrar el subsistema nacional de información sobre probables responsables y sentenciados, incidencia delictiva, proponer estrategias para la prevención del delito, programas para capacitar y especializar el personal, entre otros.⁶³⁴

D. COOPERACIÓN Y ASISTENCIA JURÍDICA INTERNACIONAL

Respecto a dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del gobierno federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la administración pública federal,⁶³⁵ la actuación de la PGR comprende: la formulación y presentación de las propuestas de los instrumentos de alcance internacional, sobre colaboración o asistencia recíproca jurídica o policial; la intervención en la extradición internacional de indiciados, procesados y sentenciados, así como en la aplicación de los tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 de la CPEUM, en los términos que dispongan las leyes e instrumentos jurídicos aplicables; y la intervención en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter o con alcance internacional, cuando se relacionen con la competencia de la institución

634 Vease artículo 4 de los estatutos

635 Consultense los artículos 2, fracción VIII y 11 de la LOPGR

Cualquier apoyo o colaboración para la ejecución de programas derivados de instrumentos de carácter o con alcance internacional que involucren asuntos de la competencia de la institución, se entiende con reserva sobre evaluaciones o medidas que excedan la naturaleza de los programas, otorguen autoridad a personas o entidades extranjeras en territorio mexicano, o involucren consecuencias sobre materias ajenas al ámbito específico que cubre el programa respectivo.⁶³⁶ Esta reserva se consignará en los instrumentos que fijen las bases de dichos programas de conformidad con lo que establece la Ley sobre la Celebración de Tratados.⁶³⁷

E. COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Con referencia a la cooperación interestatal, hacia la Federación y viceversa,⁶³⁸ comprende: la promoción y celebración de convenios con las entidades federativas, con apego a las disposiciones aplicables, y sin perjuicio de las facultades de otras autoridades, sobre apoyo y asesoría recíprocos en materia policial técnica, jurídica, pericial y de formación de personal para la procuración de justicia; y la promoción y celebración de acuerdos con arreglo a las disposiciones aplicables para efectos de auxilio al Ministerio Público de la Federación por parte de autoridades locales,

636 Cfr REYES TAYABAS, Jorge. *Extradición internacional e interregional en la legislación mexicana*, Poder Judicial del Estado de Baja California, Mexicali, México, 1998, pp. 25 a 63, VILLARREAL, Lucinda. *La cooperación internacional en materia penal*, Pac, D.F., México, 1997, pp. 205 a 261.

637 La intervención del Ministerio Público de la Federación se advierte en los artículos 25 y 32 de la Ley de Extradición Internacional.

638 Consúltense los numerales 2, fracciones IX y X, y 12 de la LOPGR.

cuando se trate de funciones auxiliares previstas en esta Ley o en otros ordenamientos.⁶³⁹

Al tenor de este breve repaso de las atribuciones del Ministerio Público de la Federación, podemos señalar que interviene en todas las etapas del procedimiento penal, tanto como impulsor como vigilante del mismo, sea como autoridad rectora, como parte interesada o autoridad supervisora, pero siempre debiendo enarbolar sus finalidades, que lo constituyen como la única institución que abraza todos los periodos del procedimiento, situación que al mismo tiempo le otorga una mayor responsabilidad en el adecuado funcionamiento del sistema mexicano de justicia penal.

3. ESTRUCTURA

Damos paso a la explicación de cómo se organiza la PGR para llevar adelante las atribuciones conferidas a su favor por la Constitución y las leyes federales, para lo cual es conveniente precisar que el poder ejecutivo de la federación tiene aún gran ascendencia sobre dicha institución, a pesar de que en 1994 se convino otorgarle mayor autonomía política y funcional al procurador y a la institución del Ministerio

639 *Cfr* REYES TAYABAS, Jorge. *Extradición internacional e interregional en la legislación mexicana*, PGR, D F., México, 1997, pp 95 a 116

Público, con respecto al poder ejecutivo,⁶⁴⁰ lo que se reflejó en que se suprimiera lo relativo a la señalada Procuraduría de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁶⁴¹ por tanto, los principios constitucionales se ven reglamentados en la Ley Orgánica de la institución y no en la normatividad que rige toda la administración centralizada, ni tampoco en la descentralizada,⁶⁴² con lo que alcanzó cierta autarquía.⁶⁴³

- 640 Toda vez que antes de la reforma, publicada en el DOF del 31 de diciembre de 1994, al artículo 1º, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicho precepto señalaba "La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración Pública Centralizada", texto que se legisó en 1976, ya que con antelación no se precisaba tal cuestión y por ello había discusión teórica. Actualmente el citado apartado legal señala "La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada". Cabe mencionar el contenido del artículo 1º de la LOPGR, mismo que establece. Esta Ley tiene por objeto organizar la PGR, ubicada en el ámbito del poder ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación a su titular, el procurador general de la República, les atribuyen la CPEUM, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables. Al respecto debemos comentar que se ha interpretado que ámbito sólo implica estar dentro del espacio comprendido en límites determinados, no dependencia o subordinación, incluso el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no incluye en las dependencias del ejecutivo federal a la Procuraduría General de la República, lo cual contrasta en ese caso, con la ubicación del artículo 102, apartado "A" de la Constitución federal, que como sabemos está dentro del capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación. Con lo que se advierte que la Procuraduría General de la República no debiera ser considerada como una entidad centralizada (a pesar de que así se le considere en el artículo 4º transitorio del decreto que expide la Ley Orgánica de la institución), ni paraestatal, sino una institución "*sui generis*" que por las imprecisiones jurídicas y políticas navega entre la administración pública centralizada y el ámbito del poder judicial, por tanto, habría que explorar su correcta y clara ubicación, tal vez dentro de los órganos autónomos de la administración, como lo es el Instituto Federal Electoral. Máxime que la actual indefinición permite una cierta discrecionalidad y por tanto, manipulación de la función pública, ya que cuando interesa, la institución está más apegada a la administración centralizada (acuerdo de asuntos relevantes con el presidente de la República, aprobación de la normatividad interna, cuestiones presupuestales, etcétera), y cuando surge un asunto embarazoso (como ejemplo, el caso de la osamenta en "El Encanto" cuyas consecuencias negativas se atribuyeron en exclusiva al procurador del momento, tal vez más por ser miembro de un partido de oposición), se pretende desvincularla de las decisiones del poder ejecutivo, argumentando su autonomía.
- 641 Como consecuencia de lo anterior, se suprimió al procurador general de la República la atribución de ser el consejero jurídico del gobierno federal, otorgando esta a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como se advierte del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que reza. La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la CPEUM, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. Para ser consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser procurador general de la República. A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del ejecutivo federal. En el reglamento interior de la Consejería, aun inexistente, se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades. Vale comentar que tal vez primero se integre la Consejería a la Secretaría de Justicia, que se expida su reglamento.
- 642 De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 3o. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III.- Fideicomisos
- 643 La que por supuesto varía dependiendo del titular en turno, ya que un procurador sin compromisos políticos, pero con una sólida trayectoria profesional, siempre será menos manipulable que otro abogado que no tenga dicho perfil.

De al forma, la entidad tiene alguna movilidad, pero no ha logrado la autonomía requerida,⁶⁴⁴ sobre todo a raíz de la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque el ejecutivo federal ha decidido adoptar la política de concentrar esfuerzos para coordinar, lo cual conlleva que el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encabezado por la Secretaría de Gobernación, tenga una creciente injerencia en el diseño, desarrollo, implementación y evaluación de las políticas y acciones en materia de procuración de justicia, consecuentemente, la PGR de manera creciente está dependiendo más del poder ejecutivo.⁶⁴⁵

La dependencia se acentúa porque además, el titular del poder ejecutivo no solo designa al procurador (con ratificación del Senado de la República o por la comisión permanente en caso de receso de éste) y a los subprocuradores,⁶⁴⁶ sino también los remueve libremente, de igual forma es quien propone al H. Congreso de la Unión las iniciativas de ley en lo referente a las atribuciones, bases de organización, responsabilidades y demás aspectos inherentes a la configuración y funcionamiento de la institución,⁶⁴⁷ en ese orden de ideas, no se puede perder de

644 Que consiste en la completa autodeterminación del procurador y/o del fiscal general en cuanto a los asuntos competencia del Ministerio Público, sin politización de los mismos

645 Tanto en la toma de decisiones, como presupuestalmente, ya que en ese rubro depende de la SHCP, además, las partidas provenientes del erario federal, para combatir el crimen organizado, por ejemplo, se otorgan a la Procuraduría a través de la Secretaría de Gobernación siempre que ésta advierta el cumplimiento de la Procuraduría de las políticas y objetivos definidos por el Sistema, en caso contrario las podrá retener

646 El artículo 21 de la citada Ley Orgánica, refiere El nombramiento y remoción de los subprocuradores, visitador general, oficial mayor y coordinadores corresponden al ejecutivo federal Los demás funcionarios y agentes del Ministerio Público de la Federación serán designados y removidos en los términos previstos por esta Ley y su reglamento Los subprocuradores que suplan al procurador general de la República, en sus excusas, ausencias o faltas temporales, de conformidad con el reglamento de esta Ley, deberán reunir los mismos requisitos que para éste se establecen en el artículo anterior. El nombramiento será hecho por el ejecutivo federal, escuchando previamente la opinión del consejero jurídico del gobierno federal, que también es nombrado y removido por el presidente El visitador general, el oficial mayor, los coordinadores y demás funcionarios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, deberán reunir los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta Ley.

647 El presidente de la República expide el reglamento de la Ley Orgánica, con fundamento en la fracción I, del artículo 89 de la Constitución federal, que le prescribe proveer en la esfera administrativa la observancia de las leyes decretadas por el Congreso, pero tal situación no se sustenta en la Ley Orgánica de la institución, a diferencia de los reglamentos de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, cuya emisión expresamente corresponde al presidente de la República, con la firma del secretario del ramo, pero si la Procuraduría no es dependencia de la administración, debiese entonces tener su propio procedimiento para la expedición del reglamento

vista que el presupuesto asignado a la institución lo controla el poder ejecutivo, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,⁶⁴⁸ otorgando entonces, poca capacidad de acción al Ministerio Público y su titular, fuera de los márgenes permitidos por las políticas sexenales.⁶⁴⁹

Sin embargo, es claro que día con día, la presión social, la transformación política, social y económica que experimenta el país, y la severa crítica internacional, han generado acciones antaño impensadas, demostrando en múltiples casos, que cuando existe la voluntad de investigar y perseguir, se puede evitar la impunidad, se puede castigar a poderosos responsables de graves delitos, pero aún así, flota en la sociedad la estimación que son seleccionadas tales actuaciones espectaculares;⁶⁵⁰ que prevalece en ocasiones el principio de oportunidad (influido por criterios políticos) sobre el de legalidad y que incluso se modifican discrecionalmente las prioridades en las investigaciones relevantes; claro, esto no es privativo de nuestro país, pero no por ello es encomiable, ni siquiera justificable.

Pero continuando con las bases de organización previstas en el capítulo segundo de la Ley Orgánica, vemos que está en todo momento presente el principio de jerarquía, ya que para el desempeño de su función, el procurador se auxilia de subprocuradores, visitador general, coordinadores, directores generales,

648 Así lo señala el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

649 Mismas que como sabemos, varían dependiendo del titular del poder ejecutivo, ya que cada presidente tiene distintas prioridades y maneras de ejercer el poder, no siempre en beneficio del pueblo.

650 Como las de prominentes políticos, empresarios, artistas y líderes populares, que antes eran intocables por sus influencias. Idea que se apoya en la creencia de que cada administración manda al exilio o a la cárcel a sus enemigos políticos, así como en la extendida corrupción, que implica combatir a los delincuentes no asociados y fomentar a los consentidos.

delegados, agregados, directores y subdirectores y demás personal, especialmente los agentes del Ministerio Público de la Federación titulares, adjuntos y asistentes, así como el personal policial (comandantes, jefes de grupo, agentes)⁶⁵¹ y pericial (profesionistas y técnicos) correspondiente.

Asimismo, la institución base de la Procuraduría, el Ministerio Público de la Federación, cuenta con unidades especializadas que actúan en todo el territorio nacional, en la investigación de géneros delictivos y persecución de sus probables responsables; asimismo tiene fiscalías especiales que se abocan al conocimiento, atención y persecución de delitos específicos, que por su trascendencia, interés y características, así lo ameritan.⁶⁵²

Dicha Ley Orgánica prescribe que para el desarrollo de las funciones ministeriales del propio procurador, la institución cuenta con un sistema de desconcentración territorial y funcional.⁶⁵³

651 Veanse los artículos 19 y 26, de la LOPGR

652 Consúltense el artículo 14 párrafos tercero a sexto de la LOPGR

653 Que en su artículo 17 señala: Para el desarrollo de las funciones del Ministerio Público de la Federación y del procurador general de la República, se contará con un sistema de desconcentración territorial y funcional sujeto a las siguientes bases generales I Se conformará atendiendo a las entidades federativas o zonas que agrupen a éstas, considerando las características de las circunscripciones, incidencia delictiva, adecuada distribución de las cargas de trabajo, y regiones de influencia de la delincuencia organizada, II Se atenderá para su configuración, cuando resulte procedente a la división del régimen de competencia territorial del Poder Judicial de la Federación; III Se dispondrá que cada zona quede a cargo de un subprocurador, y bajo la responsabilidad de un delegado, supeditado funcionalmente a aquel las oficinas del Ministerio Público de la Federación en las entidades federativas, IV Se implementará un sistema de distribución de facultades que permita a las instancias responsables de las zonas y delegaciones, la atención de los asuntos en materia de averiguación previa, Policía Judicial; Servicios Periciales, reserva de la averiguación previa; consignación, propuesta o resolución según el caso, del no ejercicio de la acción penal, control de procesos, seguridad pública y política criminal, servicios administrativos y otras en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables, V Se preverá que los miembros de la Policía Judicial Federal en todos sus niveles que se encuentren adscritos a las diferentes zonas y entidades federativas, queden sujetos a la autoridad y mando directo del subprocurador y del delegado, respectivamente, quienes en todo caso serán agentes del Ministerio Público de la Federación; VI. Se deberá contar con la normatividad correspondiente que establezca los criterios de coordinación, evaluación, supervisión y control para articular el sistema de desconcentración territorial con los órganos y unidades centrales, a efecto de garantizar la vigencia de los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que rigen al Ministerio Público de la Federación; VII Se dispondrá de un sistema de información que permita a la unidad responsable que determine el reglamento, el conocimiento oportuno de

La estructura de la institución ha sufrido constantes modificaciones,⁶⁵⁴ mayúsculas en el presente sexenio, debido a múltiples causas, así como a la facilidad existente para ello, toda vez que el organigrama se plasma en el Reglamento de la Ley Orgánica, que por supuesto no requiere pasar por el Congreso para ser modificado, tan sólo por el titular del poder ejecutivo, muestra de ello es que habiéndose emitido en 1996, se ha modificado en cuando menos 5 ocasiones.⁶⁵⁵

Dicho reglamento⁶⁵⁶ tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la PGR para el despacho de los asuntos que la Constitución, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al procurador y al Ministerio Público de la Federación; para tal efecto, se apoya en el sistema de desconcentración territorial y funcional previsto en la Ley Orgánica. La desconcentración de funciones debe conformarse en atención a las entidades federativas o zonas que agrupen a éstas, considerando las características de las circunscripciones, incidencia delictiva, adecuada distribución de las cargas de trabajo y regiones de influencia de la delincuencia organizada, tal y como se establece en la fracción I del artículo 17 de la ley Orgánica.

la legislación estatal o del Distrito Federal, a efecto de que, en su caso, el procurador general de la República esté en aptitud de ejercer la acción prevista por la fracción II, inciso c) del artículo 105 constitucional, así como la participación que le corresponda en las controversias a que se refiere la fracción I del mismo artículo; VIII. Se preverán las medidas que deba tomar el Ministerio Público de la Federación para la atención de los asuntos a su cargo, en las localidades donde no exista agencia permanente, y IX. Se establecerán medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, para dar cuenta de las actividades de la Institución.

654 Toda vez que su Ley Orgánica de 1996, ha sido reformada cuando menos en 3 ocasiones (7 de noviembre de 1996, 23 de enero de 1998 y 18 de mayo de 1999) y su reglamento, también de 1996, en 4 tiempos (27 de noviembre de 1996, 30 de abril y 13 de agosto de 1997, 21 de enero de 1998 y 18 de mayo de 1999).

655 El 27 de diciembre de 1996, 30 de abril de 1997, 13 de agosto de 1997, 21 de enero de 1998 y 21 de julio de 1999

656 Publicado en el DOF del 27 de agosto de 1996.

Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la PGR y de su titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo ⁶⁵⁷

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales. ⁶⁵⁸

657 En cuanto a las Subprocuradurías los artículos 10 y 11 del reglamento son los que precisan sus atribuciones toda vez que el primer numeral en cita señala Son facultades genéricas de los titulares de las unidades y los órganos previstos en el artículo 2 del presente reglamento las siguientes I Planear, programar, controlar y evaluar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencia de la Procuraduría así como formular los anteproyectos de programas y de presupuesto que, en su caso, les correspondan II Acordar con su superior jerárquico el despacho de los asuntos de las unidades o áreas adscritas a su cargo y responsabilidad desempeñando las funciones y comisiones que le encomiende y delegue informándole del cumplimiento de las mismas, III Proponer a su superior jerárquico la delegación, en servidores públicos subalternos, de funciones o atribuciones que se les hubieren encomendado o confiado, IV Someter a la consideración de su superior jerárquico los estudios y proyectos que se elaboren en las unidades o áreas que tengan adscritas y así lo ameriten, V Vigilar que en los asuntos de su competencia se de cumplimiento a los ordenamientos legales y a las disposiciones que resulten aplicables, VI Dictar las medidas necesarias para la modernización, simplificación, desconcentración y mejoramiento administrativo en las unidades o áreas que se les hubieren adscrito, VII Proporcionar la información o la cooperación que les sean requeridas por las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales o municipales, de acuerdo con las normas y políticas que emita el procurador, VIII Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia, IX Intervenir, sin perjuicio de lo estipulado por las disposiciones que rigen el Servicio Civil de Carrera, en el nombramiento, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, X Autonzar dentro del ámbito de su competencia, licencias de conformidad con las necesidades del servicio y participar directamente o a través de un representante, en los casos de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones aplicables, y las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría XI Elaborar análisis estadísticas y el sistema de registro de los asuntos a su cargo, proporcionar a las unidades administrativas competentes la información y cooperación técnica especializada que soliciten, de acuerdo con las políticas y normas que establezca el procurador XII Formular propuestas para lograr la cooperación de los diversos organismos públicos sociales y privados tanto nacionales como internacionales, para fortalecer y consolidar las funciones de su responsabilidad y XIII Las demás que les confieran otras disposiciones o el procurador Por su parte el artículo 11 del cuerpo legal en comento indica Al frente de cada Subprocuraduría habrá un subprocurador, que será nombrado en los términos del artículo 21 de la LOPGR y quien para suplir en sus excusas, ausencias o faltas temporales al procurador, deberá reunir los requisitos del artículo 20 de la misma y tendrá las facultades siguientes I Investigar y perseguir los delitos del orden federal en los términos de los artículos 8o y 13 de la LOPGR, así como ejercer cualquier otra facultad que para el ejercicio de sus atribuciones le confieran las leyes en materia de procedimientos penales, especialmente las relativas al artículo 50 de la LOPGR del Poder Judicial de la Federación, II Atraer los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, III Representar a la Federación en defensa de los intereses de la misma ante cualquier autoridad jurisdiccional, de conformidad con las fracciones II y III del artículo 7o de la LOPGR IV Vigilar la constitucionalidad y legalidad como lo prevé el artículo 5o de la LOPGR así como brindar el apoyo al procurador para el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 105, fracciones I y II y 107 fracción XIII de la CPEUM, y V Cumplir con las atribuciones contenidas en el artículo 11 de la LOPGR, en materia internacional

Con este panorama, la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo esencialmente realiza una labor de unión, de vinculación entre las diversas áreas de la institución, así como de perfeccionamiento en las 3 ramas más importantes de la entidad, como son el Ministerio Público de la Federación, la Policía Judicial Federal y los servicios penales, no tanto de operatividad, pues así se desprende de las áreas que quedan bajo su adscripción, a la luz del acuerdo A/086/97 del procurador general de la República, mediante el cual adscribe unidades administrativas y órganos desconcentrados, publicado en el DOF del 2 de enero de 1998, el cual en su artículo primero, apartado II, especifica que son las Direcciones Generales de Coordinación Interinstitucional, de la Policía Judicial, de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pencial, la de Servicios Penales, la de Informática y Telecomunicaciones y, el Instituto de Capacitación

658 La cual tiene encomendada la atención de las fracciones III a V, previstas en el citado artículo 11 del reglamento, para lo cual, el procurador, mediante el acuerdo citado en la nota anterior, le adscribe las Direcciones Generales de Contencioso y Consultivo, de Asuntos Legales Internacionales, de Amparo, de Constitucionalidad y Documentación Jurídica, de Normatividad Técnico-Penal y las agregadurías de la institución en el extranjero

Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".⁶⁵⁹

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Oficialía Mayor.

Visitaduría General.⁶⁶⁰

Contraloría Interna.⁶⁶¹

659 Corresponde a estas 3 Subprocuradurías, en el ámbito geográfico y de especialización por materia, ejercer las atribuciones marcadas en las fracciones I y II del señalado artículo 11 del reglamento, a efecto de ello, el citado acuerdo A/086/97, en su artículo primero, apartados IV, V y VI, señala las unidades u órganos desconcentrados que tienen bajo su mando, a la Subprocuraduría "A", se subordinan las Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales, del Ministerio Público Especializado, y las delegaciones referidas en la fracción I del artículo segundo, específicamente en los estados de Aguascalientes, Campeche, Durango, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Sonora y Veracruz, así como en el Distrito Federal; a la Subprocuraduría "B" direcciones generales idénticas a las citadas anteriormente, pero referidas a esta Subprocuraduría, así como las delegaciones en los estados de Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas; por último, la Subprocuraduría "C", engloba a las mismas direcciones generales antes señaladas, pero entendidas hacia esta Subprocuraduría y las delegaciones en los estados de Baja California, Chiapas, Coahuila, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa y Tlaxcala. De esta forma, existen 3 estructuras paralelas para la atención de diversos géneros delictivos, toda vez que cada Subprocuraduría tiene a su vez, dentro de las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado, fiscalías enfocadas a un género o tipo delictivo, las cuales pueden existir en las 3 áreas, tal es el caso, de las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Fiscales y Relacionados con el Sistema Financiero, que se crearon en las 3 Subprocuradurías, por el acuerdo A/68/98 del procurador general, de igual forma sucedió con las Fiscalías referidas a los delitos ambientales, creadas por el acuerdo A/70/98 del procurador, ambos publicados en el DOF del 10 de agosto de 1998.

660 De conformidad con el artículo 16 del reglamento, para ser visitador general se requiere I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal, y III. Contar con título de licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, así como contar con experiencia profesional de cuando menos 10 años. Asimismo, el artículo 17 del cuerpo normativo en cita, señala que el visitador general tendrá las siguientes facultades I. Proponer e instrumentar las normas en materia de evaluación técnico-jurídica de la actuación del Ministerio Público de la Federación, así como practicar visitas de control y evaluación en esta materia proponer las medidas preventivas o correctivas necesarias, II. Vigilar, con el auxilio de los delegados y los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la ley en los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales de conformidad con el artículo 5o., fracción III, de la LOPGR; III. Proporcionar a otras unidades de la Institución, dentro de sus atribuciones, la cooperación técnica especializada que soliciten, IV. Proponer la política y operar el sistema de inspección interna de la Procuraduría, y V. Dirigir la Unidad Especializada de Ministerio Público de la Federación en delitos cometidos por servidores públicos de la Institución, con las atribuciones de los artículos 8o. y 13 de la LOPGR, así como ejercer la facultad de atracción para la investigación de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales cometidos por aquéllos.

661 De conformidad con el artículo 18, para ser contralor interno se requiere. I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, y II. Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, ni estar sujeto a proceso penal. Por su parte, el artículo 19, indica que el contralor interno, tendrá las facultades siguientes

I. Ejercer las normas de control interno de la Institución, de acuerdo a las políticas que determine el procurador y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, II. Realizar auditorías y supervisar a las distintas unidades y órganos de la Procuraduría. Observar los programas establecidos por la dependencia competente e informar al procurador las opiniones y recomendaciones pertinentes, así como vigilar el seguimiento de su cumplimentación; III. Tramitar las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, aplicando las sanciones que correspondan en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Resolver sobre las suspensiones procedentes y los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas en los procedimientos administrativos; IV. Evaluar la gestión institucional y el comportamiento individual de los servidores públicos de la Procuraduría, V. Coadyuvar en la emisión de normas con la Oficialía Mayor, tendentes a optimar la administración de los recursos y la obra pública, así como en la regulación del otorgamiento de estímulos y recompensas a los servidores públicos, VI. Participar en la vigilancia y verificación del inventario y de los procedimientos de control y administración de bienes asegurados por la Institución; VII. Supervisar los procesos de incineración de los estupefacientes, psicotrópicos y sustancias nocivas o peligrosas para la salud, así como de bienes que por su naturaleza y origen delictivo deban ser destruidos, VIII. Actualizar conjuntamente con

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.⁶⁶²

Dirección General de Coordinación Interinstitucional.⁶⁶³

Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.⁶⁶⁴

el área competente el padrón de servidores públicos de la Institución Administrar, con sistemas de seguridad, la información relativa a los antecedentes de responsabilidad administrativa y IX Atender las relaciones con las organizaciones de protección de los derechos humanos y especialmente, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de seguimiento de las recomendaciones y amigables composiciones, instruyendo los procedimientos necesarios y fomentar la cultura de los derechos humanos Cabe precisar que de conformidad con la fracción XII del artículo 37 de la LOPGR de la Administración Pública Federal, la Contraloría Interna y las direcciones generales adscritas dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del Poder Ejecutivo pues así se reconoce en el artículo tercero del acuerdo A/086/97 del procurador

- 662 Prevista en el artículo 21 del reglamento, tiene como sus atribuciones I Desarrollar programas y campañas permanentes con la finalidad de prevenir conductas ilícitas de carácter federal, así como evaluar periódicamente el resultado de las actividades realizadas, en todo el territorio nacional, II Colaborar con las unidades administrativas responsables de la elaboración de convenios de coordinación con las Procuradurías Estatales, del Distrito Federal y con instituciones académicas para promover programas de prevención del delito, III Establecer el Sistema de Atención a Detenidos que se encuentran a disposición del Ministerio Público de la Federación o en las instalaciones de la Institución, mediante los módulos correspondientes, vigilando el respeto irrestricto de sus derechos humanos, IV Promover la coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales, para ampliar y facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos en el ámbito federal, dentro de la competencia de la Procuraduría Difundir e intercambiar experiencias con instituciones nacionales y extranjeras y valorar la conveniencia de adoptar las medidas que recomienden los diversos organismos internacionales, V Brindar orientación legal y social al público en general, propiciando la consolidación de los sistemas conciliadores en materia de procuración de justicia federal y colaborar en su establecimiento, canalizándolo a las dependencias y entidades competentes, que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educacional, dando especial atención, tanto a la víctima del delito y sus familiares, como a los del sujeto activo del delito, en su caso VI Diseñar el programa de vinculación del Ministerio Público de la Federación y la Policía Judicial Federal con la sociedad, en coordinación con las Delegaciones Estatales, VII Promover la participación social, para el apoyo de los servicios que presta la Institución, a través del establecimiento de comités de colaboración comunitaria en las entidades federativas y establecer mecanismos para la recepción de información ciudadana sobre la posible comisión de delitos federales VIII Coordinar los programas de formación de capacitadores para la prevención de la farmacodependencia, y IX Realizar foros de consulta popular y participar en el Sistema de Evaluación Institucional
- 663 Cuyas funciones se especifican en el artículo 22 del ordenamiento reglamentario en cita, que le faculta para I Representar a la Institución ante los órganos y entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública, II Coordinar la ejecución de acciones institucionales derivadas de los acuerdos suscritos con los diferentes niveles de gobierno y los sectores social y productivo del país, III Promover la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer políticas en materia de seguridad pública, así como vigilar la aplicación, seguimiento y evaluación de estos instrumentos, IV Promover y actualizar convenios con las dependencias y entidades de la administración pública para establecer sistemas de comunicación e intercambio de información, y V Coadyuvar en la instrumentación de acciones derivadas de los acuerdos y convenios internacionales que se relacionen con la seguridad pública
- 664 La cual se reglamenta en el artículo 23, que le otorga las facultades siguientes I Vigilar que la Policía Judicial Federal actúe permanentemente bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público de la Federación, ejercer las facultades a que se refiere el artículo 3o del CFPP, supervisar la calidad de las diligencias policiales que se practiquen durante la averiguación previa, exclusivamente para los fines de ésta así como cumplir con las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, II Ejecutar las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial y las órdenes de detención que, en los casos a que se refiere el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, dicte el propio Ministerio Público de la Federación, invariablemente se actuará con pleno respeto a las garantías individuales, así como de las normas y medidas que rijan esas actuaciones; III Dirigir los servicios de Policía Judicial Federal, para la atención de los asuntos que le encomiende el procurador o el subprocurador de coordinación general y desarrollo, IV Realizar la planeación estratégica de la Policía Judicial Federal, así como supervisar y evaluar los resultados de los operativos, a través de la revisión permanente de la información de acciones y hechos relevantes que se realicen en cada una de las zonas; V Brindar protección y seguridad a los servidores públicos nacionales o extranjeros, así como a los particulares que por disposición del procurador se indique y VI Fungir como secretario del Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal

Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.⁶⁶⁵

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.⁶⁶⁶

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.⁶⁶⁷

Dirección General de Amparo.

665 Misma que encuentra su normatividad en el artículo 24, que en lo conducente dice: I. Proponer los procedimientos para la adscripción de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de los peritos; II. Determinar, previo acuerdo con el Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal, la asignación del armamento, municiones, parque vehicular y equipo policial, destinados al desarrollo de actividades propias del personal Ministerial y Policial; III. Operar y mantener actualizados los registros únicos del personal que participa dentro del Sistema de Seguridad de la Institución, así como actualizar el registro de las autorizaciones individuales de portación de armas de fuego, de conformidad con los lineamientos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; IV. Verificar que las personas a quienes se les otorgue la autorización de portación de armas, cumplan con los requisitos a los que se refiere el artículo 26, fracciones I a V de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así como solicitar el número de inscripción en el Registro Nacional del Personal Policial de Seguridad Pública; V. Integrar los expedientes de las propuestas de adscripción y promoción de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y peritos, así como constituirse en instancia de enlace entre los Consejos Técnicos de Administración de la Policía Judicial Federal y de Profesionalización, al fungir como secretario técnico de estos cuerpos colegiados; VI. Coordinarse con el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales, para proponer los procedimientos de ingreso del personal de carrera a la Institución, VII. Promover el Servicio Civil de Carrera; certificar y evaluar los procedimientos de ingreso de agentes del Ministerio Público de la Federación, de sus secretarios, de la Policía Judicial Federal y peritos para que sean de conformidad con la normatividad vigente, así como, en su caso, de reingreso, y VIII. Coordinarse con la unidad administrativa correspondiente para instrumentar el sistema de evaluación de los agentes del Ministerio Público de la Federación, así como de sus secretarios, de la Policía Judicial Federal y peritos, realizando el seguimiento de los mismos.

666 La cual se delinea a través del artículo 25, que le asigna las atribuciones siguientes: I. Coordinar y supervisar el funcionamiento de los Servicios Periciales de la Procuraduría, II. Auxiliar al Ministerio Público de la Federación en la búsqueda, preservación y obtención de indicios y pruebas tendentes a la acreditación de los elementos del tipo penal y de la probable responsabilidad, III. Emitir los criterios que deben observar los peritajes, así como proceder a la formulación de los mismos, a requerimiento de la autoridad competente, dentro del marco de la autonomía técnica de estos servicios; IV. Dirigir el Laboratorio Central de Servicios Periciales; V. Operar los bancos de datos criminalísticos de la Procuraduría que se integren al Sistema Nacional de Seguridad Pública, especialmente los de identificación dactiloscópica y fotográfica, así como todos los necesarios para la investigación, VI. Coordinarse con la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal para la elaboración y actualización de las guías y manuales para la formulación de dictámenes periciales, VII. Proponer el equipo adecuado para el desarrollo de los Servicios Periciales y promover la cooperación en la materia con las Procuradurías Estatales, del Distrito Federal, así como con otras instituciones, VIII. Proponer la capacitación y actualización científico-técnica del personal especializado en materia pericial y criminalística, ante el Instituto de Capacitación y el Instituto Nacional de Ciencias Penales; IX. Planear la evolución de los Servicios Periciales en coordinación con la unidad administrativa que el procurador designe, así como autorizar las propuestas sobre adquisición de nuevos equipos para los Servicios Periciales, y X. Supervisar que los dictámenes periciales cumplan con las normas.

667 Cuyo basamento está en el artículo 27 del reglamento, que le prescribe las facultades siguientes: I. Ejercer las atribuciones del Ministerio Público de la Federación en materia internacional y cumplimentar las disposiciones que se celebren conforme al artículo 11 de la LOPGR, II. Promover la celebración de tratados y acuerdos internacionales en materia de procuración de justicia, extradición, asistencia jurídica mutua, ejecución de sentencias penales, devolución internacional de bienes y otros actos jurídicos de carácter internacional en los que deba intervenir la Procuraduría. Para tales efectos, se actuará en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con otras dependencias y organismos competentes de la administración pública federal y estatal. Intervenir en la aplicación de dichos instrumentos internacionales y vigilar su observancia, III. Opinar sobre las consultas jurídicas en materia internacional que le sean formuladas por el procurador, por las distintas unidades de la Institución, así como por dependencias o entidades de la administración pública federal; IV. Intervenir, en el ámbito de su competencia, en los casos previstos por el último párrafo del artículo 119 de la CPEUM y de la Ley de Extradición Internacional, V. Participar en reuniones nacionales e internacionales en las que se traten temas relacionados con las funciones de la Dirección General, y VI. Auxiliar al subprocurador jurídico y de asuntos internacionales, en coordinación con las autoridades de relaciones exteriores, salvo lo estrictamente reservado al Ministerio Público de la Federación, en el funcionamiento de las Agregadurías de la Institución.

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.

Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.

Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C".

Dirección General de Visitaduría.⁶⁶⁸

Dirección General de Inspección Interna.⁶⁶⁹

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales.⁶⁷⁰

Dirección General de Servicios Aéreos.

668 Cuyas funciones se describen en el numeral 33 del reglamento, a saber: I Aplicar la normatividad en materia de evaluación técnico-jurídica y practicar visitas de control y evaluación en esta materia, II. Emitir opinión sobre los anteproyectos de manuales de actuación ministerial, policial y pericial, elaborados por la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal, III Formular las instrucciones y recomendaciones técnico-penales que subsanen las deficiencias detectadas en las visitas y verificar su cabal observancia, IV Dictar las medidas preventivas y correctivas derivadas de la incidencia de irregularidades encontradas durante las visitas de control y evaluación, dando a conocer a la Contraloría Interna las que probablemente constituyan faltas administrativas y a las autoridades competentes las que probablemente constituyan ilícitos penales, dándoles el seguimiento que corresponda, y V. Llevar a cabo la vigilancia con auxilio de los delegados y los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a los juzgados y tribunales, de la aplicación de la ley en los lugares de detención, prisión preventiva o reclusión de reos federales de conformidad con el artículo 5o fracción III de la LOPGR

669 Unidad descrita en el artículo 34, la cual tiene las facultades siguientes: I Investigar las conductas indebidas en que incurran los servidores públicos de la Institución; II Denunciar ante las autoridades competentes las conductas de los servidores públicos de la Institución, que sean de su conocimiento y que probablemente constituyan ilícitos penales, dándoles el seguimiento que corresponda, III Denunciar ante la Contraloría Interna, el Consejo de Profesionalización o los Comités de Zona, las irregularidades administrativas o conductas que sean causa de remoción, en que hubieran incurrido los servidores públicos de la Institución dentro o fuera del servicio, dándoles el seguimiento que corresponda, y IV Formular, conforme a los lineamientos emitidos por el visitador general y someter a la consideración del mismo, los programas de visitas de supervisión, inspección e investigación que realicen los elementos bajo su mando

670 Prevista en el artículo 38, a la cual se le asignaron las facultades siguientes: Artículo 38. Al frente de la Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes: I Para los efectos propios del Ministerio Público de la Federación, llevar el control, registro y clasificación internos de los bienes asegurados, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables; II Fungir como enlace de la Procuraduría con las autoridades competentes en materia de administración de bienes asegurados, y establecer los mecanismos de coordinación necesarios para el mejor desempeño de sus funciones; III Requerir a los agentes del Ministerio Público de la Federación informes sobre el aseguramiento de bienes y su situación jurídica, así como la documentación relacionada con el aseguramiento decretado y el estado de los bienes, IV. Verificar el estado material de los bienes asegurados y la información que hubieren proporcionado las autoridades respectivas; V. Recibir los bienes asegurados que, conforme a las disposiciones aplicables, se otorguen en depósito a la Procuraduría, llevar el control y registro internos de los mismos, y rendir los informes que correspondan a la autoridad competente para su administración; VI Asignar a las unidades administrativas que determine el Procurador los bienes asegurados que sean otorgados en depósito a la Institución; VII En coordinación con las unidades administrativas competentes, llevar el control y registro de los seguros que contrate la Procuraduría para el caso de pérdida o daño de los bienes asegurados otorgados en depósito a la Institución, y VIII. Denunciar ante las autoridades correspondientes las irregularidades que detecte con motivo del ejercicio de sus funciones

Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.

Dirección General de Auditoría.

Dirección General de Supervisión y Control.

Dirección General de Quejas y Denuncias.

Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.⁶⁷¹

Centro de Control de Confianza⁶⁷²

Oficina Central Nacional Interpol-México⁶⁷³

Órganos desconcentrados:

Delegaciones.

671 Que de acuerdo con el artículo 44 del reglamento, tiene las siguientes facultades I Fomentar entre los servidores públicos de la institución una cultura de respeto a los derechos humanos, como lo establece el artículo 2o fracción III de la LOPGR, II Intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones, así como en las visitas que envíe la Comisión Nacional de Derechos Humanos, III Iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de servidores públicos de la Procuraduría, a quienes se imputen actos violatorios de los derechos fundamentales de las personas, IV Establecer las relaciones de la Institución con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y los Organismos No Gubernamentales, y V Ejercer las atribuciones a que se refieren los artículos 8o y 13 de la LOPGR, en contra de los servidores públicos de la Institución, cuando derive de una recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La referida Dirección está adscrita directamente a la oficina del procurador general, por acuerdo A/037/97, publicado en el DOF del 3 de septiembre de 1997

672 De conformidad con el artículo 44 bis, del Reglamento de la LOPGR, el Centro de Control de Confianza es la unidad administrativa encargada de comprobar que los servidores públicos de la PGR dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad señalados en los artículos 21, 109 y 113 de la CPEUM, 51 de la LOPGR y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por su parte el Artículo 44 bis-3 señala Los procesos de evaluación serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios para todos los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal, peritos, pilotos aviadores de la Institución, así como para el personal adscrito a la Dirección General de Servicios Aéreos que participe en las campañas de erradicación de narcóticos. El procurador general de la República mediante Acuerdo, podrá determinar que los procesos de evaluación se apliquen a otros servidores públicos de la Institución, así como a las personas que pretendan ingresar o reingresar a prestar sus servicios en la misma

673 El artículo 44 bis-6 del Reglamento señala Al frente de la Oficina Central Nacional Interpol-México habrá un director general adjunto, quien tendrá las facultades siguientes I Fungir como representante ante la Organización Internacional de Policía Criminal, las oficinas centrales nacionales de otros países y con las autoridades nacionales y extranjeras cuyas actividades se relacionen con el cumplimiento de los fines de la Organización Internacional de Policía Criminal, II Intervenir y vigilar el cumplimiento de las solicitudes de asistencia recíproca de policía criminal y demás compromisos contraídos con la Organización Internacional de Policía Criminal de conformidad con las disposiciones legales aplicables, III Establecer mecanismos de coordinación con las instituciones policiales de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, respecto de actividades relacionadas con el objeto de la Organización Internacional de Policía Criminal, IV Coordinar las actividades que como Unidad de Enlace realiza la Oficina Central Nacional Interpol-México en materia de investigación de delitos con alcance internacional, V Realizar las detenciones que con fines de extradición se lleven a cabo en México, en coordinación con las demás unidades administrativas competentes de la PGR, VI Intervenir, a petición del Ministerio Público, en las investigaciones de carácter internacional que resulten de su competencia, y VII, Coordinar y vigilar las comunicaciones con la Organización Internacional de Policía Criminal, las oficinas centrales nacionales y otras autoridades competentes

Instituto de Capacitación.⁶⁷⁴

Agregadurías.⁶⁷⁵

A. SUBPROCURADURÍAS DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Por supuesto que cada área tiene determinadas atribuciones y responsabilidades, específicamente los titulares de las Subprocuradurías de Procedimientos Penales deberán investigar y perseguir los delitos del orden federal en los términos de los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica, así como ejercer cualquier otra facultad que para el cumplimiento de sus atribuciones, le confieran las leyes en materia de procedimientos penales, especialmente las relativas al artículo 50 de la LOPJF que describe cuáles son los delitos federales; igualmente están facultados para atraer

674 El cual encuentra su regulación en el artículo 48 mismo que establece al Instituto de Capacitación como órgano desconcentrado por función, que tendrá las facultades siguientes I Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Institución. II Desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos. III Proponer al procurador la celebración de convenios con organismos e instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas relativas al intercambio y asesoría que se requieren para la capacitación de los servidores públicos, y IV Participar en el Sistema Integral de Evaluación de los Servidores Públicos de la Institución, con objeto de obtener la información necesaria para su formación y evaluación, así como coadyuvar con las demás áreas competentes en la promoción mediante la evaluación académica

675 Las que están previstas en el artículo 50, que señala La Procuraduría contará con Agregadurías que serán órganos desconcentrados, coordinados por el subprocurador jurídico y de asuntos internacionales Los agregados a representaciones diplomáticas o consulares omisiones especiales, serán representantes del Ministerio Público de la Federación y estarán sujetos a las mismas obligaciones que los miembros del personal de carrera del Servicio Exterior, en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, salvo en los casos en que deba guardar el secreto indagatorio e instructorio al que está obligado el Ministerio Público de la Federación Tal disposición se precisa a través del acuerdo del procurador A/048/91, publicado en el DOF del 14 de noviembre de 1991, que establece las bases de funcionamiento de las Agregadurías, mismas que entre otras funciones deben tramitar ante las autoridades del país que corresponda, los asuntos competencia de la Procuraduría, asimismo realizan intercambio de información operativa a la luz de los convenios o tratados de asistencia jurídica y cooperación legal internacional, la Procuraduría cuenta con Agregadurías en Estados Unidos, España y Guatemala, dentro de las cuales pueden existir Subagregadurías regionales y locales, ejemplo de las primeras es que dentro de los Estados Unidos existe una regional en Los Angeles, California y dentro de esta existe una local ubicada en San Diego, California, de conformidad con el acuerdo A/051/97, publicado en el DOF del 29 de octubre de 1997, igual sucede con la agregaduría de San Antonio y la subsección en El Paso, Texas

los delitos del fuero común que tengan conexidad con injustos federales cuya competencia por género les corresponda.⁶⁷⁶

La existencia de 3 Subprocuradurías de Procedimientos Penales se justifica en la amplitud territorial del país, en la incidencia delictiva y la especialización que exigen las investigaciones respectivas al igual que la persecución del probable responsable ante los tribunales federales; es decir que, cada Subprocuraduría, a través de su Dirección General de Control de Procedimientos Penales correspondiente, atiende un determinado número de Delegaciones ubicadas en todo el territorio nacional, a efecto de eficientizar su coordinación, apoyo y supervisión; amén de investigar y perseguir directamente específicos rubros delictivos en sus áreas centrales, a través de sus Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado, que se constituyen esencialmente por las Fiscalías Especializadas en la investigación de géneros delictivos.⁶⁷⁷ Es decir, que

676 Formalmente existen 5 Subprocuradurías, es decir, las 3 de procedimientos penales, la jurídica y de asuntos internacionales y la de coordinación general y desarrollo, pero además está la Subprocuraduría Especial para el caso Colosio, que por disposición del artículo noveno transitorio del reglamento de la institución, seguirá en funciones hasta concluir las averiguaciones y procesos relacionados con dicho personaje, aunado a que existen otras áreas con nivel de Subprocuraduría, como lo son la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y su homóloga contra Delitos Electorales, lo cual hace que sean 8

677 Las Fiscalías especiales o especializadas encuentran su razón de ser en el objetivo de una procuración de justicia con niveles óptimos de eficiencia y, como vía de abatir la impunidad y restablecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas y mantener el orden jurídico, para lo cual se funda en el principio de especialidad y en que día a día la investigación y persecución de los delitos y sus responsables se complejiza, amén de que existen géneros delictivos que exigen no sólo amplios conocimientos de Derecho Penal, sino de otras ramas del ámbito jurídico, económico, contable, etcétera, que ameritan la existencia de unidades administrativas especializadas en el conocimiento de tales asuntos; por ello comenzaron a instaurarse en 1991, a través del acuerdo del procurador A/021/91, publicado en el DOF del 15 de julio de 1991, que entre otras, creó la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Fiscales y de Banca, adscrita a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas, fiscalía que con motivo de la nueva estructura de la Procuraduría y considerando lo previsto en el artículo cuarto transitorio del acuerdo del procurador A/086/97, que instruyó adscribir las fiscalías a las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C", mismas que son competentes para conocer de los delitos fiscales y relacionados con el sistema financiero, por tanto, fue necesario que cada una contara con una fiscalía especializada en la materia y así, por acuerdo A/69/98, se crearon 3 Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Fiscales y Relacionados con el Sistema Financiero, cada una adscrita a alguna de las 3 Subprocuradurías de Procedimientos Penales; otro ejemplo es el de las 3 Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales, cada una de las cuales también queda adscrita a alguna de la 3 Subprocuradurías; por último, tenemos el caso de la Fiscalía Especializada para la Atención a los Delitos cometidos por Servidores Públicos de la Procuraduría, dependiente de la Visitaduría General, que también tenía su antecedente en el acuerdo A/021/91, pero que ahora se rige por el acuerdo A/011/96 publicado en el DOF del 16 de agosto de 1996.

por cuanto hace a la investigación del delito, y la persecución del presunto delincuente, las Subprocuradurías de Procedimientos Penales se apoyan en sus Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado, pero siempre bajo la coordinación, supervisión y colaboración de las Direcciones Generales de Procedimientos Penales y por su puesto, de las propias Delegaciones⁶⁷⁸ en las entidades federativas.

Precisa lo anterior, el artículo 31 del Reglamento de la LOPGR, que coloca al frente de cada una de las Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C" a un director general, con facultades para realizar el control de gestión procedimental y estadístico, de las atribuciones del Ministerio Público de la Federación, así como de las Delegaciones y agentes del Ministerio Público Especializado, asignadas al ámbito de competencia que corresponda a la Subprocuraduría de Procedimientos Penales de su adscripción; realizar la supervisión y evaluación primaria de la calidad técnico-jurídica de los procedimientos penales a cargo de la Subprocuraduría respectiva; proporcionar el apoyo técnico-penal, en materia de competencia, acumulación, libertad provisional y otros incidentes procedimentales, a las áreas de la Subprocuraduría de su

678 Las cuales por cierto soportan la mayoría de la carga de trabajo de la Institución, puesto que de 123 841 averiguaciones previas tramitadas en 1998, sólo 7,985 correspondieron a órganos centrales (D G M P E 4,595, F E A D S. 2,459, F.E.S.P.I. 931) y 115,856 a Delegaciones, incluyendo la del Distrito Federal, que tramitó 32,005 indagatorias (Anuario Estadístico 1998 de la Procuraduría General de la República) Las Delegaciones se estructuran a través de Subdelegaciones denominadas en orden alfabético y se integran de acuerdo a los Manuales de Organización Específicos, atendiendo a los índices delictivos, circunscripción geográfica, adecuada distribución de las cargas de trabajo o cualquier otra circunstancia que justifique su organización y funcionamiento, pues así lo dispone el acuerdo del procurador A/054/98, publicado en el DOF del 11 de junio de 1998, ejemplo de dicha organización estructural y funcional esta en el acuerdo del procurador A/93/98 relativo a la Delegación Estatal de la Procuraduría en el Estado de Veracruz, publicado en el DOF del 2 de noviembre de 1998, que considerando los elementos antes mencionados, modificó la estructura y funcionamiento de la Delegación para quedar conformada por 3 Subdelegaciones de Procedimientos Penales, la "A" con competencia en la zona norte del Estado, la "B" en la zona centro y la "C" en la zona sur

adscripción; coordinar, operativa y jurídicamente, a las Delegaciones adscritas a la Subprocuraduría respectiva; dictaminar para la resolución definitiva del procurador, o en su caso del subprocurador correspondiente, en los supuestos de conclusiones no acusatorias; específicamente sobre aquellos casos en que se proponga el sobreseimiento del proceso, o bien, la cancelación de la orden de aprehensión de que se trate o cualquier otro incidente procesal que tuviere como resultado la libertad absoluta antes de que se pronuncie sentencia definitiva; también dictaminar para resolución definitiva del procurador o del servidor público que él designe, sobre la aprobación del no ejercicio de la acción penal y de la reserva, así como coordinar y dirigir a los agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del procurador, adscritos a las Delegaciones, quienes dictaminarán sobre la procedencia del no ejercicio de la acción penal y la reserva, para la autorización definitiva del procurador o del servidor público que éste designe.

Por su parte, el artículo 32 del Reglamento en comento indica que cada una de las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C" tiene facultades para ejercer las atribuciones del Ministerio Público de la Federación en materia de investigación del delito y persecución del probable responsable, de conformidad a lo señalado en los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica, con facultad de atracción respecto de asuntos que conozcan las Delegaciones, cuando lo determinen el procurador o el subprocurador correspondiente; vigilar y dar seguimiento al trámite de los procedimientos penales considerados relevantes, sin perjuicio de la responsabilidad que le corresponda al agente del Ministerio Público

de la Federación que esté conociendo del caso; coordinar a los agentes del Ministerio Público Especializado que administrativamente le sean adscritos, y ejercer a través de ellos, las facultades de atracción de asuntos por acuerdo del subprocurador de procedimientos penales respectivo; autorizar, previa opinión del director general de control de procedimientos penales que corresponda, los acuerdos de incompetencia, acumulación, libertad provisional y otros incidentes procesales, y dirigir a través de los agentes del Ministerio Público de la Federación que le sean adscritos, a los elementos de la Policía Judicial Federal que se encuentren bajo su autoridad y mando inmediato.

Un aspecto importante, que denota la modernización de la institución y su vinculación al Sistema Nacional de Seguridad Pública, es su esencial participación en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a través de la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo, específicamente mediante la Dirección General de Coordinación Interinstitucional, la cual tiene entre otras funciones, representar a la Procuraduría ante los órganos y entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública; coordinar la ejecución de acciones institucionales derivadas de los acuerdos suscritos con los diferentes niveles de gobierno y los sectores social y productivo del país; promover la coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer políticas en materia de seguridad pública, así como vigilar la aplicación, seguimiento y evaluación de estos instrumentos; promover y actualizar convenios con las dependencias y entidades de la administración pública, para establecer sistemas

de comunicación e intercambio de información, y coadyuvar en la instrumentación de acciones derivadas de los acuerdos y convenios internacionales que se relacionen con la seguridad pública.⁶⁷⁹

Es de mencionar que durante las ausencias del procurador,⁶⁸⁰ el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de asuntos internacionales, de procedimientos penales "A" y "B"; y C, y de coordinación general y desarrollo.⁶⁸¹

B. FISCALÍA PARA DELITOS CONTRA LA SALUD

Pero, volviendo a las unidades denominadas Subprocuradurías o que tienen nivel equivalente, tal vez la más conocida es la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud,⁶⁸² que tiene facultades para investigar los delitos y perseguir a los probables responsables de dichos delitos contra la salud⁶⁸³ y los

679 En la cual se ubica la Dirección General Adjunta de Coordinación Interprocuradurías, que funge como Secretaría Técnica de la Conferencia, y que es el enlace entre las Procuradurías del país en cuanto al citado órgano

680 Situación que siempre debe estar prevista en un organigrama, incluso esta indicada en el artículo 21 de la Ley Orgánica, que señala: los subprocuradores que suplan al procurador, en sus excusas, ausencias o faltas temporales, de conformidad con el reglamento de la ley, deberán reunir los mismos requisitos que para éste se establecen. Asimismo otorga una regla general al indicar que salvo que el procurador lo determine de otra forma, los servidores públicos de la Procuraduría serán suplidos, durante sus ausencias, por el de la jerarquía inmediata inferior, de conformidad con el acuerdo de adscripción del procurador

681 Véase artículo 56 del Reglamento de la LOPGR

682 Que vino a sustituir al extinto Instituto Nacional contra las Drogas, cuya vida fue efímera debido a que la autonomía otorgada (pues era un órgano desconcentrado de la Procuraduría) se utilizó en forma indebida, permitiendo una amplia infiltración del narcotráfico en sus filas, ya que incluso se consignó y está procesándose por diversos delitos a su titular, el general Rebollo, es así que la Fiscalía que vino a sustituir al Instituto se concentró a la Procuraduría y se le otorgó el nivel de Subprocuraduría, como se advierte de la propia ubicación del articulado que rige dicha Fiscalía el cual se ubica en el capítulo correspondiente a las Subprocuradurías.

683 Son delitos contra la salud, los previstos en el título séptimo del libro segundo del CPF, específicamente los relativos a los estupefacientes y psicotrópicos; título íntimamente ligado a la Ley General de Salud. Asimismo los delitos en contra de la Salud se vinculan a los de delincuencia organizada, tal y como se aprecia en el artículo 2 de la Ley sobre este rubro, que contempla a los delitos contra la salud previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero, del CPF, como materia del tipo penal especial y le impone la punibilidad prevista en la fracción I del artículo 4 de la misma Ley

conexos a éstos⁶⁸⁴, así como ejercer la facultad de atracción para investigar y perseguir delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales contra la salud,⁶⁸⁵ de acuerdo con lo previsto en los artículos 8o. y 13 de la LOPGR y demás disposiciones aplicables; asimismo para desarrollar y operar sistemas de intersección aérea, marítima, portuaria y terrestre del tráfico ilícito de narcóticos, en coordinación con otras dependencias y entidades competentes;⁶⁸⁶ desarrollar y ejecutar programas de erradicación de cultivos ilícitos de narcóticos, en coordinación con las dependencias y entidades que tengan facultades para ello,⁶⁸⁷ apoyar y, en su caso, coordinar los programas nacionales, regionales y estatales en materia de control de drogas, así como fungir como secretario técnico del Programa Nacional para el Control de Drogas⁶⁸⁸ y de los demás que determinen las normas aplicables; de igual forma para desarrollar y operar sistemas de información sobre actividades de organizaciones dedicadas al narcotráfico en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes,⁶⁸⁹ también proponer políticas y estrategias de acción para el combate al narcotráfico, tanto en el ámbito nacional como internacional, en coordinación con las dependencias y entidades competentes,⁶⁹⁰ asimismo para promover ante las

684 Como son los previstos en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, e incluso los relativos a las operaciones con recursos de procedencia ilícita

685 Como el homicidio, las lesiones, etcétera

686 Como son la Secretaría de la Defensa Nacional, de Marina y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otras

687 Es decir, con la Secretaría de la Defensa Nacional

688 Que como vimos en capítulos precedentes es un esfuerzo interinstitucional, de los 3 niveles de gobierno para prevenir la producción, tráfico y consumo de drogas mediante políticas educativas, de salud y de desarrollo social, pero también de represión de la delincuencia en esa materia, aspecto en que se inserta la participación de la Fiscalía. Adscrito a la FEADS está el denominado Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), responsable de coordinar la política nacional antidrogas, concertar acciones con las dependencias incorporadas en el Programa Nacional contra las Drogas, integrar y procesar la información y dar seguimiento a los compromisos establecidos.

689 Como lo son la Secretaría de Gobernación que tiene a su cargo el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero también con la SEDENA y la Armada de México, en lo que respecta al servicio de inteligencia militar y naval

690 Lo cual procede ante el Gabinete de Seguridad Nacional del que forman parte la Secretaría de Relaciones Exteriores y las otras antes mencionadas.

autoridades competentes el establecimiento de mecanismos para el control y fiscalización de actividades relacionadas con el tráfico de drogas; del mismo modo para establecer y operar un sistema estadístico uniforme de control de drogas, así como enlazarse con otros nacionales e internacionales, en coordinación con las dependencias y entidades competentes, con el fin de analizar la situación y las tendencias del narcotráfico, de la delincuencia organizada vinculada a éste y de la farmacodependencia ; para fortalecer mecanismos de cooperación y coordinación con dependencias y entidades de los tres ámbitos de gobierno y fomentar la corresponsabilidad interinstitucional en la lucha contra las drogas; en el mismo orden de ideas, puede participar, en coordinación con las autoridades competentes, en organismos internacionales especializados en la lucha contra las drogas; establecer y operar unidades de la Fiscalía en el territorio nacional, y las demás necesarias para el buen funcionamiento de la misma.⁶⁹¹

Desde luego que está encabezada por un fiscal, nombrado por el ejecutivo federal, quien debe cumplir los requisitos para ser agente del Ministerio Público de la Federación y aprobar evaluaciones iniciales y periódicas del Centro de Confianza del procurador.⁶⁹²

691 Exposición sucinta de sus atribuciones que evidencia la complejidad e importancia de dicha Fiscalía, que no solo se limita al aspecto penal del narcotráfico, sino que abarca integralmente dicho problema de seguridad nacional, de ahí su relevancia.

692 Debido a que así lo prescriben los siguientes numerales del reglamento de la Institución: Artículo 11 bis-1 - Para comprobar que el Fiscal y los demás servidores públicos adscritos a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad señalados en los artículos 21, 109 y 113 de la CPEUM, 51 de la LOPGR y 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, deberán aprobar, entre otros requisitos, las evaluaciones periódicas siguientes I Médica y de aptitudes físicas; II. Toxicológica, III. Psicológica; IV. Del entorno social y situación patrimonial, V. Poligráfica, y VI. Las demás que establezca el procurador. Los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de los servicios periciales adscritos a la Fiscalía, además de los anteriores requisitos, deberán cumplir con los previstos en los artículos 22, 23 y 24 de la LOPGR, según corresponda.

Por cierto, con fecha 2 de mayo de 1997, la Procuraduría estableció el Centro de Control de Confianza que realiza evaluaciones (*vetting*) para detectar la confiabilidad del personal, sobre todo el que se dedica al combate al narcotráfico. Dichas evaluaciones incluyen exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, de situación familiar y patrimonial y, por primera vez en México de manera sistemática, el uso del detector de mentiras o polígrafo.

Los exámenes se aplican a todo el personal de nuevo ingreso a la institución, así como al personal operativo en servicio. El Reglamento de la LOPGR dispone que para poder ingresar y permanecer en la FEADS y en la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), su titular y demás servidores públicos, deben aprobar tales exámenes. En estas unidades, los servidores públicos están obligados a presentar tales exámenes en forma aleatoria y periódica.

Como consecuencia de su implementación se ha procedido a iniciar y a sustanciar el proceso de destitución de los servidores públicos que prestaban servicios en la Fiscalía Especializada de mérito, y que no aprobaron satisfactoriamente los cinco exámenes mencionados.

Artículo 11 bis-2 - El procurador determinará las características, terminos, modalidades y periodicidad con que se practican las evaluaciones previstas en el artículo anterior, así como otras que estime convenientes para garantizar la adecuada selección, promoción, permanencia y alto nivel profesional de los servidores públicos adscritos a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud

Los resultados de las evaluaciones se mantendrán en reserva, con excepción de lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y otras disposiciones legales aplicables, así como en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales

Artículo 11 bis-3 - El fiscal, los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal, los peritos y demás servidores públicos, sólo podrán ingresar a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud cuando hayan obtenido resultados satisfactorios en las evaluaciones a que se refieren los artículos 11 bis-1 y 11 bis-2 de este reglamento

El fiscal y demás servidores públicos adscritos a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, que no aprueben cualquiera de las evaluaciones periódicas a que se refieren los artículos 11 bis-1 y 11 bis-2 de este reglamento, dejarán de prestar sus servicios en la PGR.

Volviendo a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, está integrada además, por los coordinadores, directores generales, agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal, peritos y demás personal administrativo necesario para el desempeño de sus funciones, de conformidad con la disponibilidad presupuestal y los manuales de organización.

C. FISCALÍA PARA DELITOS ELECTORALES Y EN MATERIA DEL REGISTRO NACIONAL DE CIUDADANOS.

Una poco conocida, pero no menos importante Subprocuraduría, es la denominada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, que exclusivamente le competen los delitos electorales y en materia del Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal federal,⁶⁹³ para lo cual tiene como facultades: ejercer las atribuciones que en materia de investigación y persecución de los delitos, de su exclusiva competencia, le confieren al Ministerio Público de la Federación los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica; determinar la reserva o el no ejercicio de la acción penal; presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan; interponer los recursos pertinentes; intervenir en los juicios de amparo o cualesquiera otros procedimientos relacionados con las averiguaciones o los procesos respectivos; ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en

⁶⁹³ Prevista en los artículos 14, párrafos segundo y tercero de la Ley Orgánica, y 12 y 13 del reglamento de la Ley, y que tiene como objeto de conocimiento los artículos 401 a 413 del Código Penal federal.

los términos del artículo 16 de la Constitución federal, y las demás que señalen las leyes y otros ordenamientos normativos.⁶⁹⁴

El titular de dicha Fiscalía es nombrado por el ejecutivo federal, sin embargo debe actuar con autonomía técnica y operativa en la atención de los asuntos de su competencia, por tanto, debe determinar la organización y funcionamiento de la Fiscalía y coordinar el desarrollo y cumplimiento de las funciones de las unidades que la integren, vigilando que se observen los ordenamientos legales y demás disposiciones aplicables; establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la PGR, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden; nombrar y, en su caso, aprobar la contratación de los servidores públicos de la Fiscalía de conformidad con las disposiciones legales correspondientes; expedir los acuerdos, circulares, manuales e instructivos necesarios para el debido cumplimiento de las funciones de la misma; informar al procurador sobre los asuntos encomendados a la Fiscalía, y mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas y de los procesos, en su caso.

694 Cumulo de actividades que refleja su autonomía técnica y operativa, toda vez que no requiere de coordinarse con otras áreas para lograr sus quehaceres, mucho menos del visto bueno de algún otro subprocurador para ejercer sus funciones sino tan solo informa de sus actividades al procurador; algo que llama la atención es que rinda informes al Consejo General del Instituto Federal Electoral, lo cual la ubica como una Fiscalía *sui generis*, toda vez que se aparta en alguna forma del principio de secrecía aplicable en general al Ministerio Público de la Federación en relación al procurador general, situación que se genero por la finalidad de independencia que animó su creación, a efecto de poder deslindar su actuación del sistema, y con ello generar una mayor confianza en su proceder, que se refiere a la preservación de los bienes jurídicos que tutelan los delitos electorales, básicos para la existencia del sistema democrático y republicano al que aspira nuestra Constitución; por tanto, resulta de gran relevancia la naturaleza de esta Fiscalía cuya eficacia no puede medirse solo cuantitativamente, sino cualitativamente, pues junto con el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituyen los pilares de las instituciones políticas del país

D. UNIDAD CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Como muestra de los más recientes esfuerzos en el combate a la delincuencia está la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada⁶⁹⁵ que tiene las atribuciones que le confiere al Ministerio Público de la Federación la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO),⁶⁹⁶ las que para combatir este género delictivo señala la LOPGR⁶⁹⁷ y las demás disposiciones aplicables.

Dicha Unidad fue creada porque de acuerdo con el artículo 8° de la LFDO, la PGR debía contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada,⁶⁹⁸ integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos. La unidad especializada contaría con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas⁶⁹⁹ verificaría la autenticidad de sus resultados; establecería lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos; aunque es menester

695 Creada por decreto de reformas y adiciones al reglamento de la LOPGR, por el cual se adicionó el capítulo sexto bis, que abarca los artículos 19 bis y 19 bis-1, publicado en el DOF del 30 de abril de 1997, con el rango de unidad de coordinación general

696 La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada señala en sus artículos 3, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 18 a 22, 24 y 25, 29, 32 y 33, 36, 38 y 39, disposiciones aplicables al Ministerio Público

697 La cual señala en sus artículos 14, párrafos tercero y quinto, 17, fracción I y 27, fracción I, referencias a la delincuencia organizada y a las unidades especializadas, reenviando al reglamento para el detalle de tal tópico. Por su parte, el reglamento refiere en sus artículos 6 y 53, además de los ya señalados 19 bis y 19 bis-1, a las unidades especializadas del Ministerio Público

698 Las cuales se establecen en el ya citado artículo 2 de la LFDO. Asimismo, el artículo 4 de la propia Ley, establece las punibilidades a aplicar en cada caso. Si bien, no es momento aquí para realizar algún estudio sobre la legitimidad de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, quede de manifiesto nuestra oposición a la misma, por incorporar un régimen de excepción en el derecho penal mexicano y consecuentemente en nuestro sistema de justicia penal

699 El capítulo cuarto de la Ley en cuestión, se refiere a la intervención de las comunicaciones privadas y describe las atribuciones de la Unidad contra la Delincuencia Organizada, tanto al solicitar dicha intervención, como al ejecutar la orden judicial respectiva, específicamente los artículos 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 27 y 28 aluden al Ministerio Público.

recaltar que no únicamente se aboca dicha Unidad a la intervención de comunicaciones privadas, sino como su nombre lo indica a la investigación de todos los hechos posiblemente constitutivos de alguno de los delitos previstos en la ley especial y a la persecución de los probables responsables.

El artículo 19 bis del Reglamento de la Ley señala que el titular de la Unidad Especializada es nombrado por el procurador general de la República, y debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 22 de la LOPGR y 7, 11 bis-1 y 11 bis-2 de ese ordenamiento reglamentario.⁷⁰⁰ El titular y los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Unidad Especializada, tienen las atribuciones previstas en los artículos 8o. y 13 de la LOPGR y en la LFDO. Dicha Unidad está directamente adscrita a la oficina del procurador, de conformidad con el artículo primero del acuerdo A/086/97 antes ya referido, que vino a sustituir al A/28/96.⁷⁰¹

700 El artículo 22 de la Ley Orgánica señala que para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación, se requiere I Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, II Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal, III Contar con título de licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional, IV Tener por lo menos un año de experiencia profesional como licenciado en Derecho. En el caso de los agentes especiales y visitadores a que se refiere el artículo 35 de esta Ley, la experiencia será cuando menos de tres años, V En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional, VI Acreditar que se han cumplido los requisitos de ingreso, relativos a la selección de agente, siendo indispensable la aprobación del concurso de ingreso que establezca el Servicio Civil de Carrera de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables, VII No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo VIII No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables, y IX Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables

701 Publicado en el DOF del 9 de diciembre de 1996, y deroga los acuerdos precedentes que la adscribían al Instituto Nacional contra las Drogas

E. UNIDAD CONTRA EL LAVADO DE DINERO

Asimismo, considerando la relevancia del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita⁷⁰² y su notable incremento, se creó la Unidad Especializada para la atención de ese delito,⁷⁰³ popularmente conocido como lavado de dinero,⁷⁰⁴ la cual se inserta en el proceso de especialización del Ministerio Público de la Federación.

Como se advierte del propio artículo 400 bis del CPF, el ilícito resulta por demás complejo e involucra al sistema financiero de uno o varios países, por lo tanto, su indagación o persecución es obviamente complicada, incluso merece la coordinación de la Procuraduría con diversas entidades públicas del sector fiscal, financiero, etcétera, por ello, el agente investigador debe ser conocedor de la normatividad y del sistema fiscal y financiero del país a efecto de lograr eficiencia en dicha relación; debido a lo anterior, se justifica la existencia de una entidad especializada que pueda combatir eficientemente este padecimiento social, muy

702 Al CPF, le fue adicionado el artículo 400 bis, mediante decreto publicado el 13 de mayo de 1996. Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia. Para los mismos efectos, el sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario.

703 Creada el 1° de enero de 1998, bajo la denominación Unidad Especializada para la Atención de Delitos de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, pero por reforma al Reglamento de la Ley Orgánica, actualmente se le denomina Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero (UECLD) y tiene el mismo nivel orgánico que la UEDO y también está adscrita directamente al procurador.

704 Hasta antes de la creación de la UECLD, los asuntos relativos a delitos de lavado de dinero eran atendidos por diversas áreas de la PGR, especialmente la FEADS y la UEDO.

vinculado a la delincuencia organizada y en específico al narcotráfico, así como a los delitos de cuello blanco o dorado.⁷⁰⁵

Al respecto, la LFDO, en su artículo 9, señala que cuando el Ministerio Público de la Federación investigue actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, deberá realizar su investigación en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los requerimientos del Ministerio Público de la Federación, o de la autoridad judicial federal, de información o documentos relativos al sistema bancario y financiero, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según corresponda. Los de naturaleza fiscal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Prescribe el citado numeral, que la información obtenida conforme al párrafo anterior, podrá ser utilizada exclusivamente en la investigación o en el proceso penal correspondiente, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad. Asimismo previene que al servidor público que indebidamente quebrante la reserva

705 Por la alta especialización que requiere el combate al lavado de dinero, la UECLD cuenta con una estructura de órganos técnicos para cada una de las principales actividades a desarrollar. Dichos órganos son la Coordinación General de Integración y Seguimiento, que desempeña las funciones propias del Ministerio Público Federal en materia de lavado de dinero, la Coordinación General de Análisis y Dictámenes Especializados, la cual realiza estudios fiscales y financieros para identificar los mecanismos usados por los delincuentes, la Coordinación General de Análisis Contables, que lleva a cabo análisis contables tendientes a descubrir la forma en que el dinero "sucio" entra a los circuitos financieros. Para ingresar y permanecer en la UECLD, se deben aprobar los mismos exámenes a que se hizo referencia en los casos de la FEADS y de la UEDO.

de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

F. DELEGACIONES ESTATALES

Abordamos ahora los principales órganos desconcentrados de la Procuraduría, que son las Delegaciones en cada una de las entidades federativas,⁷⁰⁶ las que por supuesto están supeditadas al procurador, pero son coordinadas por el subprocurador correspondiente. Al frente de cada Delegación está un delegado, quien es el representante de la institución ante las autoridades federales, estatales y municipales respectivas; mismo que tiene facultades para: ejercer el mando directo sobre el personal adscrito a la Delegación, respecto de la operación de programas y acciones técnicas, jurídicas y administrativas encomendadas a las unidades que la integran; ejercer las facultades señaladas en los artículos 8o. y 13 de la Ley Orgánica, así como la de atracción de delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales; asimismo, dirigir a los agentes del Ministerio

706 Cabe precisar que de conformidad con el artículo 45 del cuerpo reglamentario en comento, para la atención de los asuntos de su competencia, la Procuraduría se auxiliará de las Delegaciones, del Instituto de Capacitación y de las Agregadurías, como órganos desconcentrados. Estos tendrán las facultades específicas que se determinen en cada caso, de conformidad con las normas que establezcan la LOPGR, el reglamento y los instrumentos jurídicos que los regule, así el artículo 17, fracciones III, IV y V, de la LOPGR señala dentro de las bases de desconcentración territorial y funcional, que para el desarrollo de las funciones del Ministerio Público de la Federación y del procurador general de la República, se cuenta con un sistema de desconcentración territorial y funcional, en el cual se dispone que cada zona queda a cargo de un subprocurador, y bajo la responsabilidad de un delegado, supeditado funcionalmente a aquel, asimismo se ha implementado un sistema de distribución de facultades que permite a las instancias responsables de las zonas y delegaciones, la atención de los asuntos en materia de averiguación previa, Policía Judicial, Servicios Periciales, reserva de la averiguación previa; consignación, propuesta o resolución según el caso, del no ejercicio de la acción penal, control de procesos, seguridad pública y política criminal; servicios administrativos y otras en los términos que señalen las normas reglamentarias y demás disposiciones aplicables; se ha previsto que los miembros de la Policía Judicial Federal en todos sus niveles que se encuentren adscritos a las diferentes zonas y entidades federativas, quedan sujetos a la autoridad y mando directo del subprocurador y del delegado, respectivamente, quienes en todo caso serán agentes del Ministerio Público de la Federación, por su parte, el artículo 46 del reglamento señala que la Procuraduría contará con una delegación en cada entidad federativa, reiterando que dependen del procurador y serán coordinadas por el subprocurador correspondiente.

Público de la Federación adscritos a la Delegación y ejercer la autoridad y mando inmediato de la Policía Judicial Federal adscrita a la unidad respectiva; del mismo modo, autorizar los dictámenes de acumulación de averiguaciones previas o incompetencias que formulen los agentes del Ministerio Público de la Federación de su adscripción, así como los casos de reserva y de no ejercicio de la acción penal, previo dictamen que emitan los agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del procurador, dependientes de la Dirección General de Control de Procedimientos Penales que corresponda, con residencia en la Delegación de que se trate; así también, autorizar, bajo su más estricta responsabilidad, los dictámenes en que se examinen las consultas formuladas por el Ministerio Público de la Federación y conocer de las prevenciones que acuerden las autoridades judiciales, respecto de conclusiones o de actos procesales cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado, antes de que se pronuncie la sentencia, salvo los casos en que las unidades centrales estén a cargo del asunto; en ese orden de ideas, supervisar que las Agencias del Ministerio Público de la Federación de su jurisdicción atiendan las quejas e instancias de los particulares, por actos de otras autoridades, en términos de las disposiciones aplicables al procedimiento, así como recibir y notificar a la Contraloría Interna de las quejas relacionadas con las conductas de los servidores públicos de la institución; en el mismo sentido, vigilar, con el auxilio de los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos o en asuntos de orden federal, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en

materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; por otra parte, suscribir los convenios y contratos que afecten el presupuesto de la Delegación, relativos a la adquisición de bienes y la prestación de servicios, conforme a las disposiciones de la Ley de la materia y los lineamientos que establezca la Oficialía Mayor; coordinar y supervisar las actividades relativas al aseguramiento, preservación y control provisional de los bienes asegurados, y lo propio en relación a la Unidad adscrita a la Delegación encargada de los servicios periciales.⁷⁰⁷

G. CONSEJOS INSTITUCIONALES

La Procuraduría cuenta con un Consejo General;⁷⁰⁸ un Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación,⁷⁰⁹ el Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones,⁷¹⁰ así como el Consejo Técnico de Administración,⁷¹¹ ambos de la Policía Judicial Federal; asimismo el Consejo de Administración de los bienes asegurados⁷¹². Los Consejos Asesores o de Apoyo, creados por el procurador, tienen por función coadyuvar en la solución de la problemática que implican las distintas actividades de la institución.

707 Conviene precisar que las Delegaciones tienen constante vinculación con las Direcciones Generales, ejemplo de esto, se encuentra con la lectura de los artículos 21, 31, 32 y 35 del reglamento, en los cuales se aprecia la coordinación existente entre las Direcciones Generales de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, del Ministerio Público Especializado, de Control de Procedimientos Penales, y Programación, Organización y Presupuesto

708 Tal y como se indica en el artículo 51 del reglamento de la Ley Orgánica, publicada el 27 de agosto de 1996, pues anteriormente no existía dicho Consejo

709 De acuerdo a los artículos 39 a 41 de la Ley Orgánica, aunque también se hace referencia al Consejo en los numerales 45, 52 y 54, así como en los transitorios de la propia Ley, reiterando y precisando dicha normatividad los artículos 52 a 52 bis-1, del reglamento de la ley

710 Previsto en el artículo 27, fracción I, de la LOPGR y en el 53 del reglamento de la misma

711 Encuentra su regulación en los artículos 27, fracción II de la Ley Orgánica y 54 del reglamento

712 Derivado de la prevención señalada en el artículo 14 último párrafo, de la citada Ley, relacionado con el artículo quinto transitorio y, 55 del reglamento de la ley

El Consejo General es presidido por el procurador y se integra con el subprocurador de coordinación general y desarrollo, subprocurador jurídico y de asuntos internacionales, los subprocuradores de procedimientos penales "A", "B" y "C", el fiscal especializado para la atención de delitos contra la salud, el fiscal especializado para la atención de delitos electorales, el oficial mayor, el visitador general, el contralor interno, el director general de comunicación social y el director general de prevención del delito y servicios a la comunidad. El ámbito de su competencia es el actuar institucional, respecto del cual proponen políticas que estiman coherentes, sistemáticas y articuladas.

El Consejo General se auxilia de los Consejos Técnicos de Evaluación; de Programación y Administración; de Servicios Periciales, y de Informática y Telecomunicaciones. El procurador ha determinado, mediante acuerdos, la integración, facultades y funcionamiento de los Consejos.⁷¹³

El Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación fue creado como órgano de la institución responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, en los términos de las disposiciones aplicables. El Consejo tiene las facultades que establece la propia LOPGR, su Reglamento y los acuerdos que ha dictado el procurador.⁷¹⁴

713 Ejemplo de ello es el acuerdo A/020/96 del procurador que determina la organización y funcionamiento del Consejo Técnico de Informática y Telecomunicaciones, publicado en el DOF del 18 de febrero de 1996, reformado por acuerdo publicado el 18 de febrero de 1998

714 Como se establece en los artículos 39 a 41 de la LOPGR, que forman parte del capítulo relativo al Servicio Civil de Carrera aplicable a los 3 pilares de la Procuraduría, es decir, agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial y peritos, que abarca los artículos 32 a 49 de la propia ley

El Consejo de Profesionalización en cita, es la instancia normativa, de supervisión, control y evaluación de la operación del Servicio Civil de Carrera, y se integra con: el procurador, dos subprocuradores de la estructura centralizada, el oficial mayor; el contralor interno, el visitador general; el director general del Instituto Nacional de Ciencias Penales; tres agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la institución, y cuya designación estará a cargo del procurador; dos agentes de la Policía Judicial Federal, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará a cargo del procurador; dos peritos de los servicios periciales, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en este órgano auxiliar y cuya designación estará a cargo del procurador; y los demás funcionarios que, en su caso, determine el reglamento o el procurador por acuerdo. El Consejo de referencia cuenta con Comités de Zona que lo auxilian en la ejecución de las normas del Servicio Civil de Carrera, cuyo funcionamiento se determina en el Reglamento de la Ley.⁷¹⁵

Respecto de la Policía Judicial Federal, a partir de la nueva Ley Orgánica, se crearon los Consejos Técnicos de Planeación y Coordinación de Operaciones y el

715 Es conveniente precisar que de acuerdo al artículo 41 de la Ley Orgánica, dichos Comités se integran por un representante de los funcionarios señalados en las fracciones I a V del artículo 40 de la propia ley, el subprocurador responsable de la zona, el número de delegados que determine el reglamento, y el número de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de peritos que el Consejo determine en atención a las características de cada circunscripción. Asimismo el artículo 52 bis-1 del reglamento, precisa que los Comités de Zonas se integraran por el subprocurador de procedimientos penales responsable de la zona, un representante del procurador, un representante del subprocurador de coordinación general y desarrollo, un representante del subprocurador jurídico y de asuntos internacionales; un representante del oficial mayor; un representante del contralor interno, un representante del visitador general, dos delegados de la zona correspondiente, y el número de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y peritos que determine el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación. Los Comités de Zona auxiliaran al Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación en la ejecución de las normas del Servicio Civil de Carrera y ejercerán las atribuciones que les confieren los artículos 52, fracción II, y 58, párrafo último, de la LOPGR y demás disposiciones aplicables

de Administración, los cuales se encuentran previstos tanto en la citada Ley como en su Reglamento; ambos tienen como finalidad, mayor eficacia y control en la planeación, coordinación y administración de los servicios auxiliares de policía judicial

El Consejo Técnico de Planeación y Coordinación de Operaciones está presidido por el subprocurador de coordinación general y en él participan los responsables de las unidades de policía judicial en las diversas zonas así como de las unidades especializadas del Ministerio Público, y tienen por principales funciones, organizar y supervisar las tareas de planeación de operativos que realicen las diversas unidades de policía judicial bajo la dirección de los subprocuradores y delegados; coordinar la actuación conjunta de los servicios policiales que estén bajo el mando de distintas unidades, de los subprocuradores y Unidades Especiales del Ministerio Público de la Federación y las demás que determine el Reglamento.

El Consejo Técnico de Administración, tiene al menos, como funciones: organizar el desarrollo administrativo de los servicios policiales, en coordinación con las Direcciones Generales de Administración y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial, así como con la similar enfocada a los Recursos Humanos, que se encargan de determinar los sistemas y procedimientos generales de administración; fungir como instancia auxiliar del Consejo de Profesionalización para los efectos de la determinación de adscripciones, otorgamiento de estímulos, reconocimientos y lineamientos de evaluación, así como de otros elementos análogos; instrumentar y

operar la base de datos de identificación, localización, antecedentes, trayectoria, estímulos, reconocimientos, sanciones, adscripciones y demás afines de los agentes de la Policía Judicial, para el suministro oportuno de información al registro de personal; llevar a cabo la dotación de armamento y equipo, así como establecer el sistema de control correspondiente; realizar o encomendar los estudios y análisis necesarios para el desarrollo de tecnologías aplicables a los servicios policiales con enfoques primordiales de investigación especializada; y las demás que determine el Reglamento.

Dicho Consejo es presidido por el subprocurador de coordinación general y desarrollo, y participarán el fiscal especializado para la atención de delitos contra la salud, el director general de coordinación interinstitucional, y el director general de planeación y operación de la Policía Judicial Federal. También participan los demás responsables de las unidades de Policía Judicial en las diversas zonas, así como los de las unidades especializadas del Ministerio Público, que el procurador ha designado.⁷¹⁶

Otro Consejo Técnico de recién formación es el relativo a los aspectos de informática y telecomunicaciones, que se distingue por ser un órgano técnico-administrativo de la Procuraduría que entre sus funciones tiene el de fomentar el

716 Esta conformación se plasma en el artículo 27 de la LOPGR, sin embargo, el reglamento de la ley en su artículo 54, le otorga una conformación diversa, al señalar: El Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal se integrará por el procurador, los subprocuradores de coordinación general y desarrollo y de procedimientos penales "a", "b" y "c", el fiscal especializado para la atención de delitos contra la salud, el oficial mayor, el visitador general y el contralor interno; y tendrá como facultades las indicadas en la fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica, lo cual constituye una contradicción, ya que si bien el texto reglamentario es posterior al de la ley (toda vez que fue reformado por decreto publicado en el DOF del 30 de abril de 1997), sabido es que un reglamento no puede contradecir a una ley, por tanto, es ilegal el texto de menor jerarquía y debe estarse al de la ley

desarrollo homogéneo de las mismas, la adecuada coordinación en la materia, participar en la elaboración y actualización del Plan Estratégico de Informática y Telecomunicaciones de la institución, la capacitación del personal y la modernización de la normatividad en dichos tópicos, entre otras, por lo cual, se erige como la punta de lanza en esta materia, que sin lugar a dudas es bastión de la moderna procuración de justicia.⁷¹⁷

Anteriormente existía el Consejo Técnico para la Supervisión y Control de la Administración de Bienes Asegurados,⁷¹⁸ sin embargo, con motivo de la creación del Servicio de Administración de Bienes Asegurados, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suprimió dicho Consejo.⁷¹⁹

H. INSTITUTO DE CAPACITACIÓN

No podemos cerrar el apartado correspondiente a la estructura de la institución, sin abundar sobre el órgano desconcentrado denominado Instituto de Capacitación de la PGR,⁷²⁰ que tiene como objetivo general, profesionalizar al personal policial y pericial, mediante el diseño, operación y control de procesos de reclutamiento,

717 Constituido mediante acuerdo del procurador A/020/98, publicado en el DOF del 24 de septiembre de 1996, reformado mediante acuerdo A/01/98 publicado en el DOF del 18 de febrero de 1998. Dicho Consejo encuentra su secretaria ejecutiva en la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones y la secretaria técnica en la Dirección de Desarrollo Tecnológico, previstas en el artículo 40 del reglamento.

718 Previsto en el artículo 55 del Reglamento, derogado por decreto publicado en el DOF del 21 de julio de 1999.

719 De conformidad con la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados publicada en el DOF del 14 de mayo de 1999, en operación a partir del 14 de agosto del mismo año.

720 El antecedente más remoto lo constituye el Instituto Técnico de la PGR, que en junio de 1974 inició actividades de selección y formación para agentes de la Policía Judicial Federal. A continuación fueron creados el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), como organismo descentralizado el 25 de junio de 1976. En abril de 1991, se crea como órgano desconcentrado de la PGR el Instituto de la Policía Judicial Federal y es el 10 de marzo de 1993, cuando se crea el Instituto de Capacitación.

selección, formación, actualización, especialización promoción y evaluación, que cumplan los principios establecidos en el Servicio Civil de Carrera, debiendo con ello fomentar el respeto a los valores institucionales y la mística de servicio.⁷²¹

Tiene la misión de asegurar continuidad y permanencia de los programas, de proyectar en la sociedad una imagen positiva del personal egresado y el reconocimiento de otros organismos e instituciones. La formación se basa en el método científico de enseñanza aprendizaje, en la aplicación de tecnología moderna y en la desconcentración académica, promoviendo la cultura de respeto a la ley.⁷²²

I. CONTRALORÍA INTERNA

Aspecto importante es, precisar que dentro de la estructura de la Procuraduría, ya no se ubica a la Contraloría Interna, órgano de control y supervisión que funcionalmente depende de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

721 Previsto en el artículo 48 del Reglamento, que indica La Procuraduría contará con el Instituto de Capacitación, órgano desconcentrado por función, que estará a cargo de un director general nombrado por el procurador, quien tendrá las facultades siguientes I. Proponer, operar y controlar los métodos y sistemas de reclutamiento, selección y evaluación, como única instancia de ingreso a la Institución. II Desarrollar los programas de formación, actualización y especialización de los elementos de la Policía Judicial Federal, de los peritos técnicos y otros servidores públicos que disponga el Procurador, que no queden comprendidos en programas de otros institutos u órganos, de acuerdo con lo dispuesto por el Servicio Civil de Carrera y de conformidad con los principios que señala la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los reglamentos respectivos. III Proponer al Procurador la celebración de convenios con organismos e instituciones nacionales o extranjeras, públicas o privadas relativas al intercambio y asesoría que se requieren para la capacitación de los servidores públicos. y IV. Participar en el Sistema Integral de Evaluación de los Servidores Públicos de la Institución, con objeto de obtener la información necesaria para su formación y evaluación, así como coadyuvar con las demás áreas competentes en la promoción mediante la evaluación académica

722 Vale la pena observar lo dispuesto por el artículo 49 del Reglamento, que indica La Procuraduría convendrá con el Instituto Nacional de Ciencias Penales la capacitación de los agentes del Ministerio Público de la Federación, los secretarios de éste y de los peritos profesionales, así como de los servidores públicos vinculados con la procuración de justicia que se realicen por el Instituto. Para estos efectos deberá observar, en su caso, los principios de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y lo dispuesto por el artículo 46 de la LOPGR, por tanto, el Instituto de Capacitación solo interviene en la formación de policías judiciales.

Administrativo. es decir, sus objetivos, atribuciones y funciones se establecen de acuerdo con las disposiciones, políticas, normas y lineamientos emitidos por dicha dependencia para todo el poder ejecutivo. Para el cumplimiento de sus fines, actúa en un marco orgánico-funcional y debe conducirse bajo los principios de integridad, sentido de responsabilidad, objetividad, imparcialidad, independencia, cuidado y diligencia profesional, capacidad técnica de dirección y discreción, a fin de garantizar que la vigilancia, el apego a la legalidad, el control y auditoria, la evaluación, el seguimiento y la implantación de medidas correctivas y preventivas se lleven a cabo de forma oportuna ⁷²³

4. ACCIONES INSTITUCIONALES

Bajo la perspectiva que lógicamente se genera a la luz de lo hasta aquí expuesto, es procedente establecer las principales actividades operativas y administrativas que la Procuraduría General de la República ha tenido, sobre todo a raíz del cambio de legislación interna, respecto a la conservación del orden social y jurídico.

A. OPERATIVAS

Hemos visto que operativamente existen dos grandes áreas de trabajo, la relativa al combate del comercio y uso ilegal de las drogas, que de cierta manera se vincula a

723 El 24 de diciembre de 1996 se publicó en el DOF el decreto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras, a efecto de establecer que las contralorías internas de las dependencias centralizadas y descentralizadas de la administración pública federal pasaban a ser parte de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

la lucha contra la delincuencia organizada y la referente al resto de los delitos federales, principalmente los previstos en el CPF y en otras leyes especiales, como la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

a) LUCHA CONTRA LAS DROGAS

Para realizar una evaluación de los avances logrados, primero debemos conocer éstos, así que en cuanto al tópico de las drogas, es menester retomar el Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, considerando los resultados hasta 1998.

En el informe correspondiente a 1997, se establece que México concibe el narcotráfico como la amenaza más seria a su seguridad nacional, a la salud de la sociedad y a la seguridad pública; se advierte que el narcotráfico representa un serio reto para la convivencia social y la solidez de las instituciones públicas y privadas, propicia la corrupción y estimula otras actividades ilícitas, como el tráfico ilegal de armas y lavado de dinero; por ello, según el informe en cuestión, el combate al narcotráfico y sus delitos conexos ha sido una de las prioridades fundamentales del gobierno del presidente Zedillo.

Precisa que el narcotráfico es un fenómeno que rebasa las fronteras nacionales; afirma que ningún país puede enfrentarlo en forma aislada, ni considerarse inmune a los efectos del problema, que se ha extendido a todas las regiones del mundo;

precisamente por su situación geográfica. entre grandes centros de consumo y producción. de acuerdo al informe en cita. México atribuye una importancia especial a la cooperación entre los países, pues considera que la cooperación bilateral, hemisférica e internacional es un requisito indispensable para lograr procesos duraderos en esta lucha común. Abunda, la dinámica del problema resalta el papel que juega la demanda ilícita de drogas en algunos países, precisamente por ello, las organizaciones criminales transnacionales dedicadas a esta actividad representan una seria amenaza para la seguridad, las instituciones y la salud de las poblaciones de muchos países. en consecuencia, se requiere que todas las naciones afectadas por el narcotráfico, se corresponsabilicen en esta lucha.

De acuerdo al informe precitado, México considera que el narcotráfico y sus delitos conexos deben enfrentarse en forma integral, atacando simultáneamente tanto sus causas como sus efectos, no solamente desde un punto de vista punitivo sino también a partir de un enfoque educativo y de salud.

Sin embargo, al enfocarnos al aspecto operativo, se advierte que durante 1997 y 1998 las dependencias del gobierno federal (que participaron en la atención al problema de las drogas, dentro del esquema de coordinación del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000 y en el marco del Grupo de Control de Drogas –GCD- que centró su atención en la coordinación de las acciones de alto impacto), dieron continuidad a los programas que en cada uno de sus ámbitos de

competencia pusieron en marcha desde el inicio del actual sexenio, para abatir la demanda, producción y tráfico de drogas.⁷²⁴

En cuanto a la prevención y control de la demanda,⁷²⁵ la PGR llevó a cabo la firma de un convenio de colaboración con la Secretaría de Salud y que tiene como *objetivo efectuar acciones conjuntas para que el personal de ambas dependencias brinden atención a los farmacodependientes que son detenidos y remitidos a las instalaciones de la Policía Judicial Federal, para posteriormente ser canalizados a los servicios de tratamiento.*⁷²⁶

La PGR, en el Distrito Federal y en combinación con la PGJDF, llevó a cabo en 1997 la distribución de 5,000 ejemplares del Manual de Prevención del Delito, que contiene un capítulo específico relativo a la prevención de la farmacodependencia; y 25,700 trípticos informativos. La atención a la comunidad es un aspecto de especial relevancia, por ello se impartieron 79 pláticas que tuvieron por objetivo la prevención de adicciones, que impactaron a 5,044 personas, también se proporcionó información a 5,722 personas. Es importante destacar que como parte del Sistema de Denuncia Ciudadana en 1997 se recibieron 159 informes *ciudadanos anónimos sobre probable venta de y/o consumo de drogas en la vía*

724 Información obtenida de la página de la PGR en Internet, con dirección www.pgr.gob.mx

725 La Secretaría de Educación Pública (SEP) informó su avance en el cumplimiento de su compromiso de fortalecer las acciones de prevención en el proceso educativo a partir de la construcción de valores humanos entre los alumnos y el fortalecimiento de comportamientos tendientes a rechazar el uso de drogas

726 La PGJDF, en coordinación con la SEP y la Secretaría de Salud (SS), desarrolló acciones de prevención entre la comunidad y en planteles educativos, propuso esquemas de diagnóstico que se aplicaron en su primera fase en las delegaciones políticas del Distrito Federal, los resultados permitieron dirigir la atención a las áreas que más lo requirieron. Como parte del Programa Integral de Atención a Detenidos Adictos, en el área metropolitana, se canalizó a diversas instituciones especializadas a 7,654 personas con problemas de farmacodependencia

pública. que fueron derivados a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) para su atención.

La Dirección General de Prevención del Delito realizó en 1997 diversas acciones, entre las que destacan la reconceptualización y la promoción de mensajes de prevención mediante la distribución de materiales diversos, en los que se cuentan 80,140 carteles, 36,072 trípticos, 1,414 manuales y 9,881 cartillas informativas. Impartió cursos de información de multiplicadores y de capacitación a maestros, alumnos y trabajadores de la salud, y conferencias en escuelas de nivel bachillerato y técnico en todas las entidades federativas.⁷²⁷ Se elaboró la carpeta "La farmacodependencia, un enfoque multidisciplinario", con el apoyo de UNICEF se imprimieron 3,000 ejemplares para su distribución en los centros especializados del país. Se llevó a cabo una campaña por televisión a nivel nacional contra las drogas en la que se aconseja a los jóvenes optar por el deporte, con la frase "Párale a las drogas", y se difundió durante tres meses con seis apariciones diarias por canal.

La FEADS en 1997 dio inicio a un programa de prevención que incluyó la realización del Seminario Narcotráfico y Prevención de la Farmacodependencia con motivo de la celebración del Día Internacional de la Lucha contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, el 26 de junio y desarrolló acciones preventivas en diversas entidades del país en el marco de un esquema de atención a las drogas.⁷²⁸

727 Para ampliar la cobertura de los programas preventivos se diseñaron e implementaron nuevos instrumentos como son las Unidades Deportivas Recreativas (UDR) cuya finalidad es ofrecer a niños y jóvenes opciones para afrontar problemas que viven en comunidades afectadas por el tráfico y el consumo de drogas.

728 Es importante destacar que la SEP, la SS, la PGJDF y la PGR, desarrollaron mecanismos de coordinación más eficientes. Centrarón su atención en los proyectos dirigidos a los sectores de la población que por su situación de vida y sus condiciones socioeconómicas requieren de mayor atención.

Respecto de la prevención y control de la producción de enervantes, el gobierno de México ha enfrentado la producción de enervantes por más de cuarenta años, los recursos aplicados en esta tarea sumaron en 1997, de manera cotidiana alrededor de 23,000 efectivos de las fuerzas armadas y policiales, además se ha buscado, dentro de una perspectiva integral, promover el desarrollo regional para que los cultivos ilícitos no continúen expandiéndose y de esta manera evitar que la economía de algunas regiones se sustenten en la producción de marihuana y amapola.⁷²⁹ En 1998 las operaciones contra el narcotráfico conllevaron el despliegue de un promedio diario de 26,219 individuos. En ese mismo periodo, el combate al narcotráfico provocó 15 soldados muertos y 33 heridos.

La iniciativa del presupuesto de egresos de la federación para 1999 estableció un total de 769.8 millones de dólares destinados a la campaña contra el narcotráfico, además, de manera indirecta, se destina gran parte del presupuesto de la

729 *El campo es una prioridad de la política social y del Estado Mexicano, por ello se ha dado continuidad a los programas orientados a la atención de las zonas productoras de enervantes, con el propósito de dotar a las comunidades ubicadas en zonas proclives al cultivo de enervantes, de una infraestructura básica para mantener sus condiciones de bienestar social. En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) orientó sus esfuerzos hacia la atención de 91 Regiones Prioritarias, localizadas en 1,396 municipios de todo el país, las cuales tienen condiciones de pobreza extrema. En 1997, se canalizaron recursos con un monto de 1,908 millones de pesos aplicándose en acciones para promover, la participación comunitaria y la organización de grupos sociales en tareas de fomento al desarrollo de actividades productivas, creación de empleos y de infraestructura básica en 476 municipios de alto riesgo en materia de enervantes en los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora y Veracruz. Por su parte, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) centró sus esfuerzos desde 1996 en los estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sonora y Veracruz, en los que pusieron en marcha diversos programas de desarrollo, sobre todo en los municipios considerados como prioritarios para la prevención de la producción de enervantes. Es importante destacar que en 1997 la SAGAR destinó recursos por 2,750 millones de pesos (1,552 de la Federación y 1,198 de los Gobiernos Estatales), en el Programa Alianza para el Campo en las 32 entidades federativas. Específicamente para los estados de atención prioritaria, la inversión de la Alianza para el Campo ascendió a 1,150 millones de pesos (688 de aportación Federal y 462 Estatal), lo que equivale al 42% del total de la Alianza para el Campo en 1997, beneficiando a aproximadamente 829,400 productores a través de 13 programas nacionales, 8 regionales y 17 y estatales. La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) llevó a cabo el diseño de Programas de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) en 20 regiones del país, objeto de atención prioritaria, los cuales sirvieron de marco para la instrumentación de diversas acciones, entre las que destacan el impulso de 189 proyectos productivos, la constitución de tres Consejos de Desarrollo Regional en Chiapas y Guerrero, la promoción de programas de ordenamiento ecológico y planes de manejo de los recursos naturales en 310 comunidades correspondientes a 16 entidades de la República.*

Procuraduría, que para el mismo año sumó la cantidad de \$3,970,865,600.00. y para el año 2000 asciende a \$4,875,030,000.00 y de la Sedena, que en 1999. fue de \$16,593,400,000.00, pero para el 2000 es de \$20,400,873,690.00⁷³⁰ aunándose las partidas que al efecto destina la Secretaría de Gobernación, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que ascendieron en 1999 a \$2,581,700,000.00 y en el 2000 a \$5,170,000,000.00.⁷³¹

En el marco jurídico-preventivo, y a fin de dotar a las autoridades de herramientas jurídicas adecuadas y eficaces para combatir el narcotráfico y los delitos conexos, de acuerdo al informe reseñado, se promovieron diversas reformas legislativas, tales como. la LFDO, posteriormente hubo reformas a diversas leyes financieras para prevenir y detectar operaciones con recursos de procedencia ilícita; el 26 de diciembre de 1997 se expidió la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos para Prevenir y Detectar su Desvío a la Producción Ilícita de Narcóticos, asimismo se promulgó una reforma constitucional a efecto de flexibilizar los requisitos para la obtención de órdenes de aprehensión y autos de formal prisión, igualmente para aplicar los bienes de la delincuencia organizada a favor del Estado; al tiempo, estableció un procedimiento eficiente para remover malos elementos policiacos, se aprobó también la Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, la cual, permitirá a las autoridades utilizar los bienes decomisados a la delincuencia

730 Vease artículo 9 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 y para 2000

731 *Idem.* pero también artículo 18 en Presupuesto de Egresos de 2000

organizada en beneficio de la procuración de justicia. Con relación al combate del narcotráfico, se afirma en el citado informe, que la demanda permanente de drogas es un factor externo que impulsa la producción de enervantes, ante esta circunstancia en 1997 se fortaleció la coordinación de las instituciones encargadas de la erradicación. Para dar una mejor atención a este problema, el gobierno de la República definió un conjunto de acciones prioritarias, de entre las que destaca la erradicación que alcanzó en los últimos años las cifras más altas de manera consecutiva, en 1997, se erradicaron 23,576 hectáreas de marihuana y 17,732 hectáreas de amapola. Se ha dado continuidad a las operaciones conjuntas PGR-Sedena mediante la instrumentación de las operaciones de fumigación por medios aéreos en los estados de Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Chihuahua, Durango y Sinaloa. Las actividades de erradicación de plantíos de enervantes se eficientaron, mejorando el despliegue de recursos humanos y materiales, a fin de dar un combate frontal al narcotráfico, asignando durante el año de 1997 un promedio mensual de 21,900 elementos que representa un incremento del 49.3% al comparar esta cifra con los 14,057 elementos que se encargaron de estas acciones en 1996.⁷³²

En el programa de erradicación de cultivos de 1998 participaron un promedio mensual de 20,000 soldados del ejército mexicano apoyados con un promedio diario de 330 bases de operaciones, las cuales cuentan con vehículos, aeronaves y estaciones de radio necesarias. En el periodo del 1 de diciembre de 1997 al 30 de

732 Por su parte la SM-AM continua con la vigilancia de los litorales a fin de evitar la siembra de enervantes y llevar a cabo la erradicación de éstos

noviembre de 1998 se erradicaron 23,977 hectáreas de marihuana y 17,126 de amapola.

En el rubro de intercepción aérea, se logró articular un esquema coordinado por estos medios entre la Sedena y la Procuraduría que contuvo y restringió las operaciones aéreas ilícitas para el transporte de enervantes, institucionalizándose el Plan Nacional de Destrucción de Pistas de Aterrizaje no Registradas, logrando la Sedena en 1997, la destrucción de 770⁷³³ pistas de aterrizaje clandestinas.

Es importante destacar que en la materialización del Plan de Intercepción se incrementó el control con el establecimiento de Puntos de Revisión Carreteros (PRECOS) mixtos, acción que contribuyó a que se logaran los resultados más altos en los últimos dos años en cuanto al aseguramiento de cocaína, marihuana y opiáceos.

En el mismo sentido, se crearon unidades, dependencias e instalaciones en las áreas de mayor incidencia de siembra, cultivo y tráfico de enervantes. Con la finalidad de lograr mayor eficiencia, se llevó a cabo la reubicación de las unidades motorizadas en las fronteras norte y sur, con objeto de explotar al máximo las características de movilidad de estas unidades.⁷³⁴

733 La información de pistas debe ser considerada como preliminar

734 Se llevó a cabo la reorganización de la Fuerza Aérea Mexicana con el fin de optimizar el empleo del material aéreo y proporcionar un mejor apoyo a las unidades terrestres del ejército mexicano empeñado en actividades de combate al narcotráfico

En lo que se refiere a intercepción marítima, la Secretaría de Marina-Armada de México (SM-AM) dio continuidad a las acciones del Sistema de Vigilancia, Control y Seguridad del Espacio Marítimo Mexicano. Para el control del tráfico en las regiones costeras del país realizó el Registro de Embarcaciones Menores

La Secretaría de Marina-Armada de México (SM-AM), realizó en el ámbito marítimo 330 operaciones antinarcostráfico, con un promedio mensual de 905 elementos; en el espacio aéreo 110 operaciones antinarcostráfico, con un promedio mensual de 28 efectivos; y en el ámbito terrestre la Infantería de Marina realizó 3,144 operaciones antinarcostráfico, con un promedio mensual de 3,520 efectivos y 807 de reconocimiento, movilizandoo un promedio de 9,196 efectivos.

Esto es sólo parte del esfuerzo que realizan las dependencias de la administración pública federal, en el ámbito de sus responsabilidades, pero que inciden en el combate al narcotráfico.⁷³⁵ Muestra de ello es que en coordinación con la Sedena, la Secretaría de Marina (SM-AM), la ex Policía Fiscal Federal y la Policía Federal de Caminos, la Procuraduría llevó a cabo operaciones de intercepción en diversos tramos de vías férreas, dando como resultado el aseguramiento de 938 Kg. de mariguana, 19 Kg. de efedrina y la detención de 6 presuntos responsables, asimismo en operaciones similares se aseguraron 1,364 Kg. de mariguana y 1.3 Kg. de cocaína.

735 De entre las acciones que se han realizado para dar un combate frontal al narcotráfico en sus diversos ámbitos destacan las realizadas por la Secretaría de Gobernación (SG) que ha dado continuidad al Programa de Prevención contra la Farmacodependencia en los Centros de Readaptación Social, que centra sus acciones en la rehabilitación de la población adicta en los centros penitenciarios. Destacan las acciones que estuvieron orientadas a la supervisión de las vías de comunicación a través de las cuales se realiza tráfico de drogas. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) realizó a través de la Policía Federal de Caminos 21,924 Operativos Telurio en las carreteras federales, lo que representó 296,892 revisiones, 1,374 Operativos 30-Delta que se tradujeron en 37,644 revisiones con el propósito de prevenir el consumo y tráfico de estupefacientes. En el ámbito aeroportuario, la Dirección General de Aeronáutica Civil, como parte de sus actividades de carácter permanente, modernizó los equipos de revisión y control de pasajeros, supervisó los aeródromos y pistas de aterrizaje y mantuvo coordinación sectorial con la FEADS. Por su parte, Aeropuertos y Servicios Auxiliares realizó inspecciones de seguridad en los aeropuertos del país y verificó los procedimientos de control de recepción de combustible. La Coordinación General de Puertos y Marina Mercante verificó la documentación de la carga y la tripulación, la ruta probable, el destino y salida de las embarcaciones nacionales y extranjeras que arriban a puertos nacionales. Además realizó operativos para inspeccionar las embarcaciones que navegaron en aguas nacionales. La Dirección General de Protección y Medicina Preventiva en el Transporte practicó 63,003 exámenes antidoping a fin de prevenir el posible consumo de drogas entre el personal del sector.

En el periodo que va del 1 de diciembre de 1997 al 30 de noviembre de 1998, se realizaron los aseguramientos siguientes: clorhidrato de cocaína 24,508 kg.; hojas de marihuana 986,086 kg.; goma de opio 147 kg.; heroína 120 kg.; además puede se verificó la destrucción de 7 laboratorios clandestinos, así como el aseguramiento de 3,267 vehiculos, 107 embarcaciones y 42 aeronaves y 7.8 millones de dólares.

La PGR coordina el Programa de Sellamiento de la Península de Yucatán, la Frontera Sur, el Golfo de California y el estado de Tamaulipas. El programa tiene por objetivo impedir el ingreso de estupefacientes y sicotrópicos y el desvío de precursores químicos a territorio nacional. La operación sellamiento implica el mayor despliegue de personal militar y policiaco en contra del narcotráfico que se ha dado en el país. Además incluye operaciones de alerta temprana, identificación de blancos sospechosos e intercepción aérea, terrestre y marítima. En los meses de noviembre a diciembre de 1998 se realizó un operativo en el estado de Quintana Roo, el cual dio lugar al aseguramiento, entre otros bienes, de 22 casas, 4 hoteles, 4 yates, 9 automóviles y 2 restaurantes.

Para combatir el tráfico de drogas por vía marítima, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina pusieron en operación acciones de intercepción de tipo anfíbio. La PGR adquirió y puso en operación equipos modernos de detección de estupefacientes, tales como los sistemas de rayos X.

Por su parte la FEADS realizó diversas acciones de carácter operativo, de entre las que destaca la realización de 12 evaluaciones al desempeño operativo de los mandos de las Bases de Intercepción, que contrasta con las 5 realizadas en 1996. Cabe señalar que mientras que en 1996 se creó una Base de Intercepción Terrestre, para 1997 el número se incrementó a 18.

Fue importante la revisión de 328,320 vehículos como parte de la operación de PRECOS y Bases de Intercepción; se registró un incremento del 66.6 % en la inspección de aeronaves durante 1997, respecto del año anterior, con 104,025 aviones revisados en este periodo y los 62,435 que se revisaron en 1996. En los principales puertos del país se llevó a cabo en 1997 la revisión de 3,718 embarcaciones, cifra que se incrementó en un 373% en relación a 1996 en donde sólo se revisaron 786 unidades. En 1996 la Unidad Canina operó en promedio mensual con 29 binomios sensores distribuidos en 30 puntos operativos, que para 1997 se incrementó a 47 binomios en 50 puntos operativos, lo que significa un incremento del 62% y 66% respectivamente.

En 1998 se realizaron 9,171 consignaciones con motivo de delitos contra la salud.⁷³⁶ Durante 1998 fueron aprehendidas 10,192 personas por delitos contra la

736 En 1998 se tramitaron 28,055 indagatorias por este género delictivo, de las cuales se concluyeron el 57%, generando aproximadamente el 30% de las consignaciones, durante 1997 estuvieron en trámite 28,404, que conllevaron a 10 151 consignaciones, constitutivas del 33% del total, concluyendo el 50% de las iniciadas, en 1996 se tramitaron 33,042 averiguaciones previas por delitos contra la salud, que generaron 11,136 consignaciones, que equivale aproximadamente al 33% del total, logrando un promedio de 72% de averiguaciones concluidas, en 1995, se tramitaron 38, 252 indagatorias por delitos contra la salud, consignándose 11,012 averiguaciones, que equivale aproximadamente al 29%, alcanzando un promedio de 68% de indagatorias concluidas, por su parte, en 1994 se tramitaron 34,133 averiguaciones, de las cuales se consignaron 10,045, equivalente a poco menos del 30%, concluyendo un 67% de las investigaciones; por último, en 1993 se tramitaron 29,853 indagatorias, consignándose 14,176 de estas, equivalente al 47% y concluyendo el 80% de las averiguaciones

salud, entre las cuales destacan William Morán, miembro del cartel de Cali y abogado de los hermanos Rodríguez Orihuela⁷³⁷

Precisando la labor de desmembramiento de organizaciones criminales, se refiere que en cuanto al Cártel de Juárez, el esfuerzo coordinado de la FEADS, la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero y la SEDENA permitió que se integrara un proceso penal contra la organización del Cártel de Juárez. La investigación abarcó la estructura orgánica del Cártel de Juárez, el procedimiento y rutas de circulación de narcóticos, la protección de miembros de instituciones de seguridad y las actividades de lavado de dinero. Se obtuvieron más de 100 órdenes de aprehensión entre las que destaca la del general Jesús Gutiérrez Rebollo.⁷³⁸

Con relación al control de las sustancias base para la elaboración de drogas sintéticas, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), participó con la Procuraduría en la elaboración de la iniciativa de Ley Federal para el Control de Precursores Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y Comprimidos,⁷³⁹ así como en la revisión del acuerdo que establece la clasificación

737 El informe de mérito destaca como importante que en la presente administración se han detenido a más de 60 narcotraficantes entre los que destacan Oscar Malherbe de Leon sucesor de Juan Garcia Abrego dirigente de la organizacion del golfo, Jaime Arturo Ladino Avila, Arnoldo Amezcua Diaz Adan Amezcua Contreras Rafael Martinez Rodriguez y Jesus Alberto Cardenas Quintero, de la organizacion Amezcua Contreras y Eduardo Arturo Paez, de la organizacion Tijuana

738 La presion derivada de la investigacion llevo al lider del Cartel de Juarez, Amado Carrillo, conocido como el *Señor de los Cielos* a una intervencion de cirugia plastica que ocasiono su muerte Respecto al Cártel de Tijuana las investigaciones en contra de esta organizacion delictiva dirigida por los hermanos Arellano Félix ha permitido la aprehension de 16 personas, entre las que destacan Gaston Ayala Beltran (a) "El Gas" Alfredo Hodoyán Palacios (a) "El Lobo" y Arturo Everardo Paez Martinez, actualmente sujeto a extradicion Con relacion al Cártel de Colima las investigaciones en contra la organizacion de los hermanos Amezcua Contreras ha permitido la aprehension de los hermanos Adan, Luis y Jose de Jesús Amezcua Contreras, así como de Jaime Ladino y Gerardo Álvarez Vázquez En cuanto hace al Cartel del Golfo, durante 1996 y 1997 se logro la aprehension del jefe de esta organizacion, Juan Garcia Abrego así como de Oscar Malherbe Leon y otros integrantes de la organizacion respecto del Cártel de Sinaloa, se logro la aprehension de Joaquin Guzmán Loera y Héctor Luis Palma Salazar y otros miembros de la organizacion

739 La cual entro en vigor el 26 de marzo de 1998

de mercancías, cuya importación está sujeta a regulación sanitaria por parte de la Secretaría de Salud (SSA) con objeto de incorporar los estupefacientes y psicotrópicos cuya importación no se encontraba regulada.

En suma, los resultados del esfuerzo operativo de México en 1997, se sintetizan en la destrucción de 292,643 plantíos de marihuana en 23,576 hectárea; 192,945 plantíos de amapola en 17,732 hectáreas; asimismo, se logró asegurar: 1,038 toneladas de marihuana y casi 35 toneladas de cocaína, 114 Kg., de heroína y 342 Kg. de goma de opio y 608 Kg. de efedrina; del mismo modo, 3,275 vehículos, 135 transportes marítimos y 34 aéreos y 1,948 armas; en el mismo orden de ideas, se logró la detención de 10,742 personas por la comisión de delitos contra la salud.

b) COMBATE AL LAVADO DE DINERO

Por otra parte, respecto a la lucha en contra de las operaciones con recursos de procedencia ilícita, se integró un grupo de trabajo con funcionarios de la Procuraduría y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), orientado a investigar y realizar auditorías fiscales acerca de operaciones financieras sospechosas ⁷⁴⁰

La SHCP a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, ha venido desarrollando una base de datos para detectar, prevenir y combatir el ilícito

740 Que por parte de la Procuraduría, constituye la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero

conocido como lavado de dinero que contiene la información de los reportes de operaciones sospechosas y relevante, con el apoyo del Departamento de Tesoro y el *FinCEN* del gobierno de los E.U.A.⁷⁴¹

El 26 de noviembre de 1997, se publicaron oficialmente las modificaciones al Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, para el intercambio de información respecto de transacciones en moneda, realizadas a través de instituciones financieras para combatir actividades ilícitas. En octubre de 1997, se pactó un acuerdo de este tipo, con el gobierno de la República Francesa y se han consolidado las negociaciones con los gobiernos de España y Canadá para pactar acuerdos en la materia

El intercambio de información y las investigaciones coordinadas con los Estados Unidos, Francia y Canadá, efectuadas con base en los tratados Internacionales de Intercambio de información Financiera, de Asistencia Aduanera y de Asistencia Jurídica Mutua, se han fortalecido con la experiencia obtenida durante los años de 1995 a 1997, al concluir este último año se tenían 41 investigaciones coordinadas, 26 con los EE.UU., 11 con Canadá y 4 con Francia, de las cuales, a enero de 1998, 21 estaban concluidas.⁷⁴²

741 El *FinCEN* significa "*Financial Crimes Enforcement Network*" es decir, el programa de lucha contra los delitos financieros

742 Al concluir 1997 se habían recibido y enviado un total de 88 solicitudes de información, habiéndose tramitado 53; dentro de este intercambio un servidor público de la SHCP con el carácter de testigo, en seis juicios en seis Cortes de los Estados Unidos habiéndose dictado cuatro sentencias por lavado de dinero

Con base en el ejercicio de las facultades otorgadas a la SHCP, se están aplicando en 243 casos procedimientos encaminados a la detección de operaciones realizadas con recursos presumiblemente provenientes de actividades ilícitas. La SHCP formuló 31 dictámenes técnico contables y presentó al Ministerio Público de la Federación 36 querellas y 7 denuncias, que hacen un total de 43 asuntos, los primeros conforme al artículo 115 Bis del Código Fiscal de la Federación y los segundos atento a lo establecido en el artículo 400 Bis del Código Penal federal, adicionalmente se presentaron 9 ampliaciones.⁷⁴³

Nuestro país participó en diversas reuniones de carácter nacional e internacional, de entre las que destaca la 5ª Reunión del Grupo *Egmont*, celebrada en junio de 1997 en Madrid, España, en la cual México fue aceptado como nuevo integrante, al contar con una Unidad de Inteligencia Financiera no policiaca que recibe y analiza reportes de operaciones sospechosas en las entidades financieras, y el 5 de agosto de 1998, la Unidad de Inteligencia Financiera se enlazó al *Egmont Secure Web*, lo que permite intercambiar información por esa vía, con las otras Unidades del Grupo *Egmont*. Las fuentes de información de la Unidad de Inteligencia Financiera son entre otras: aduanas, bancos, bursátiles, fiduciarias y registros públicos.

De conformidad con las disposiciones administrativas de carácter general emitidas por la SHCP, se han recibido 415 reportes de operaciones sospechosas y

743 El Servicio de Administración Tributaria, por conducto de la ex Policía Fiscal Federal, participa en la instrumentación constante y permanente de mecanismos aduanales a fin de detectar ilícitos en importaciones y exportaciones de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y materias primas susceptibles de ser utilizadas para la producción de drogas sintéticas, optimizando así el control del tráfico ilícito de drogas

3.886.392 reportes de operaciones relevantes. los cuales han permitido un mayor control preventivo de las actividades financieras

Con apoyo del "*Financial Crimes Enforcement Network*" (*FinCEN*)", la SHCP, creó un centro de cómputo que tiene a su cargo bases de datos de referencia económica, operaciones sospechosas y relevantes e internación de dinero. La Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP está enlazada al *Egmont Secure Web*. lo que permite intercambiar información con otras unidades en el mundo.⁷⁴⁴

El 1 de enero de 1998 fue creada la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero. Entre esta Unidad, la FEADS y la UEDO, al finalizar 1998 se integraban 45 averiguaciones previas por el delito conocido como lavado de dinero.

744 La Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones (DGAIO) de la SHCP, es la Unidad de Inteligencia Financiera en nuestro país y cuenta con un Centro de Computo con las bases de datos siguientes: Referencial Económico, Operaciones Sospechosas o Inusuales Relevantes y Preocupantes, e Internación de Dinero. En dicho Centro laboran analistas-investigadores, con un perfil de contadores-audidores, licenciados en derecho e informática. Esta unidad es producto de un proyecto informático desarrollado en diciembre de 1997 por la Procuraduría Fiscal de la Federación de la SHCP y realizado con el apoyo del "*Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)*" del Departamento del Tesoro de EUA, el cual donó el material informático que permitió cumplimentar el proyecto con un *software* y *hardware* de alta velocidad para la transmisión de códigos encriptados y del acuse de recibo en forma electrónica. Finalmente, en el marco del Acuerdo de Cooperación Mutua entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información respecto de Transacciones en Moneda realizadas a través de instituciones financieras para combatir Actividades ilícitas firmado el 28 de octubre de 1994, se han llevado a cabo las acciones siguientes: intercambio de información con base en 124 solicitudes, 35 investigaciones simultáneas. México ha proporcionado a EUA más de 20 mil reportes de internación de dinero.

c) COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Este tema enfocado al combate a la delincuencia, ineludiblemente refiere al combate al narcotráfico, en general a todos los tráficos,⁷⁴⁵ en su aspecto internacional, por lo cual la Procuraduría se vincula estrechamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE);⁷⁴⁶ al respecto se informa que México ha tenido una activa participación en el combate a las drogas, más aún en el aspecto normativo, por ello, el país se ha adherido a todas las convenciones internacionales y regionales para el control de drogas, incluyendo la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas de 1988. Nuestro país, había firmado hasta 1997, convenios de colaboración con 29 países.⁷⁴⁷ Tomando en consideración la importancia especial de concertar acciones concretas con los países vecinos, para México la primera prioridad la constituye la cooperación con los Estados Unidos y los países centroamericanos. En el marco de los acuerdos existentes, durante la administración del presidente Zedillo se han celebrado reuniones para el combate al narcotráfico con Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, China, la República Dominicana,

745 De armas, de personas, de vehículos, de mercancías, etc

746 Colaboración que emana del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prescribe: A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I - Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, XI - Intervenir, por conducto del procurador general de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes

747 Especialmente del hemisferio americano de los cuales dos (con República Dominicana y Colombia) habían sido enviados al Senado para su ratificación (enero de 1998) y 26 se encuentran actualmente en vigor: a los que se agregaron en 1998, Trinidad y Tobago, Dinamarca, entre otros

Guatemala, España, Estados Unidos, El Salvador, Filipinas, Jamaica, Francia, Honduras, Italia, Israel, Nicaragua, Panamá, Perú, Reino Unido, Rusia y Venezuela.

La cooperación bilateral de México con Estados Unidos es la más amplia y variada, se enmarca en diversos tratados y convenios, en especial el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia (1989); el Tratado de Extradición (1980); y el Tratado de Asistencia Jurídica Mutua (1987).⁷⁴⁸ Se indica en el informe que con base en estos convenios, ambos países han decidido cooperar estrechamente, en un marco de estricto respeto a la soberanía y la jurisdicción territorial tanto de México como de Estados Unidos.

Ante la amenaza que el narcotráfico representa para los dos países, en marzo de 1996 los presidentes Zedillo y Clinton decidieron establecer el Grupo de Contacto de Alto Nivel para el Control de Drogas (GCAN) El propósito fundamental de este Grupo, en el que participan los principales responsables de las políticas antidrogas de los dos países, es proveer un marco de alto nivel político para conducir la cooperación bilateral. El GCAN ha permitido desarrollar la confianza y el respeto mutuo. Se indica en el precitado informe que por primera vez, ambos países

748 El segundo publicado en el DOF del 26 de febrero de 1980 y el tercero en el similar del 8 de enero de 1988 aunque entro en vigor en 1991. Es decir, que la cooperación antidrogas Mexico-Estados Unidos se basa en los acuerdos bilaterales respecto de las materias siguientes: ejecución de sentencias penales, extradición; recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita, cooperación sobre asistencia jurídica mutua cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, cooperación para el intercambio de información sobre transacciones en moneda, realizadas a través de instituciones financieras para combatir actividades ilícitas. Con objeto de intensificar la cooperación entre México y EUA la PGR cuenta con una Agregaduría Legal en Washington, D.C., 2 Agregadurías Regionales en Los Angeles, California, y San Antonio, Texas, a las cuales están adscritas las subagregadurías de San Diego y El Paso respectivamente. La PGR también cuenta con un agregado legal en Riverside, California, quien desempeña la función de enlace con el Centro de Intercepción Aérea del Departamento del Tesoro de EUA.

lograban superar la etapa de las recriminaciones mutuas para pasar a una era de auténtica cooperación.⁷⁴⁹

Para el desarrollo de su labor, el GCAN estableció seis grupos de trabajo, encargados de profundizar la cooperación sobre diversos aspectos del problema: 1. Asuntos Legales y Procuración de Justicia; 2. Diagnóstico Compartido; 3. Reducción de la Demanda; 4. Tráfico Ilícito de Armas; 5. Lavado de Dinero; 6. Control de Precursores Químicos. El GCAN y sus grupos de expertos han establecido un esquema equilibrado de cooperación basado en un enfoque integral del problema. El primer intento por desarrollar una visión común acerca del problema de las drogas fructificó en mayo de 1997, con la presentación a los presidentes Zedillo y Clinton del "Informe México y Estados Unidos ante el Problema de las Drogas: Estudio Diagnóstico Conjunto", elaborado por expertos de los dos gobiernos. Sobre la base de un enfoque amplio del fenómeno del narcotráfico y el abuso de drogas, el Estudio-Diagnóstico se centra en los retos que representa la demanda de drogas ilícitas en ambos países, la producción y el tráfico de drogas tanto en Estados Unidos como en México, el lavado de dinero y el problema del tráfico ilícito de armas a través de la frontera común.

En mayo de 1997, los presidentes Zedillo y Clinton firmaron la Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas, por medio de la cual decidieron la elaboración de una estrategia bilateral de cooperación, en apego a los

⁷⁴⁹ La cual se resquebraja cada año con el proceso de certificación y en especial se deterioro con la "Operacion Casablanca"

planes nacionales de cada país, y con base en los principios de la cooperación bilateral en este campo: estricto respeto a la soberanía y jurisdicción territorial de cada país. responsabilidad compartida. enfoque integral para combatir el problema, reciprocidad y equilibrio en las acciones, y aplicación efectiva de las leyes de cada país.

La cooperación entre ambos países se ha incrementado con la adopción de la Estrategia Bilateral, que contiene 16 objetivos para profundizar la cooperación sobre los siguientes temas: reducción de la demanda, erradicación de cultivos ilícitos, combate a la producción ilícita de drogas, intercepción terrestre, aérea y marítima de drogas, combate al lavado de dinero, control del desvío de precursores químicos, combate al tráfico ilícito de armas, combate a las organizaciones criminales que operan en los dos países, decomiso de bienes a narcotraficantes, procesamiento de fugitivos y extradiciones, e incremento de la seguridad en la zona fronteriza.⁷⁵⁰

En el mismo mes de mayo de 1997, los presidentes Zedillo y Clinton firmaron la declaración: "Declaración de la Alianza México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas". En el marco de esta Alianza el 8 de febrero de 1998 se concluyó la implementación de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas;

750 Estrategia que contribuye a dirigir los esfuerzos de ambos países para el control del consumo, la producción y el tráfico de drogas así como los delitos conexos (tráfico de armas, lavado de dinero, desvío de precursores químicos). La estrategia asegura altos niveles de colaboración en materia de procuración de justicia. Al mismo tiempo, ambos países formaron un Grupo Plenario sobre Procuración de Justicia, encargado de delinear las estrategias básicas para facilitar el intercambio de información y la cooperación jurídica antidrogas. En su última reunión en agosto de 1998 se analizaron los temas siguientes: lavado de dinero, tráfico de armas, precursores químicos, intercepción de drogas, crimen organizado, extradición de narcotraficantes, aseguramiento y decomiso de bienes.

actualmente ambos gobiernos están diseñando las medidas de efectividad que servirán para evaluar los resultados de la aplicación de la estrategia.

Con base en un Memorandum de Entendimiento de julio de 1996, México y Estados Unidos crearon un mecanismo de cooperación en la zona fronteriza para el combate al narcotráfico, a través de Grupos Bilaterales de Tarea Fronterizas, integrados por: agentes de la Policía Judicial Federal y del Ministerio Público Especializado (Mex); agentes de la DEA, FBI, Aduanas (EUA). Los integrantes de estos grupos se han sometido al proceso de evaluación establecido por el Centro de Control de Confianza de la PGR y del FBI.

El funcionamiento de estos grupos se realiza de la forma siguiente: las autoridades de cada país sólo actúan en sus respectivas jurisdicciones. Su objetivo es investigar a los integrantes, modos de operación y rutas del narcotráfico. Actualmente existen grupos bilaterales en Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey y Guadalajara. Además cuentan con oficinas satélite en Mexicali, San Luis Río Colorado, Reynosa, Matamoros y Colima.

Por lo que se refiere a las solicitudes de asistencia jurídica, cabe señalar que del número total de peticiones recibidas por México, el 47.4% proviene de EUA. Asimismo, el 84.6% del total de asistencias jurídicas solicitadas por México al extranjero se presentaron ante las autoridades estadounidenses. Entre 1995 y 1997 EUA presentó a México 60 solicitudes de extradición. En el mismo periodo México

solicitó a EUA aproximadamente 58 extradiciones. El porcentaje de entregas ha sido 65% por parte de México y 48% por parte de EUA.⁷⁵¹

El 13 de noviembre de 1997, México y EUA celebraron un protocolo al Tratado de Extradición, para incorporar la figura de entrega temporal de personas, a fin de que sean procesadas por la parte requirente, durante el cumplimiento de una sentencia impuesta por la parte requerida. Esta modificación se encuentra en discusión para su aprobación en el Senado mexicano. En los casos en que no se conceda la extradición de nacionales mexicanos, éstos deberán ser juzgados en territorio mexicano, en términos de lo dispuesto en el Tratado de Extradición y por el artículo 4 del CPF.⁷⁵²

En virtud de los efectos derivados de la operación "Cañablanca", los presidentes Zedillo y Clinton instruyeron a sus procuradores generales para mejorar los procedimientos de consulta y cooperación. Por lo anterior los procuradores Madrazo y Reno se comprometieron mediante una carta suscrita el 2 de julio de 1998 en Brownsville, Texas a: comunicarse con anticipación las actividades de procuración de justicia e investigación criminal que pudieran tener efectos en el otro país; informar sobre acciones de procuración de justicia que se desarrollen en el territorio de un tercer país que puedan tener efectos en México o EUA; desarrollar

751 Entre las personas que México deportó a los EUA, con base a las leyes migratorias mexicanas, destacan Juan Chapa Garza, Juan García Abrego, David Kulík y William Moran, todos por el delito de narcotráfico. A partir de la administración del presidente Zedillo se ha hecho ejercicio de la facultad discrecional del Ejecutivo Federal para extraditar nacionales mexicanos, como es el caso de Bernardo Velardes López, recientemente entregado a EUA en extradición por los delitos de homicidio de un agente de la Patrulla Fronteriza y narcotráfico.

752 Sujetos a este tipo de proceso penal, pueden destacarse los casos de Oscar Malherbe de León, David Alex Álvarez (a) El Spooky y José Eustaquio Chavez Laines.

programas de capacitación sobre los sistemas legales y técnicas de investigación, reiterar la vigencia de las reglas de 1992 para regular las actividades de agentes extranjeros en territorio mexicano; establecer una línea directa "encriptada" entre ambos procuradores. De conformidad con lo acordado en la carta de Brownsville, se llevó a cabo un seminario de capacitación en la ciudad de Columbia, South Carolina, sobre los sistemas legales y técnicas de investigación de ambos países.

Respecto de la cooperación con Latinoamérica, hasta 1997 México había celebrado 21 convenios de cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia con países de América Latina y el Caribe (Argentina, Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). En 1998 se negociaron acuerdos con otros países del Caribe, fructificando con Trinidad y Tobago.⁷⁵³

La prioridad está en las fronteras y con los países vecinos. Por ello, en el marco de la "asociación privilegiada" que existe con Guatemala y Belice, se ha intensificado el intercambio de información y estrechado la cooperación, permitiendo combatir el fenómeno en forma integral en la frontera sur. Nuestro país considera esencial la cooperación con las naciones de América Latina para combatir el narcotráfico y el abuso de drogas. Por esta razón, durante el mandato del presidente Zedillo se ha

753 México ha impulsado la celebración de acuerdos bilaterales con diversos países centroamericanos, sudamericanos y del Caribe, en materia de combate al narcotráfico y la farmacodependencia. A fin de fortalecer el intercambio de información y la cooperación contra el narcotráfico, la PGR estableció una Agregaduría en la Ciudad de Guatemala, así como una Oficina de Enlace en Bogotá, Colombia

impulsado el establecimiento de acuerdos con los países centroamericanos, sudamericanos y del Caribe. Se han concertado convenios de cooperación en casi todos los países de nuestra región, acelerándose el intercambio de información acerca de intercepción de vuelos y embarcaciones ilícitas por mar, así como de las acciones desarrolladas por las organizaciones criminales que operan simultáneamente en varios países de la región. Asimismo, estos acuerdos están facilitando el intercambio de experiencias, capacitación y adiestramiento para el personal que participa en las tareas de prevención y reducción de la demanda ilícita de drogas, erradicación de cultivos, intercepción e investigación⁷⁵⁴

Además de la cooperación con los países del hemisferio, Europa y Asia representan zonas prioritarias para nuestro país. Desde la perspectiva mexicana, ha sido de suma utilidad conocer e intercambiar puntos de vista y experiencias con países de esas regiones. Desde la perspectiva europea existe un marcado interés para colaborar con México porque comparte con él un enfoque integral sobre el problema de las drogas. En los últimos tres años México celebró acuerdos de cooperación antidrogas con Alemania, la Federación Rusa, Francia, Italia, el Reino

754 Otro punto importante en el rubro de la cooperación con los países de América Latina son las Cumbres de presidentes de México y Centroamérica. En el marco de los acuerdos alcanzados en dichas Cumbres, y con el apoyo de organismos regionales como la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) y el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID), México y los países de la subregión han acordado impulsar el combate al narcotráfico y los delitos conexos mediante el fortalecimiento del intercambio de información sobre los diferentes aspectos del problema del tráfico y consumo de estupefacientes, el fortalecimiento de las acciones nacionales de interceptación de drogas, el combate coordinado a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas y delitos conexos, la tipificación de delitos como el lavado de dinero, el desvío ilegal de precursores químicos y la falsificación de documentos, el impulso de la cooperación jurídica mutua, en especial en materia de extradición, asistencia jurídica en materia penal, ejecución de sentencias penales y recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados, el establecimiento de un mecanismo regional para combatir coordinadamente el tráfico ilícito de armas en la región, este esquema de cooperación tiene como propósito fortalecer la infraestructura de prevención, tratamiento y rehabilitación para la atención de las adicciones en cada país, y proporcionar la asistencia técnica que se requiera a través de la definición de enlaces y mecanismos para la formación de una red de intercambio de información e inteligencia en la subregión, en un marco de pleno respeto a la jurisdicción interna y soberanía de cada uno de los países firmantes.

Unido y España, y en 1998 se negociaron convenios con Grecia y Rumania. Además, el 6 de octubre de 1997, se pactó con Francia un Acuerdo para el Intercambio de Información Financiera. Con la Unión Europea, México firmó en diciembre de 1996 un Acuerdo sobre control de Precursores Químicos de gran importancia, ya que de esa región provienen la mayor parte de los precursores químicos que importa nuestro país. Con la República Popular China y Filipinas se firmaron acuerdos en mayo de 1997.⁷⁵⁵

En el informe en cuestión se indica que México considera que la cooperación multilateral, a nivel subregional e internacional, es indispensable para concertar estrategias y acciones concretas frente al problema de las drogas ilícitas. En los años 1995 A 1997, nuestro país promovió que los organismos internacionales coadyuven en la adopción de instrumentos internacionales que promuevan la reducción de la demanda ilícita de drogas, y permitan ensanchar el combate al lavado de dinero, el desvío de precursores químicos y el tráfico ilegal de armas.

Resulta relevante que a propuesta del presidente Zedillo, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió celebrar una Asamblea Extraordinaria del 8 al 10 de junio de 1998, dedicada exclusivamente a la cooperación internacional contra las drogas ilícitas. La celebración de esta Asamblea reforzó el compromiso de todos los

755 El informe *adendum* de 1998, en el rubro de cooperación con América Latina, Europa Asia y Medio Oriente señala que México celebró acuerdos de cooperación antidrogas con Alemania, Rusia, Francia, Italia, el Reino Unido y España. Además están en proceso de negociación acuerdos con Grecia y Rumania. En diciembre de 1996, México y la Unión Europea celebraron un acuerdo sobre control de precursores químicos. La PGR tiene una Agregaduría en la Embajada de México en Madrid, España, que abarca los asuntos de la Unión Europea y Suiza. Respecto de Asia y Medio Oriente, se han celebrado acuerdos con China, Israel y Filipinas.

países de sumar esfuerzos para combatir a las organizaciones transnacionales que se dedican al narcotráfico y los delitos conexos, y seguramente reforzó los programas internacionales contra el consumo de drogas ilícitas.⁷⁵⁶

La Asamblea Extraordinaria aprobó nuevas guías de cooperación internacional contra las drogas, acordes a las dimensiones internacionales del fenómeno, especialmente para reducir la demanda de drogas ilícitas. Asimismo, la Asamblea adoptó principios y estrategias internacionales para hacer frente a los delitos conexos al narcotráfico, como lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas⁷⁵⁷

Dentro de los resultados de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (CICAD, se inscribe que el 13 y el 14 de noviembre de 1997, en Washington, D.C., la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en su XXIV Periodo Extraordinario de Sesiones, adoptó y abrió a firma a través de la resolución AG/RES. 1, Convención Hemisférica Contra el Tráfico ilícito de Armas”, cuyo propósito principal es proscribir la producción y el tráfico ilícito de armas en la región, con miras a evitar que las organizaciones criminales puedan adquirir armas para sus actividades criminales. Es importante destacar que la propuesta para

756 En dicha sesión fueron aprobados diversos documentos que contienen guías de cooperación internacional en los diversos aspectos del fenómeno de las drogas declaración política medidas para promover la cooperación judicial medidas contra el blanqueo de dinero fiscalización de precursores químicos, plan de acción para combatir la fabricación ilícita el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores plan de acción sobre cooperación internacional para la erradicación de cultivos ilícitos de plantas narcógenas y el desarrollo alternativo Declaración sobre los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas

757 Se estima que más del 80% de las armas decomisadas en México en los últimos tres años, fueron introducidas ilícitamente desde EUA. Entre el 1 de diciembre de 1997 y el 30 de noviembre de 1998 fueron aseguradas 2,097 armas de fuego

México ha emprendido acciones para identificar las fuentes de almacenamiento y tráfico ilícitos de armas de fuego las cuales han permitido intercambiar información para la detección de tendencias, rutas y métodos utilizados por las organizaciones delictivas

A propuesta de México, la OEA adoptó la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados

elaborar dicha Convención fue presentada por México. La Convención fue suscrita el 14 de noviembre de 1997, por 29 de los países miembros de la Organización, entre ellos México.⁷⁵⁸

d) ATAQUE GENERAL A LA DELINCUENCIA

Hasta aquí, lo expuesto versa sobre la labor integral de la procuraduría pero sólo por cuanto hace a los delitos contra la salud y sus conexos, sin embargo, existe también toda una labor integral de combate a todos los demás delitos federales, previstos en el Código Penal y en leyes especiales, que en conjunto, representan un porcentaje de actividad superior al que conforman los delitos contra la salud. Ejemplo de esto, es que durante 1998, se conoció de 19,629 delitos contra la salud y 55,237 delitos diversos, estos últimos incluyen delitos contra las instituciones de crédito, fiscales, patrimoniales, ecológicos, contra la propiedad industrial e intelectual, de servidores públicos, en carreteras, contra la Ley General de

758 México participa en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), cuyas acciones se orientan por la Estrategia Hemisférica Antidrogas adoptada por todos los países miembros en diciembre de 1996. Con base en los acuerdos adoptados por los jefes de Estados en la Cumbre de Santiago de Chile en abril de 1998, México participa en el diseño e instrumentación de un Mecanismo de Evaluación Multilateral de los esfuerzos antidrogas del hemisferio, así como de los progresos individuales de los países en la lucha contra el narcotráfico. En noviembre de 1997 se realizó en México la Reunión Extraordinaria de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, en la cual se discutieron, entre otros, los temas siguientes: fortalecimiento de mecanismos de cooperación internacional y asistencia jurídica mutua; promoción de la honestidad y capacidad de los servidores públicos; revisión de los ordenamientos legales para el perfeccionamiento de instrumentos jurídicos novedosos que permitan un eficiente combate a organizaciones criminales; adopción de una legislación más flexible respecto al secreto bancario. En noviembre de 1998 se realizó en Brasilia, Brasil, la Décima Reunión de la Asociación Interamericana del Ministerio Público, en la cual México participó con el tema de estructura financiera del narcotráfico y el lavado de dinero.

Población también contra las vías generales de comunicación, electorales, asociaciones delictuosas y otros.⁷⁵⁹

Combinando ambos grandes rubros, se observa que durante 1998 se tramitaron 123, 841 averiguaciones previas, de las cuales se declaró la incompetencia en 9,730 casos, se acumularon 648, se enviaron a reserva 12,887, se resolvió el archivo definitivo de 9,013 indagatorias y se consignaron 13,997 investigaciones con detenido, al igual que 16,754 sin detenido; el porcentaje de averiguaciones previas concluidas, en relación con las tramitadas fue de 50% en delitos diversos y 57% en contra la salud, que arroja un 52% en total; aunado a ello, se iniciaron en 1998 49,924 actas circunstanciadas, que sólo en 8,374 casos se elevaron al nivel de averiguación previa. Otro aspecto importante es que en 1998 los servicios periciales de la institución tramitaron 128,601 solicitudes de intervención, correspondiendo la mayoría a las especialidades de medicina y química. Por su parte, la Policía Judicial Federal recibió 1998 con 3,872 órdenes de investigación pendientes del año anterior, cumplió 46,954 y dejó pendientes 5,169; inició 1998 con 2,183 órdenes de localización y presentación, cumplió 11,531, quedando pendientes 2,471.

759 Precizando lo anterior, los delitos contra la salud representaron el 26% del total de la incidencia delictiva en 1998 siendo la posesión de estupefacientes o psicotropicos la de mayor reiteración con 13,237 casos, por producción fueron únicamente 212 delitos, por tráfico 281, transporte 1,411, comercio 609, suministro 708, otros 3,171; en cuanto a delitos diversos lo relativo a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos abarcó el 20% con 14,761 delitos, patrimoniales con 13% al cometerse 9,491 injustos, la violación a las vías generales de comunicación con 2,248, que representan el 3% seguido de los delitos en carretera con 1,264 que suman el 2%, al igual que los previstos en la Ley General de Población cuya incidencia fue de 1,450 asuntos muy importantes son los 994 casos de delitos de servidores públicos, que aunque representan el 1%, evidencian la corrupción de algunos servidores públicos, pero también su combate, sería engorroso exponer ahora las cifras de todos los delitos que se cometieron, por ello sólo resta adicionar que la suma de todos los delitos diversos no especificados ahora, arroja 21,277 casos, que representan el 33% del total

En el rubro de procesos penales, al iniciar 1998 existían 10,085 en trámite, se iniciaron 23,032 y reiniciaron 1,246, lo cual arroja un total de 34,363 procesos tramitados, que porcentualmente se conforman por 41% de delitos contra la salud, 38% de delitos por armas de fuego y explosivos, 10% previstos en leyes especiales y 12% otros; en estos, se dictaron 9,716 órdenes de aprehensión, a las que se agregan 31,878 pendientes de cumplir, que suman 41,594, de estas sólo se cumplieron 2,486, se cancelaron 4,561 y quedaron pendientes 34,547; se emitieron 6,109 órdenes de reaprehensión, que sumadas a las 14,169 existentes, generan un total de 20,278, de las cuales sólo se cumplieron 1,256, se cancelaron 3,110 y quedaron pendientes 15,912; por cuanto hace a las órdenes de comparecencia, existían 5,000 pendientes, se dictaron 2,561, cumplieron 906 y se cancelaron 1,636, por lo cual quedaron pendientes 5,019; retornando a los procesos, estos concluyeron en 291 autos de libertad, 55 incidentes de libertad por desvanecimiento de datos, 708 sobreseimientos, 811 incompetencias, 1,012 sentencias absolutorias, en contrapartida se emitieron 16,876 autos de formal prisión y sujeción a proceso, así como 19,152 sentencias condenatorias; el Ministerio Público apeló 2,117 autos de plazo constitucional y 1,421 sentencias, asimismo al concluir el año, estaban suspensos 1,176 procesos y, en trámite 9,902 causas. De los concluidos, el 42% representan delitos contra la salud, 36% referentes a armas de fuego y derivados, 10% referentes a leyes especiales y 12% a otros. Si quisiéramos promediar el resultado del proceso, entre el 85 y 95% de las sentencias de primera instancia fueron condenatorias.

En la segunda instancia, al comenzar 1998 existían 3,498 tocas en trámite. se iniciaron 24. 351 tocas, que concluyeron en 18,575 confirmaciones, 3,547 modificaciones y 2,014 revocaciones, quedando pendiente al concluir el ejercicio 3,345 apelaciones; de los tocas tramitados, el 57% corresponde a delitos contra la salud, 26% a armas prohibidas, 5% a leyes especiales y 12% a otros delitos.

En el rubro de bienes asegurados, se cuentan 317 aseguramientos de inmuebles, 2,683 de vehículos terrestres, 44 de acuáticos y 50 de aeronaves, 175 de armas, 362 de numerario, 721 de joyas y 11.996 de varios.⁷⁶⁰

e) SELECCIÓN Y CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En el rubro de capacitación, el instituto encargado de ello realizó 3 cursos para formación inicial de aspirantes, con 581 participantes, 5 de especialización con 178 alumnos, 10 de actualización para 344 asistentes, 3 de regularización con 88 participantes, de estos, el 56% fue para agentes de la Policía Judicial, 16% para peritos, 14% para investigadores de delitos federales (agentes del Ministerio Público), 13% para otros cargos. Asimismo, la Dirección General de Recursos Humanos brinda capacitación diversa, mediante cursos varios, al personal de la institución⁷⁶¹

⁷⁶⁰ Véase *Anuario estadístico de la PGR 1998*. Op. Cit.

⁷⁶¹ *Ibidem*.

f) SANCIÓN A SERVIDORES PÚBLICOS

Durante 1998 se dictaron resoluciones administrativas a 1,952 servidores de la institución, de los cuales 675 fueron agentes del Ministerio Público, 986 de la Policía Judicial, 231 personal administrativo y 60 de otros, a mayor precisión, 173 fueron inhabilitaciones, 128 destituciones, 215 suspensiones, 298 amonestaciones y 46 apercibimientos.⁷⁶²

II. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA MILITAR

Como se esbozó en el capítulo precedente, al referirnos a la jurisdicción militar, la institución del Ministerio Público Militar está ubicada dentro del órgano del fuero de guerra denominado Procuraduría General de Justicia Militar, dependiente del titular del poder ejecutivo.⁷⁶³

Juan Palomar de Miguel define al Ministerio Público Militar, como el:

"órgano del fuero de guerra instituido para inquirir sobre los actos ilícitos cometidos contra la disciplina militar, consignar a los inculcados a los tribunales castrenses y realizar las actuaciones necesarias en los procesos para obtener las sentencias correspondientes, demandando su cabal ejecución"

⁷⁶² *Ibidem*

⁷⁶³ La justicia militar se ubica dentro de la Secretaría de la Defensa nacional, dependencia del poder ejecutivo federal, dentro de la cual se ubica a la procuración de justicia, cuyos objetivos son el cumplimiento estricto de la legalidad en el fuero militar, la investigación y persecución de los delitos castrenses, a través del Ministerio Público militar, con miras a preservar la disciplina propia de dicho fuero

Por su parte, Ricardo Calderón Serrano conceptualiza a la entidad de mérito, como una institución jerarquizada, que se integra por elementos letrados, investidos de categoría y grados militares, para el ejercicio de la acción penal militar en el fuero de guerra, de acuerdo con las prescripciones de la ley y, a las directivas del alto mando del ejército y fuerza aérea mexicanos.⁷⁶⁴

El Ministerio Público Militar no sólo tiene atribuciones para investigar los delitos del orden castrense y perseguir a sus responsables, sino otras de carácter gubernativo, policial, disciplinario y técnico, entre las cuales sobresale su carácter de consejero jurídico del secretario de la defensa nacional.⁷⁶⁵

Es conveniente señalar que dada la estructura del poder ejecutivo, que instituyó no sólo la Secretaría de la Defensa Nacional (que incluye al ejército y fuerza aérea), sino también la Secretaría de Marina (a la que está adscrita la armada nacional), la administración de justicia castrense, se divide en militar y naval, por tanto, ambas secretarías tienen atribuciones en materia de justicia militar, incluso dentro de su organograma cuentan con una Dirección General de Justicia, sea militar o naval,⁷⁶⁶ pero actualmente, la única Procuraduría de Justicia Militar es la antes referida, ya que no existe la institución del Ministerio Público dentro de la Secretaría de Marina, por ello preserva el carácter "general"; así pues la procuración de justicia militar

764 Ambos citados por CALNACASCO SANTAMARÍA, Carlos. "El Ministerio Público como institución en el fuero de guerra", *Revista Mexicana de Procuración de Justicia*, D.F., México, volumen I, número 1, febrero, 1996, p. 41

765 Cfr. SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo "Procuraduría General de Justicia Militar", *Diccionario Jurídico Mexicano*, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, tomo P-Z, 1989, p. 2583

766 Como se establece en los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Cfr. BERMÚDEZ F. Renato de J., *Compendio de derecho militar mexicano*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1998, pp. 239 a 248.

(referida a los delitos cometidos por miembros del ejército y fuerza aérea), también asume lo relativo a los delitos cometidos en activo por miembros de la Secretaría de Marina, de igual forma, los tribunales del fuero militar, serán competentes para juzgar a un miembro de la armada.⁷⁶⁷

La Procuraduría en cuestión, conjuntamente con el cuerpo de defensores de oficio, la Dirección del Servicio de Justicia Militar y los tribunales militares, integran el servicio de justicia militar.⁷⁶⁸

1. OBJETIVOS

El objetivo principal del Ministerio Público Militar es investigar oportunamente la comisión de los delitos castrenses y perseguir eficazmente a sus responsables hasta lograr la imposición y cumplimiento de las penas procedentes, asimismo, cuidar que la actuación de los órganos de impartición de justicia militar se apegue a la normatividad aplicable.

La función del Ministerio Público en el fuero de guerra es esencial para la administración de justicia, toda vez que es el único facultado para ejercer la acción (procesal) penal y su intervención otorgará competencia a los tribunales militares. Por el contrario, su ausencia, conllevará la nulidad de las actuaciones.

⁷⁶⁷ *Idem*, p. 247

⁷⁶⁸ De acuerdo al artículo 28 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (publicada en el DOF del 26 de diciembre de 1986 que abrogó a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 1971), los órganos del fuero de guerra son: I. Supremo Tribunal Militar; II. Procuraduría General de Justicia Militar; y III. Cuerpo de Defensores de Oficio.

2. ATRIBUCIONES

Desde luego que su basamento constitucional está en los artículos 13 y 21 de la Ley fundamental, en el Código de Justicia Militar⁷⁶⁹ y en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos,⁷⁷⁰ las Leyes de Disciplina del Ejército⁷⁷¹ y Armada Nacional,⁷⁷² la Ordenanza General del Ejército,⁷⁷³ así como en el Reglamento para el Servicio de Justicia Militar,⁷⁷⁴ el de la Secretaría de la Defensa Nacional⁷⁷⁵ y el

769 Publicado en el DOF del 31 de agosto de 1933 su última reforma se publicó el 18 de mayo de 1999, que en su artículo 81 indica El Procurador General de Justicia Militar, tendrá las siguientes atribuciones y deberes. I - Dictaminar personalmente sobre todas las dudas o conflictos de orden jurídico que se presenten en asuntos de la competencia de la Secretaría de Guerra y Marina II - ordenar a los agentes la formación de averiguaciones previas, sobre hechos que estime pudieran dar como resultado el esclarecimiento de que se ha cometido un delito de la competencia de los tribunales del fuero de guerra. III - perseguir por sí mismo o por medio de sus agentes ante los tribunales del fuero de guerra los delitos contra la disciplina militar, solicitando las ordenes de aprehension en contra de los reos, buscando y presentando las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, cuidando de que los juicios se sigan con regularidad, pidiendo la aplicacion de las penas que corresponda y vigilando que estas sean debidamente cumplidas. IV - pedir instrucciones a la Secretaria de Guerra y Marina, en los casos en que su importancia lo requiera, emitiendo su parecer Cuando estimare que las instrucciones que reciba no estan ajustadas a derecho, hará por escrito a la propia Secretaria las observaciones que juzgue procedentes, y si esta insiste en su parecer, las cumplimentará desde luego V - rendir los informes que la Secretaria de Guerra y Marina o el Supremo Tribunal Militar le soliciten, VI - dar a los agentes las instrucciones que estime necesarias para el mejor cumplimiento de su encargo, expedirles circulares y dictar todas las medidas económicas y disciplinarias convenientes, para lograr la unidad de accion del Ministerio Publico VII - encomendar a cualquiera de sus agentes, el despacho de determinado negocio, independientemente de sus labores permanentes VIII - hacerse representar por sus agentes en diligencias a que deba concurrir, excepto en aquellas en que sea indispensable su presencia IX - calificar las excusas que presenten los agentes para intervenir en determinado negocio, X - solicitar de la Secretaria de Guerra y Marina las remociones que para el buen servicio estime necesarias, XI - pedir que se hagan efectivas las responsabilidades en que incurran los funcionarios judiciales, XII - otorgar licencias que no excedan de ocho dias a los agentes y subalternos del Ministerio Publico, dando aviso a la Secretaria de Guerra y Marina XIII - recabar de las oficinas publicas, toda clase de informes o documentación que necesitare en el ejercicio de sus funciones. XIV - formar la estadística criminal militar XV - iniciar ante la Secretaria de Guerra y Marina las leyes y reglamentos que estime necesarios para la mejor administracion de justicia, XVI - formular el reglamento del Ministerio Publico Militar, sometiendolo a la aprobacion de la Secretaria de Guerra y Marina, XVII - investigar, con especial diligencia las detenciones arbitrarias que se cometan, promover el castigo de los responsables y adoptar las medidas legales para hacer que cesen aquéllas XVIII - celebrar acuerdo con las autoridades superiores de la Secretaria de Guerra y Marina dandoles cuenta de los principales asuntos técnicos de la institución, XIX - llevar con toda escrupulosidad y por duplicado, las hojas de actuacion de todos los funcionarios y empleados que dependan de la Procuraduria General de Justicia Militar haciendo las anotaciones que procedan especialmente las que se refieran a quejas que se hayan declarado fundadas y correcciones disciplinarias impuestas, con expresion del motivo de ellas y agregando copia certificada del titulo de abogado de la persona de que se trate, cuando por la ley sea necesario para el desempeño de algun cargo El duplicado sera enviado a la Secretaria de Guerra y Marina, XX - usar de las vias de apremio, en los casos en que fueren desatendidas las citas a que se refiere el artículo 38

770 DOF del 26 de diciembre de 1986 su última reforma se publicó el 23 de enero de 1998

771 DOF del 15 de marzo de 1926 su última reforma se publicó el 11 de diciembre de 1995

772 DOF del 26 de diciembre de 1978

773 DOF del 11 de diciembre de 1941

774 DOF del 12 de marzo de 1930

775 DOF del 1 de septiembre de 1992, su última reforma se publicó el 11 de abril de 1995 en su artículo 50 señala Los organos del fuero de guerra son II Procuraduria General de Justicia Militar, La organizacion y funcionamiento de los organos del fuero de guerra, se establece en el Código de Justicia Militar

ordenamiento reglamentario de la Policía Judicial Militar,⁷⁷⁶ entre otros cuerpos normativos.⁷⁷⁷

Esencialmente, el Ministerio Público Militar⁷⁷⁸ en materia de investigación del delito y persecución del probable responsable, tiene las mismas funciones y atribuciones que su similar del fuero civil,⁷⁷⁹ sea federal o local,⁷⁸⁰ pero desde luego que en el caso concreto, tiene su significación particular, al procurar la justicia castrense, que se apoya en los principios de la organización y disciplina militar, de tal forma que, además de intervenir en la investigación de la comisión por parte de los miembros de la milicia, de los delitos generalmente conocidos, despliega su labor fiscalizadora por la concreción de delitos políticos (traición a la patria, rebelión, sedición), contra el derecho de gentes, contra la neutralidad o inmunidad diplomática, contra la existencia y seguridad del ejército, la jerarquía y la autoridad, el deber y el decoro militar, o en ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas, en la administración de justicia o con motivo de ella.⁷⁸¹

776 DOF del 11 de junio de 1941

777 Como el Acuerdo relativo al personal que la Secretaría de Marina debe proporcionar para la integración de los Consejos de Guerra ordinarios (Decreto del 6 de junio de 1940) , Acuerdo por el cual se fijan las facultades y atribuciones que en materia de justicia militar corresponde a la Secretaría de Marina (Decreto del 6 de junio de 1940)

778 Se le cita en los artículos 21, 36 a 40, 44, 45, 47, 52, 54, 66, 78 a 81, 84, 93, 96, 100, 422, 436, 439, 440, 456 a 462, 454, 461, 482, 495, 507, 508, 515, 520, 521, 523, 525, 529, 530, 538, 558, 583, 603, 618, 621, 623, 625, 627, 632, 636, 639, 642, 643, 648, 658, 660 a 662, 665, 667, 670, 682, 686, 688, 690, 692, 695, 699, 730, 766, 788, 793, 794, 796, 801 bis, 801 ter, 815, 826, 836, 844, 855, 859, 871, 876, 877, 884 a 886, 898, 915 a 917 del Código de Justicia Militar

779 Incluso hasta la 6ª Conferencia, celebrada en Mérida, Yucatán, en noviembre de 1998, al reformarse los estatutos de la Conferencia, se incorporó la PGJM a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y con ello entra de lleno al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Véase artículo 3º de dichos Estatutos

780 Que es la preparación y ejercicio de la acción (procesal) penal, en términos del artículo 36 del Código de Justicia Militar pero en el caso concreto, el Ministerio Público Militar puede desistirse de la acción, como se indica en el propio precepto en cita. Asimismo, la vigilancia de la legalidad de los juicios y de la ejecución de las penas

781 Cfr. CARLOS ESPINOSA, Alejandro. *Derecho militar mexicano*, Op. Cit., pp. 227 a 229

En el ejercicio de sus funciones, este organismo tiene una doble representación, en lo particular, la de las fuerzas armadas, frente a todo infractor que las ataque, la cual atiende a la necesidad esencial de mantener la disciplina, base de la institución castrense, y en lo general, participa de la atribuida representación de la sociedad y el Estado, que se ha otorgado normativamente a todas las entidades en que se ha fraccionado al Ministerio Público.

Bajo esta doble faceta, el Ministerio Público Militar investiga, persigue, acusa, respecto de todos los delitos militares⁷⁸², así como los del orden común o federal que hayan sido cometidos por miembros de la milicia, con motivo de actos del servicio en recintos militares, frente a la bandera o ante tropa formada.⁷⁸³

De esta forma, sus principales atribuciones ministeriales son iniciar e integrar las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de delito competencia de los tribunales del fuero de guerra; perseguir tales delitos ante los tribunales;⁷⁸⁴ indagar cualquier abuso por parte de los propios integrantes de la institución y adoptar las medidas necesarias para evitar tal situación y castigar a los responsables, usar las vías de apremio para hacer comparecer a los testigos de un hecho investigado y, formar la estadística criminal. Para el logro de tal finalidad, el

782 Concepto que incluye los cometidos tanto por miembros del ejército, de la fuerza aérea y marina

783 Esto no implica que paisanos puedan ser juzgados por instancias del fuero militar, pues la premisa es de que los inculpaos sean militares, quienes el sistema de justicia militar podrá encausar aun por delitos que en principio son competencia del fuero civil, debido al régimen de excepción al que están sujetos los militares en todos los actos de su vida

784 A través del pedimento de órdenes de aprehensión, presentando las pruebas necesarias para sostener la acusación, cuidando que los juicios se sigan con regularidad, pidiendo la aplicación de las penas que correspondan y vigilando su ejecución

Ministerio Público se auxilia de la Policía Judicial Militar y el "laboratorio científico de investigaciones", respecto de los cuales tiene mando directo el procurador.

Asimismo, el procurador,⁷⁸⁵ como jefe de una unidad militar o servicio integrado por elementos militares, a quienes puede otorgarles comisiones, licencias, etcétera, debe llevar el control administrativo de su personal, observando la normatividad administrativa de la Secretaría a la que está adscrito; desde luego que también tiene facultad para proponer a la Secretaría la adopción o modificación de leyes o reglamentos que estime necesarios para la mejor administración de la justicia militar; editar el Boletín de Procuración de Justicia e implementar las políticas en materia de capacitación para los integrantes de la institución.⁷⁸⁶

3. ESTRUCTURA

La Procuraduría en mención, está encabezada⁷⁸⁷ por un procurador general, licenciado en derecho y general brigadier cuando menos, designado por el presidente de la República; quien estará auxiliado por agentes del Ministerio Público adscritos a las oficinas centrales, de un agente adscrito a cada juzgado

785 Citado en los artículos 36, 38, 39, 41 a 43, 48, 68, 81, 83, 89, 92, 95, 96, 218, 487, 517, 518, 621, 636, 695, 716, 779, 882, 883, 899, 907 y 915 del Código de Justicia Militar

786 Cuyas atribuciones se plasman en el artículo 81 del Código de Justicia Militar

787 Su estructura se define en el artículo 39 del Código castrense, que indica: El Ministerio Público se compondrá: I - De un Procurador General de Justicia Militar, general de brigada de servicio o auxiliar, jefe de la institución y consultor jurídico de la Secretaría de Guerra y Marina, siendo, por lo tanto, el conducto ordinario del Ejecutivo y la propia Secretaría, en lo tocante al personal a sus ordenes; II - de agentes adscritos a la Procuraduría, generales brigadieres de servicio o auxiliares, en el número que las necesidades requieran; III - de un agente adscrito a cada Juzgado Militar Permanente, general brigadier de servicio o auxiliar; IV - de los demás agentes que deban intervenir en los procesos formados por jueces no permanentes; V - De un Agente Auxiliar, Abogado, Teniente Coronel de Servicio o Auxiliar, adscrito a cada una de las Comandancias de Guarnición de las Plazas de la República, en que no haya Juzgados Militares permanentes, o con residencia en el lugar en que las necesidades del servicio lo ameriten

militar permanente, los cuales tendrán los rangos de generales brigadieres de servicio o auxiliares; de agentes que intervendrán en procesos ante jueces no permanentes, y de agentes auxiliares, abogados, teniente coronel de servicio o auxiliar, adscrito a cada una de las comandancias de guarnición de las plazas, donde no haya juzgados militares permanentes.⁷⁸⁸ Los agentes adscritos al titular, serán quienes suplan las ausencias de éste, en el orden de su adscripción.⁷⁸⁹

Dentro del Código de Justicia Militar hallamos una reminiscencia del juez de instrucción, en el título séptimo denominado "De los juicios y de responsabilidad de los funcionarios y empleados del orden judicial", que comprende los numerales 882 a 890, en los cuales se prescribe que ante denuncias por delitos oficiales, que por cierto deberán dirigirse al procurador, este la turnará al Supremo Tribunal, quien designará un magistrado a fin de que actúe como "juez", éste solicitará al inculcado un informe con justificación y "practicará a la mayor brevedad las diligencias que el Ministerio Público y aquél soliciten", practicadas las diligencias y recibido el informe, "se dará vista al Ministerio Público para que formule su pedimento acerca de si hay lugar a enjuiciar al inculcado", con esto, el "juez" dará cuenta al Supremo Tribunal Militar, a fin de que si hay lugar al enjuiciamiento, mande suspender de su cargo al inculcado, abriéndose desde luego la instrucción, en caso contrario se archiven las diligencias practicadas. Procedimiento por demás singular, pero ciertamente

788 Las atribuciones de los agentes del Ministerio Público se enuncian en los artículos 82 a 84 del ordenamiento castrense en cita

789 Como se establece en los artículos 39, 41 y 45 del citado código castrense

atentatorio del monopolio del ejercicio de la acción penal y de la facultad exclusiva de investigación y persecución que le concede el artículo 21 de la Ley fundamental.

Respecto de los auxiliares del Ministerio Público, el Laboratorio Científico de Investigaciones, es el brazo pericial de la institución, cuenta con expertos en diversas especialidades, tales como toxicología, balística forense, fotografía, química, reconstrucción fisonómica, etcétera.⁷⁹⁰

La Policía Judicial Militar,⁷⁹¹ depende del procurador general, aunque atiende las instrucciones del Ministerio Público, por tanto, cumple las mismas funciones que las demás policías ministeriales, es decir, auxilian al órgano de investigación en la realización de tal actividad, así como ejecutan los mandatos de presentación o aprehensión de los probables responsables, presentan a los testigos y resguardan a los retenidos. Tiene la singularidad de ser ejercida no sólo por un cuerpo permanente, sino también por los jefes y oficiales militares que por ministerio de ley, deben desempeñar tal función.⁷⁹²

4. ACCIONES INSTITUCIONALES

La procuración de justicia militar, soslayada por muchos años, comienza a ser objeto de mayores atenciones, por parte de las instituciones de gobierno, muestra

790 Previsto en el numeral 46 del Código de Justicia Militar

791 Regulada por los artículos 47 a 49 del Código Castrense y por el reglamento ad hoc para dicha corporación, publicado en el DOF del 11 de junio de 1941

792 Cfr. SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo "Procuraduría General de Justicia Militar", *Op. Cit.*, pp. 2584 a 2586

de ello son las 4 estrategias específicas señaladas en el apartado 4.2 del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, que esencialmente consisten en una constante revisión y actualización de la legislación militar, para adecuarla al marco constitucional y legal, tanto federal como local; procurar una justicia militar pronta y expedita, erradicando los errores técnico-jurídicos en la oportuna integración de las indagatorias; en el respeto y sujeción a las leyes militares, sin descuidar la observancia de las garantías individuales y derechos humanos de los militares y, por último, la profesionalización del Ministerio Público, no sólo para su mejor desempeño en aras de la legalidad, sino de la formación de una conciencia profesional cifrada en la lealtad, disciplina, eficiencia y honestidad en todos los actos del servicio público.⁷⁹³

A pesar de que en dicho programa se proponía la modernización del marco jurídico-penal militar, en el presente sexenio no se había realizado alguna reforma de fondo al Código de Justicia Militar, hasta la relativa a la adopción del cuerpo del delito, publicada en el DOF del 18 de mayo de 1999 y que esencialmente es consecuencia de la reforma constitucional en materia penal de 1999, a través de la cual se regresó a la situación existente hasta antes de la reforma del 3 de septiembre de 1993.⁷⁹⁴

793 Cfr. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA *Plan Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000*. Op. Cit pp. 41, a 52

794 El artículo segundo del decreto publicado el 18 de mayo de 1999 reforman los artículos 78, 83 fracción I, párrafo segundo del 453, 454 y fracciones III, V y VII, así como de los párrafos segundo y cuarto del artículo 515, se adicionan los numerales 801 bis y 801 ter del Código de Justicia Militar, lo que controvierte el decreto del 22 de julio de 1994 que reformo, adiciono y derogo diversas disposiciones del Código de Justicia Militar

Sin embargo, tal parece que la estructura de la procuración de justicia militar, no admite modificaciones, ya que sigue sin mayores cambios desde la promulgación del Código de Justicia Militar de 1933,⁷⁹⁵ ejemplo de esto es que subsiste en algunas casos el juez de instrucción, figura suprimida por la Constitución federal de 1917, asimismo la Procuraduría está completamente subordinada al poder ejecutivo, a través del secretario de la defensa nacional, y en algunos casos al de Marina, por tanto, se aprecia como una entidad carente de independencia y en ocasiones de objetividad, por tanto, contradictoria con su obligación de vigilar la estricta aplicación del principio de legalidad. Otro caso digno de llamar la atención es la posibilidad jurídica que existe de que en los consejos de guerra extraordinarios, cualquier militar funja como agente del Ministerio Público y formule la acusación (ejerza la acción –procesal- penal), sin tener dicha calidad, esto es, sólo basta ser habilitado por el propio consejo de guerra para tener las atribuciones inherentes: *situación que pudiera entenderse al estar en el frente de batalla*, sin embargo es claro que trastoca todos los principios del derecho procesal penal moderno y del Estado democrático de derecho.

La participación del Ministerio Público Militar dentro del subsistema de procuración de justicia penal, es cada vez más activa, debido al notable incremento de la incidencia delictiva entre los militares, primordialmente por su intervención en la lucha contra el narcotráfico, la insurgencia, y en labores de Policía Judicial y preventiva, rubros esencialmente ajenos a la milicia (salvo el segundo) y que han

795 Toda vez que ninguna de las reformas o adiciones formuladas al Código de Justicia Militar en 1937, 1942, 1944 y 1993 modifican sustancialmente la normatividad planteada en 1933

propiciado su corrupción, incluso en los altos mandos. Lo anterior es público y creciente, como se advierte de los múltiples juicios que se siguen a miembros de las fuerzas armadas.⁷⁹⁶

Tal vez el caso más notable es el del general Gutiérrez Rebollo, quien como sabemos era el comisionado del hoy extinto Instituto Nacional contra las Drogas, al cual se le siguen diversos procesos,⁷⁹⁷ tanto en el fuero federal como en el militar, por la comisión de distintos delitos, no sólo al frente del citado organismo, sino durante su paso como jefe de la Quinta Región Militar, con sede en Jalisco; donde dicho general ha lanzado imputaciones, al parecer sin aportar mayores pruebas, de que otros generales están involucrados en el narcotráfico, como el propio secretario de la defensa nacional, Enrique Cervantes Aguirre y el general Guillermo Álvarez Nara, ahora exdirector de la Policía Judicial Federal.⁷⁹⁸

796 Ejemplo de ello son los juicios seguidos en contra del general brigadier José Francisco Gallardo Rodríguez (Cfr. BELMONT VAZQUEZ Jesus "El general gallardo en su laberinto" Revista *Época* D.F., México, número 352, 2 de marzo de 1998, p. 32 y DOMINGUEZ ARAGONES, Edmundo "La caballada engordaba a ojos gallardos", *Idem*, pp. 30 y 31) coronel Pablo Castellanos y capitán Miguel Ángel Hernández (MARIN, Carlos "Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del ejército" *Semanario Proceso*, D.F., México, número 1082 27 de julio de 1997 pp. 9 a 15, otro artículo del mismo autor intitolado "El coronel Castellanos se deslinda los documentos son publicos y los custodiaba la judicial militar" *idem* número 1083, 3 de agosto de 1997, pp. 13 a 17 MONGE, Raul "Defensor ¿que instituciones intervinieron en el 'caso Pedro? jefe de la sección 2" la embajada de los Estados Unidos" *Idem* número 1090, 21 de septiembre de 1997, pp. 19 a 24); teniente coronel Hildegarde Bacilio (MARIN, Carlos "El ejército mexicano ve brotar de sus entrañas un movimiento disidente", *Idem* número 1156 27 de diciembre de 1998, pp. 7 a 11 CABILDO, Miguel "Reacciona Sedena ante militares procesados recoge quejas en prisiones pero encarcela a miembros del CPCP", *Idem*, número 1159 17 de enero de 1999, pp. 25 a 27) que han tenido amplia difusión en los medios de comunicación y por ello han despertado el interés en la procuración de justicia militar ya que se dice que su actuación ha sido ilegal y tendenciosa

797 En algunos ya hay sentencia condenatoria, pero no se han agotado los controles constitucionales

798 A este respecto, el procurador general de justicia militar, considero subjetivas las imputaciones y si bien se acepto que Eduardo González Quirarte (persona vinculada con el supuestamente extinto Amado Carrillo –quien fuera jefe del Cartel de Juárez-) sostuvo una entrevista con generales en las propias oficinas de la Secretaría de la Defensa Nacional, argumenta que ello fue sin saber la verdadera identidad del sujeto mencionado y debido a que esgrimio proporcionaria informacion respecto de Amado Carrillo, pero nunca por negociaciones, sin señalar la apertura de una averiguacion previa al respecto, ni proporcionar información sobre la misma Cfr. DE LA VEGA, Miguel "Gutiérrez Rebollo insiste en relacionar con el narco a la familia presidencial y a los titulares de la Sedena y de la Judicial Federal", *Semanario Proceso*, D.F., Mexico, número 1090, 21 de septiembre de 1997, pp. 18 y 19

Por su parte, Francisco Molina,⁷⁹⁹ excomisionado del citado Instituto (antes del nombramiento del general Gutiérrez Rebollo) declaró en una entrevista,⁸⁰⁰ que existe infiltración del narcotráfico en el Ejército y alto riesgo de que las estructuras militares *corrompidas* asuman el control absoluto de los carteles mexicanos de la droga, ante lo cual la PGR no puede hacer nada, porque sus titulares (el procurador y el actual fiscal antidrogas) están rodeados de militares,⁸⁰¹ por lo cual consideró un grave error haber permitido que los militares tomaran por asalto la PGR,⁸⁰² y se quejó de que el Ejército es como una "caja fuerte, porque nadie sabe qué sucede en su interior" e ilustra su afirmación al reseñar que durante su gestión, la relación con el Ejército fue difícil porque no había retroalimentación, pues nadie sabía si un miembro de esa institución que estaba vinculado al narcotráfico era investigado, ya que en tales casos, la Secretaría de la Defensa los retiraba y enviaba a la prisión de Mazatlán,⁸⁰³ pero no se sabía más, pues no proporcionaban información a la Procuraduría

Pero retomando la situación de la procuración de justicia militar, desde luego que hay avances y subsisten deficiencias, uno de los primeros consiste en la aparente

799 Ahora senador de la República por el Partido Acción Nacional

800 Cfr GUTIERREZ, Alejandro "Francisco Molina, Exdirector del INCD diagnostica el Estado Mexicano. Contaminado por el Narcotráfico. Militares Corruptos Podrían Controlar los Carteles", Semanario *Proceso*, D.F., México, número 1083, 3 de agosto de 1997, pp 14 y 15.

801 Aunque en tiempos recientes, los militares han ido regresando a sus cuarteles, ejemplo de esto es que la Delegación de la PGR en Baja California nuevamente está dirigida por civiles

802 A la salida del procurador Lozano Gracia, los militares tomaron el control no solo del INCD, sino del CENDRO 23 de los 35 aeropuertos y todas las Delegaciones de la PGR en la frontera norte, según el entrevistado. Sin embargo, el procurador Madrazo argumentó que esto sucedió porque los civiles ya no eran de confiar y tuvo que acudir a los militares, a pesar de que internacionalmente se ha repudiado de siempre, el que los militares intervengan como policías o miembros de la procuración de justicia, al parecer el caso de México ha dado la razón a la opinión internacional, tal vez no por su autoritarismo y violación de los derechos humanos, sino por su rápida corrupción

803 Una de las 3 prisiones militares que existen, aunada a la de la Ciudad de México y a la de Zapopan, Jalisco, dicha prisión tiene un sobrecupo del 100%, pues está capacitada para 100 internos y alberga a 200, pero en general, existen aproximadamente 1500 presos en cárceles militares, así lo reveló el artículo de Miguel Cabildo, citado anteriormente

eficiencia de la institución en integrar averiguaciones y formular consignaciones en contra de militares que posiblemente han cometido delitos contra el fuero de guerra, como los casos antes señalados, pero se indica que tales resultados han sido mediante actuaciones al parecer ilegales, incluso a través de la tortura, lo cual ha generado una mayor intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, misma que ha recibido un creciente número de quejas, por integración de averiguaciones al vapor, juicios que se prolongan más allá del plazo constitucional, es decir, lentitud burocrática por utilizar el calificativo menos grave,⁸⁰⁴ anomalías cuya corrección no se vislumbra.

III. PROCURADURÍAS GENERALES DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y EL DISTRITO FEDERAL

Nos abocaremos ahora a la procuración de justicia en el fuero común, que de acuerdo a las estadísticas oficiales, realiza el 95% de la investigaciones de los delitos y persecuciones de los responsables,⁸⁰⁵ a través de las 31 Procuradurías estatales y la del Distrito Federal.

Es claro que en el presente trabajo no podemos hacer un análisis exhaustivo de cada uno de los subsistemas estatales de procuración de justicia penal, sino acaso

804 De lo cual ha dado cuenta la titular de dicha Comisión, sin embargo ha declarado que no está prevista la creación de una visitaduría para atender las violaciones a los derechos humanos por parte de los órganos castrenses

805 Las cuales se citaron para motivar la iniciativa de reformas a la Constitución federal, en materia penal, presentada el 7 de diciembre de 1997 por el ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores, que pretendía flexibilizar los requisitos a cubrir por el Ministerio Público para ejercer acción penal y solicitar un mandamiento de captura, y que concluyó en la sustitución del concepto dogmático 'elementos del tipo' por el procesal 'cuerpo del delito', publicadas en el DOF del 8 de marzo de 1999

una somera exploración de los mismos, a fin de presentar un panorama básico que nos permita formular evaluaciones genéricas.

1. OBJETIVOS

Lógico es que los subsistemas estatales de procuración de justicia penal se apeguen a los principios señalados en la Constitución de la República y en las leyes federales, debido a la supremacía de normas, prevista en el artículo 133 de la Ley fundamental, así, las constituciones estatales generalmente⁸⁰⁶ señalan los elementos básicos de dicha función, indiscutiblemente la otorgan al Ministerio Público, encabezado por un procurador general, designado y removido por el gobernador o jefe de gobierno, de tal forma que, la institución que engloba al representante social y a sus auxiliares directos, depende del poder ejecutivo.⁸⁰⁷

De manera similar al nivel federal, las procuradurías estatales tienen básicamente como objetivos "la representación de los intereses sociales" en torno al respeto de la legalidad y obtención de justicia, mediante la investigación del delito y persecución de los culpables, con miras a que se les aplique la sanción que

806 De las 23 Constituciones locales y del Estatuto de Gobierno del D.F. que revisamos, no encontramos normatividad referida al Ministerio Público tan sólo en las leyes fundamentales de Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo, que dejan el tema a las leyes secundarias.

807 Lo cual es acorde con lo previsto en el apartado "A" del artículo 102 de la Constitución federal, salvo que en esta se prescribe que la designación del procurador general de la República la cual realiza el presidente, será objeto de ratificación por parte del Senado de la Unión, y en la mayoría de las Constituciones locales, la designación de dicho funcionario, por parte del ejecutivo estatal, no está sujeta a ratificación alguna, a excepción de los casos referidos más adelante (Hidalgo y Guerrero), pero a guisa de ejemplo en el D.F., el procurador lo nombra el jefe de gobierno con la aprobación del presidente de la República. Cabe precisar que en algunos estados conflictuados como Morelos, en forma factica el Congreso ha designado al procurador

corresponde, cuya ejecución supervisará,⁸⁰⁸ así como la representante legal de la entidad federativa en los litigios; adicionalmente la representación de los débiles, los menores de edad, los incapacitados, los ausentes, función social que comparte con otras de carácter administrativo, como todavía ser el consejero jurídico del gobierno⁸⁰⁹, para todo lo cual goza de diversidad de atribuciones, no tan sólo de carácter penal, sino civil, familiar y administrativo.

Para el logro de tales objetivos, cada Estado y el propio Distrito Federal han otorgado similares atribuciones a sus procuradurías, a su titular y agentes del Ministerio Público que las componen, pero al dar un vistazo a la legislación fundamental de al menos 23 Estados y la relativa al Distrito Federal, también encontramos diferencias dignas de comentarse.

Las coincidencias estriban en la esencia, las diferencias en la naturaleza de la institución, en algunas atribuciones y sobre todo en la organización, en la estructura. Para detallar lo referente a la naturaleza y atribuciones, recurrimos tan sólo a lo plasmado en la norma fundamental de cada entidad, toda vez que de explorar el marco jurídico de cada procuraduría,⁸¹⁰ el análisis comparativo sería

808 Salvo que en buena parte de las Constituciones locales se otorga expresamente a la institución del Ministerio Público la representación de los intereses sociales lo que no acontece en el fuero federal, donde ni el artículo 21, ni el 102, apartado "A", de la Constitución federal le confieren dicha naturaleza al Ministerio Público de la Federación, de ahí la crítica a denominar a la referida institución del fuero federal representante social, adjetivo que seguramente se usa en extensión o por analogía de lo previsto en el fuero común no obstante sigo disintiendo de que al Ministerio Público dependiente del poder ejecutivo y representante del mismo, se le denomine representante social, por las razones expuestas en capítulo precedente

809 Esto a pesar de que a nivel federal, desde 1994 se desligó dicha Consejería de la Procuraduría y se creó un organismo denominado Consejería Jurídica del titular del Poder Ejecutivo

810 Que no sólo incluye los preceptos constitucionales, sino los previstos en los códigos procesales, leyes orgánicas, reglamentos, manuales, acuerdos y circulares internas, convenios interinstitucionales, interestatales y con la Federación, etc

poco menos que imposible. De tal forma que, en orden alfabético señalaré los objetivos del Ministerio Público en cada entidad y el Distrito Federal.

A. ESTADOS DE LA REPÚBLICA

Comenzamos con la Constitución del estado de Aguascalientes, que en su numeral 60 simplemente adecua lo previsto en el párrafo segundo del apartado "A" del numeral 102 de la ley federal fundamental, al referir como objetivos la persecución de los delitos ante los tribunales, hacer que los juicios se sigan con regularidad, procurar que la administración de justicia sea pronta y expedita.⁸¹¹

Por su parte el artículo 69 de la carta magna del estado de Baja California señala que el Ministerio Público es la institución encargada de velar por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tenga intervención, a ese fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales.

En ese orden de ideas, la norma fundamental de Baja California Sur implícitamente en su numeral 85 señala como objetivos de la institución, la tutela de las normas de interés público, la protección de los individuos que requieren salvaguarda y, los intereses del Estado.

⁸¹¹ El cómo realizar dichos objetivos, es decir, sus estrategias, son parte de las atribuciones que se le confieren para ello, pero estas no pueden confundirse con las metas

Por su parte, la Constitución del estado de Campeche, adopta el modelo plasmado en el párrafo segundo del artículo 102, apartado "A" del pacto federal, sin agregar objetivos.

El caso de la ley fundamental de Chihuahua es ilustrativo, puesto que en su artículo 118 señala que el Ministerio Público es el representante de la sociedad, lo cual ubica su objetivo en la tutela de los intereses sociales y no del gobierno.

En contrapartida, el artículo 81 de la Constitución del estado de Guanajuato, se limita a señalar que el Ministerio Público tendrá el carácter de representante jurídico del Estado y consejero legal del ejecutivo, en los términos que señale la Ley.

De manera elocuente, el numeral 90 de la ley fundamental del estado de Hidalgo refiere que son objetivos del Ministerio Público velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, mantener el orden jurídico, ejercitar la acción penal, exigir el cumplimiento de la pena, cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política anticriminal que establezca el ejecutivo del Estado y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda violación de las leyes, así como las establecidas en su ley orgánica.

La reciente Constitución estatal de Jalisco,⁸¹² establece: "la investigación y persecución ante los tribunales, de los delitos del fuero común, incumben al Ministerio Público estatal, el cual se auxiliará con una corporación policial que estará bajo su autoridad y mando inmediato."

En ese tenor, el numeral 81 de la norma jurídica básica del Estado de México refiere que corresponde al Ministerio Público la investigación y persecución de los delitos, consecuentemente el ejercicio de la acción penal, asimismo el precepto siguiente indica que el Ministerio Público hará efectivos los derechos del Estado e intervendrá en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección.

El numeral 97 de la Constitución del estado de Michoacán expresa que el Ministerio Público es la institución encargada de velar por la exacta observancia de las leyes en los casos en que tenga intervención; para tal fin, deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de esas leyes; hacer efectivos los derechos concedidos al Estado y representar a éste ante los tribunales.

El artículo 100 de la Ley fundamental del estado de Morelos indica los objetivos, pero los entremezcla con las atribuciones, aún así resaltan entre los primeros, que el Ministerio Público debe vigilar y procurar el exacto cumplimiento de la Ley y el

812 Publicada en el periódico oficial del Estado el 25 de abril de 1997. Sin embargo, es en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado (promulgada el 27 de febrero de 1998), que define a la Procuraduría como responsable de la institución del Ministerio Público, representante del interés social, garante del Estado de derecho y funge como consejero jurídico del ejecutivo

respeto a las garantías individuales en todos los asuntos en que intervenga, hacer que la administración de justicia sea pronta y expedita; perseguir los delitos ante los tribunales del orden común; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, pidiendo la aplicación de las penas que estime procedentes; intervenir en los asuntos judiciales que interesen a las personas que la Ley conceda especial protección y defender ante los tribunales los intereses del Estado.

Por su parte, el artículo 92 de la Constitución de Nayarit señala que el Ministerio Público es el representante legítimo de los intereses sociales ante los tribunales de justicia, agregando el artículo 98 del mismo ordenamiento legal que sus objetivos son velar por el exacto cumplimiento de la ley, procediendo en contra de los infractores de ella, cualquiera que sea su categoría; perseguir y ejercer ante los tribunales que corresponda, las acciones penales respectivas,

La Constitución del estado de Oaxaca, en sus artículos 133 y 137, reseña los objetivos de la institución al señalar que el Ministerio Público es órgano del Estado y a su cargo está velar por la exacta observancia de las leyes, realizar la persecución de los delitos; intervendrá además, en los asuntos judiciales que interesen a las personas a quienes la ley concede especial protección; pero respecto del procurador general de justicia establece que ejerce tres clases de funciones: I.- Como representante de la sociedad para los asuntos penales y civiles en que ella está interesada; II.- Como representante de la personalidad jurídica del Estado, y III.- Como consejero jurídico del Ejecutivo del Estado.

El ordenamiento jurídico básico del estado de Puebla establece en sus numerales 95 y 98, que el Ministerio Público es una institución a cuyo cargo está velar por la exacta observancia de las leyes de interés público y para realizar su función deberá ejercitar las acciones que correspondan contra los infractores de dichas leyes, hacer efectivos los derechos concedidos al Estado e intervenir en los juicios que afecten a personas a quienes la ley otorgue especial protección; pero acota que el procurador es el representante jurídico del Estado.

La carta magna del estado de Querétaro, recoge en su numeral 61 los objetivos de la institución, al expresar que el Ministerio Público debe velar por el cumplimiento de las leyes; ejercer las acciones que procedan en contra de quienes las transgredan, hacer efectivos los derechos del Estado e intervenir en los juicios que afecten a las personas a quienes la ley otorga protección.

La Constitución del estado de Quintana Roo nada señala en cuanto a los objetivos del órgano persecutor.

En contrasentido, el artículo 86 de la ley fundamental del estado de San Luis Potosí, expresa, que estará a cargo del Ministerio Público “la averiguación, investigación (sic) y persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden común”; vigilar que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta, expedita, imparcial y completa; pedir la aplicación de las penas, la reparación de los daños causados a las víctimas de los

delitos e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El procurador general de justicia intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la CPEUM, cuando se vea afectado el interés del Estado o de alguno de sus municipios. El procurador intervendrá en todos los negocios en que el Estado fuera parte o en los que se vea afectado el interés público

En ese mismo sentido apunta el artículo 73 de la carta magna del estado de Sinaloa, al señalar que la institución del Ministerio Público, tendrá la misión de velar por el cumplimiento de las leyes de interés general, para lo cual ejercerá las acciones que procedan contra los violadores de dichas leyes; hará efectivos los derechos del Estado e intervendrá en los juicios que afecten a las personas a quienes la ley otorga especial protección.

La Constitución del estado de Sonora, dentro de su prolija regulación de la institución, expresa en su artículo 96, que el Ministerio Público, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, deberá perseguir los delitos del orden común cometidos en el territorio del Estado, con estricto respeto a las garantías individuales que precisa la CPEUM: velar por la legalidad, en la esfera de su competencia, como uno de los principios rectores de la convivencia social, y promover la pronta, completa e imparcial procuración e impartición de justicia; proteger los intereses de los menores e incapaces, así como los individuales y sociales, en los términos que determinen las leyes; cuidar la correcta aplicación de

las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; defender a la Hacienda Pública del Estado en juicio, siempre que el ejecutivo no provea a la procuración conforme a la Ley; cuidar de que se lleven conforme a las leyes, los protocolos y libros de los notarios, los libros del Registro Público de la Propiedad y los del Registro Civil; intervenir en las juntas de vigilancia de cárceles para exigir que se cumpla con los reglamentos respectivos; informar al Supremo Tribunal sobre los defectos que encontrare en las leyes, así como de las irregularidades o deficiencias que observare en las autoridades encargadas de aplicarlas y los demás que le señalan las leyes, tanto federales como del Estado.

Asimismo el texto jurídico fundamental del estado de Tamaulipas, señala en su numeral 124, que el Ministerio Público tiene por misión: en los asuntos del orden criminal, ejercitar la acción penal; en los asuntos civiles, la defensa de los intereses de los menores y demás incapacitados; en el orden administrativo, la defensa de los intereses fiscales y, en general, el Ministerio Público tendrá la intervención que dispongan las leyes en aquellos asuntos que afecten el orden público.

Sobre el particular, la Constitución del estado de Veracruz establece en su artículo 108, que el Ministerio Público tiene a su cargo velar por la exacta observancia de las leyes de interés general.

Finalmente, el artículo 72 de la Constitución del estado de Yucatán, indica escuetamente que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.

B. DISTRITO FEDERAL

Pero estimo que es en el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde hasta ahora, se describen de mejor manera los objetivos del Ministerio Público, al señalar que incumbe a dicho órgano, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Una breve reflexión sobre lo anterior, revela que existe una evidente desigualdad en los objetivos que persigue en cada Estado, la institución del Ministerio Público, ya que si bien es cierto dentro del marco jurídico general encontramos elementos comunes, como la vigilancia de la legalidad, la investigación del delito y la persecución de los responsables, al igual que la supervisión de la ejecución de sanciones, y en alguna medida, la tutela de los sujetos a protección especial, advertimos inconsistencias en la expresión de dichas metas a nivel constitucional, pues existen codificaciones políticas que ni siquiera mencionan a la institución,⁸¹³ algunas más no explicitan tales objetivos⁸¹⁴ o por el contrario, le fijan otros, tales como participar en la seguridad pública, en las controversias constitucionales

813 Tal es el caso de Nuevo León y Quintana Roo

814 Ejemplo de ello son Veracruz y Yucatán

previstas en el artículo 105 de la Ley fundamental, cuidar la política criminal,⁸¹⁵ etcétera; por tanto no son sistemáticos y congruentes tales objetivos, en relación con los previstos en los artículos 21 y 102, apartado "A" de la Constitución federal. Pero más importante aún, es la incoherencia en la naturaleza jurídica asignada a la institución, pues algunas entidades le otorgan el *status* de órgano del Estado,⁸¹⁶ lo cual es contradictorio con su dependencia del poder ejecutivo y tampoco debería entonces representar a uno sólo de los elementos del Estado, como lo es la sociedad; como representante de los intereses sociales,⁸¹⁷ que lo vincula a uno de los elementos del Estado, la sociedad; o como representante y consejero del gobierno,⁸¹⁸ que lo convierte en una dependencia del poder ejecutivo, de esta forma se carece de elementos para otorgarle una naturaleza jurídica uniforme,⁸¹⁹ así como para unificar los objetivos de las instituciones locales.

2. ATRIBUCIONES

Ahora bien, es menester analizar cómo pretenden alcanzar los objetivos trazados, ante lo cual la primer respuesta es, otorgando a las procuradurías las facultades legales que permitan encaminarse a éstos, mismas que difieren en cada legislación.

815 Como se advierte en las Constituciones de Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora y en el Estatuto de Gobierno del D.F.

816 *Verbigratia*: Oaxaca y en general todos aquellos en donde representa los intereses del Estado, sin que al mismo tiempo sea consejero o asesor jurídico del gobierno

817 Ejemplo son Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Nayarit y Sonora.

818 Que es el caso de las entidades donde el titular del Ministerio Público sigue siendo el consejero jurídico del gobierno

819 Habida cuenta de que es contradictorio que un órgano al tiempo sea representante de todo el Estado o tan sólo de un elemento, como lo es la sociedad o pueblo, o incluso de una de las partes de un elemento, como lo es del poder ejecutivo, que junto con los otros 2 poderes de la Unión conforman el elemento gobierno

Las atribuciones a la institución y/o a su titular se plasman en la propia Constitución, en el Código de Procedimientos Penales, en la Ley Orgánica de cada procuraduría, en su reglamento y en multitud de normatividades administrativas, sin embargo, todos sabemos que sólo las leyes y no las ordenanzas administrativas pueden otorgar atribuciones, toda vez que éstas sólo son normas complementarias que precisan el contenido de aquéllas a las que están subordinadas, por tanto es errónea e incluso atentatoria del Estado de derecho la creciente práctica de pretender "legislar" a través de normas administrativas (como reglamentos, manuales, acuerdos y circulares) Así las cosas, para conocer las diversas atribuciones del Ministerio Público y de su titular acudiremos a las constituciones locales y leyes orgánicas de las procuradurías; para mantener la sistemática utilizada en el apartado anterior, lo haremos en orden alfabético.

A. ESTADOS

El estado de Aguascalientes, de conformidad con los artículos 60 y 61 de su Constitución, asigna a la Procuraduría General de Justicia las facultades descritas en el artículo 2 de la Ley Orgánica, que son: perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Estado; velar por la legalidad, en la esfera de su competencia, como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración de justicia; proteger los intereses de los menores y de los incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes; celebrar de acuerdo con los artículos 21 y 119

constitucionales, los convenios de coordinación y colaboración con la Federación, Estados y municipios de la República, para la implementación de los programas estatales, regionales y federales de seguridad pública; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en el ámbito de su competencia y, las demás que las leyes y disposiciones aplicables le otorguen.⁸²⁰

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de Baja California, reglamentaria de los artículos 69, 70, 72 y 73 de la Constitución, señala en su artículo 2. que la institución del Ministerio Público, tendrá las siguientes atribuciones: velar por legalidad en la esfera de su competencia, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia; investigar los delitos

820 En específico, respecto a la investigación y persecución, el numeral 3 de la ley en cita señala el Ministerio Público actuará con apoyo en la ciencia y tecnología y con pleno respeto a las garantías individuales, correspondiéndole A) - En la averiguación previa I - Recibir denuncias acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, II - Investigar los delitos del orden común con el auxilio de la Policía Judicial, de la Dirección de Servicios Periciales y de la Policía Preventiva, III - Practicar las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos constitutivos de los elementos del tipo penal, así como de la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para efectos de fundar, en su caso, el ejercicio de la acción penal, IV - Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición del interesado, cuando estén comprobados en la averiguación previa los elementos del tipo de que se trate, en los términos que establezcan los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado V - Solicitar a la autoridad jurisdiccional la medida precautoria de arraigo y las órdenes de cateo en los términos del artículo 16 de la CPEUM y demás disposiciones legales aplicables; VI - En casos urgentes, pedir a la autoridad jurisdiccional el aseguramiento precautorio de bienes para efectos de la reparación del daño, y VII - No ejercitar la acción penal en los siguientes casos a) Cuando los hechos investigados no puedan ser relacionados con el contenido de alguna de las descripciones típicas contenidas en el Código Penal Estatal b) Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles y sólo por lo que respecta a éste, c) Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta y/o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable, d) Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyan la responsabilidad penal de éste, y e) Cuando la responsabilidad penal se hubiere extinguido legalmente, en los términos del Código Penal. Cuando por cualquier motivo el Ministerio Público consigne a la autoridad judicial un asunto dentro de alguno de los supuestos a que se refiere esta fracción, solicitará al juez del conocimiento el sobreesimiento respectivo B) - En el ejercicio de la acción penal como parte en el proceso I - Promover la incoación del proceso penal II - Ejercitar la acción penal ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, cuando exista denuncia o querrela; III - Solicitar en los términos del artículo 16 de la CPEUM y del Código de Procedimientos Penales en el Estado, las órdenes de cateo que se requieran IV - Poner a disposición de la autoridad jurisdiccional competente, sin demora, a las personas detenidas en los términos de las disposiciones legales relativas El desahogo de pruebas, aun de las ofrecidas por el inculpado o su defensor en la averiguación previa, no justificarán que se prolongue la detención, debiendo desahogar en ese caso las pruebas pendientes, ante el órgano jurisdiccional V - Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado, a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por éste, en los términos señalados por el artículo 107 de la Constitución Política Federal, penúltimo párrafo VI - Ejercitar acción penal ante la autoridad jurisdiccional competente en el Estado por los delitos del orden común cometidos fuera de éste de conformidad por lo dispuesto en el artículo 1o del Código de Procedimientos Penales Estatal, pidiéndole que resuelva al respecto en los términos del artículo 19 del Código Político Mexicano, sin perjuicio de que determine lo relativo a la competencia; VII - Pedir embargo precautorio de bienes con arreglo al Código de Procedimientos Penales del Estado y demás disposiciones legales aplicables.

del orden común y perseguir a los inculpados, integrando las averiguaciones previas que sean necesarias y ejerciendo la acción penal cuando proceda ante la autoridad competente, exigiendo que se aplique a los responsables de la comisión de los delitos, las sanciones que señalan las leyes; representar al Estado o a sus órganos, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte como actores, demandados, terceristas o coadyuvantes; intervenir como parte en los juicios penales por medio de los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados del ramo, promoviendo lo necesario para que se cumpla la legalidad y para garantizar los derechos de los ofendidos, desempeñando su función jurídica de parte en el proceso, en forma pronta, eficiente y de buena fe; brindar a los menores e incapaces, la especial protección que les conceden las leyes, cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; conocer en auxilio del Ministerio Público federal, de las denuncias o querellas que se le presenten con motivo de los delitos de ese fuero; y, cuando de las constancias de la averiguación se determine la competencia federal, deberá declararse incompetente y remitir el expediente de averiguación previa a la autoridad competente; exigir responsabilidad a los funcionarios y empleados públicos, con motivo del ejercicio de sus funciones; e, intervenir en los demás casos determinados por las leyes y reglamentos.⁸²¹

821 De acuerdo con el artículo 20 del Código de Procedimientos Penales del Estado, en la averiguación previa corresponde al Ministerio Público: I - Recibir las denuncias y querellas que le presenten en forma verbal o por escrito sobre los hechos que puedan constituir delitos del orden común, II - Practicar u ordenar las diligencias conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y a la demostración de la probable responsabilidad del indiciado; III - Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo o de aseguramiento patrimonial que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan, IV.- Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas; V - Restituir al ofendido en el goce de sus derechos, provisional e inmediatamente, de oficio o a petición del interesado, cuando esté comprobado el cuerpo del delito del que se trate, y exigiendo garantías suficientes si lo estimare necesario; y VI.- Determinar conforme a las disposiciones de este Código, la reserva o bien el ejercicio o no de la acción penal VII.- Ordenar la detención por urgencia administrativa, en los términos y condiciones previstos en este código

Las atribuciones del Ministerio Público en el estado de Chihuahua, de manera genérica están previstas en el artículo 118 de la Constitución, que refiere: intervenir, ejerciendo la acción penal, en todos los juicios de este orden; cuidar de que se ejecuten las penas impuestas por los tribunales, exigiendo, de quien corresponda y bajo su responsabilidad, el cumplimiento de las sentencias recaídas; intervenir en los juicios y diligencias que se relacionen con ausentes, menores, incapacitados o establecimientos de beneficencia pública, a los que representará, siempre que no tuvieren quien los patrocine, velando por sus intereses; rendir a los poderes del Estado y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los informes que le soliciten sobre asuntos relativos a su ramo, en el caso de esta última, únicamente en asuntos de su competencia y dictar órdenes, en el ejercicio de sus funciones a la Policía Judicial.⁸²²

Por su parte, el artículo 21 del citado Código señala: En ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público: I - Promover la iniciación del proceso; II.- Solicitar las órdenes de aprehensión, de comparecencia y de arraigo que sean procedentes; III.- Solicitar las órdenes de cateo que sean necesarias; IV.- Poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas en flagrante delito o por urgencia administrativa, en la forma y plazos que señala la ley; V.- Solicitar el embargo precautorio de bienes para garantizar la reparación del daño, salvo el caso de aseguramiento de instrumentos utilizados en la comisión de delitos culposos; VI - Asegurar, ofrecer y aportar las pruebas y diligencias conducentes a la comprobación del cuerpo del delito y sus modalidades, la responsabilidad del inculpaado y los datos de individualización penal, así como la existencia y monto del daño; VII - Desistirse de la acción penal en los casos en que proceda legalmente; VIII.- Formular conclusiones en la forma y términos señalados por la ley; IX - Interponer los medios de impugnación que la ley concede y expresar los agravios correspondientes, y X.- En general, hacer todas las promociones que sean conducentes al desarrollo y terminación de los procesos

Es interesante lo expresado por el artículo 13 de la ley en cita, que refiere: Los funcionarios de la Procuraduría, en el ejercicio de las funciones establecidas por la ley para el Ministerio Público Investigador de Delitos, tendrán fe pública.

822 Respecto de la persecución de los delincuentes, están previstas en el artículo 2 de la Ley Orgánica de dicha institución, que refiere: A). En la averiguación previa: I Recibir denuncias o querrelas sobre hechos que puedan constituir delitos, II. Investigar directamente los delitos del orden común y, si lo considera pertinente, solicitara el auxilio de la policía judicial del Estado, de servicios periciales y de los cuerpos de seguridad pública en el Estado, cuidando de compensar cargas de trabajo, distribuyéndolas de acuerdo a su especialidad; III. Practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas pertinentes para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculpaados para fundar y motivar, en su caso, el ejercicio de la acción penal; IV. Recabar de cualquier oficina pública los informes y datos que estime necesarios para la integración de la averiguación previa, así como de otras autoridades y entidades, en la medida que puedan ministrar elementos para el debido ejercicio de sus atribuciones; V. Citar a cuanta persona pueda aportar datos para la investigación de los delitos y, en caso de no comparecer, ordenar su localización y presentación por conducto de la Policía Judicial o de los cuerpos de seguridad pública que actúen en su auxilio, sujetándose en todo momento al principio de respeto a los derechos de los individuos; VI. Asesorar al ofendido, asegurando el goce de sus derechos; VII. Ordenar la detención de los inculpaados cuando estén satisfechas las exigencias contenidas en el párrafo quinto, del artículo 16 de la CPEUM y 145 del Código de Procedimientos Penales; VII. Solicitar la aplicación de las medidas precautorias de arraigo y las órdenes de cateo, en los términos del artículo 16 de la Constitución general de la República y del Código de Procedimientos Penales; VIII. Turnar las actuaciones de averiguación previa a la unidad de agentes del Ministerio Público adscritos a los tribunales, poniendo a su disposición, en su caso, a las personas detenidas y los objetos e instrumentos relacionados con las diligencias practicadas; y IX. Acordar la reserva del expediente o el no ejercicio de la acción penal, en los casos que dispone el Código de Procedimientos Penales. X. Vigilar que a los inculpaados les asista un defensor de oficio

En el caso de Guanajuato, el artículo 81 de la Constitución sólo refiere genéricamente algunas atribuciones, por lo cual es el artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio Público el que aglutina las funciones esenciales con las específicas, que consisten en investigar el delito y perseguir a los responsables, vigilar el apego a la legalidad en los juicios, tutelar los intereses de los menores, incapacitados, colaborar con otras entidades o con la Federación en la persecución del delito, implementar programas de atención a las víctimas y, las demás que señalen las leyes.⁸²³

cuando no cuenten con defensor particular en cumplimiento a lo previsto por el artículo 20 de la Constitución federal XI Toda denuncia o querrela que involucre a indígenas como presuntos responsables obligará al ministerio público a lo siguiente: deberá cerciorarse de la condición étnica y cultural del indiciado, cuando exista duda razonable sobre esta asentando en el acta de averiguación previa los casos en que el indiciado sea indígena remitiendo una copia de dicho documento al procurador general de justicia Asimismo quedará obligado a proveer lo necesario a efecto de que el presunto responsable cuente con la asistencia de un traductor así como de un defensor de oficio, desde el inicio de la averiguación previa, considerando en sus actuaciones las diferencias culturales del indiciado, en cuanto a circunstancias en que se dieron los hechos, tradiciones, así como los usos y costumbres de la etnia a la que este pertenece XII El procurador general de justicia del Estado, vigilará que los funcionarios bajo su mando ajusten sus actuaciones a lo ordenado por la fracción anterior, no autorizando la consignación de averiguaciones previas, que se hayan realizado sin sujeción a dicho precepto, ordenando en su lugar la reposición del procedimiento, para la preparación de la acción procesal respectiva B) En la consignación y durante el proceso I Promover la incoación del proceso penal, II Ejercitar la acción penal y de reparación del daño ante los juzgados competentes por los delitos del orden común, siempre que exista denuncia o querrela, este comprobado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieran intervenido, solicitando las correspondientes órdenes de aprehensión o de comparecencia, III Solicitar en los términos del artículo 16 de la CPEUM y del Código de Procedimientos Penales, las órdenes de cateo que sean necesarias, IV Poner a disposición de la autoridad judicial, sin demora, a las personas detenidas en los términos de las normas constitucionales y legales ordinarias V Consignar al órgano jurisdiccional que corresponda, a las personas detenidas en cumplimiento a lo señalado por los párrafos tercero y séptimo del artículo 16 de la Constitución general de la República, VI Pedir el embargo precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño, salvo que esta se encuentre garantizada, VII Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación de los procesados(sic), de la existencia del daño y a la fijación del monto de la reparación VIII Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, solicitando la imposición de las penas y medidas que correspondan y el pago de la reparación del daño, IX Interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes, X En general hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos XI Remitir las ordenes de aprehensión emitidas por los juzgados a fin de que la Policía Judicial proceda a su ejecución, vigilando su debido cumplimiento, y XII Concurrir diariamente a los tribunales para oír y recibir las notificaciones que deban hacerse y acudir a las audiencias y diligencias que requieran su presencia

- 823 El texto completo señala I Recibir denuncias o querrelas sobre conductas o hechos que puedan constituir delitos, II Practicar las diligencias necesarias dentro de la averiguación previa, a efecto de reunir los elementos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los inculcados, III Dirigir a sus órganos auxiliares directos Policía Judicial y Servicios Penales y, auxiliarse de las fuerzas de seguridad pública del Estado y de las policías preventivas y de tránsito estatal y municipales IV Conceder la libertad bajo caución, en los casos que señala la ley, V Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes por los delitos del orden común, VI Poner a disposición de las autoridades competentes a las personas detenidas, en los términos constitucionales y legales, VII Solicitar órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateos así como el despacho de requisitorias y exhortos, VIII Pedir el arraigo de las personas que puedan declarar acerca del delito y de sus circunstancias, así como el aseguramiento precautorio de bienes para el efecto del pago de la reparación del daño, IX Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias necesarias para la aclaración de los hechos X Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, XI Solicitar la imposición de las sanciones y el pago de la reparación del daño, XII Interponer y continuar los recursos que concede la ley y refutar las impugnaciones que presente el acusado o su defensor XIII Solicitar la aclaración de sentencias, XIV Intervenir en los juicios civiles en los que se ventilen los intereses de ausentes, menores e incapacitados, en tanto éstos no estén provistos de una representación directa, y en todos los demás casos, según lo dispuesto en las leyes aplicables, XV Vigilar que se cumplan en los negocios en que intervenga, las determinaciones de las autoridades judiciales, XVI Auxiliar a las autoridades federales y de otros Estados en la investigación y persecución de los delitos, en los términos previstos en las leyes o en los convenios que al respecto se celebren, XVII Implementar programas y acciones para la atención de las víctimas del delito, y XVIII Las demás que señalen las leyes

Por cuanto hace al estado de Guerrero, los artículos 77 a 80 de su Constitución local refieren a la institución del Ministerio Público, atribuyéndole la atribución de perseguir todos los delitos del orden común, vía el ejercicio de la acción penal; asimismo será el representante del Estado en los juicios y el consejero jurídico del poder ejecutivo.

El estado de Hidalgo, reglamenta los artículos 89 a 92 de su Constitución, a través de la Ley Orgánica del Ministerio Público, misma que en su artículo 2, precisa las atribuciones de la institución, al señalar que debe velar por la legalidad en la esfera de su competencia, como uno de los principios rectores de la convivencia social; mantener el orden jurídico; perseguir los delitos del orden común, cometidos en el Estado de Hidalgo, de acuerdo con los procedimientos penales establecidos al respecto; exigir el cumplimiento de la pena; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política anticriminal, en la esfera de su competencia; proteger los intereses colectivos e individuales contra toda violación a las leyes; representar los intereses sociales relacionados con menores, incapaces, ausentes, establecimientos públicos de instrucción o de beneficencia; en general, procurar la pronta y expedita justicia; y las demás que las leyes determinen.⁸²⁴

824 El artículo 5 de la citada ley, concretiza que para el ejercicio de la función persecutoria competirá al Ministerio Público A - En la averiguación previa I - Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre conductas o hechos que pueden constituir delitos del orden común, II - Investigar tales denuncias, acusaciones o querrelas con el auxilio de la Policía Judicial, de la policía preventiva y demás autoridades y particulares que se requieran, con base en el procedimiento penal, previamente establecido, III - Practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas que considere pertinentes, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal, IV - Restituir al ofendido en el goce de sus derechos provisionales e inmediatamente, de oficio o a petición de parte interesada, cuando esté comprobado en la averiguación previa el cuerpo del delito de que se trate, exigiendo garantía suficiente si se estima necesario, y V.- Para evitar se pierdan los datos circunstanciales del hecho motivo de la averiguación y se pierdan o modifiquen los objetos e instrumentos del delito o huellas y manchas relacionadas con el mismo, se aplicará las medidas precautorias necesarias que resulten B - En relación al ejercicio de la acción penal; I.- Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes por los delitos del orden común, solicitando las órdenes de aprehensión de los presuntos responsables, cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 de la CPEUM, o bien de comparecencia cuando así proceda, II - Solicitar en los términos del artículo 16 de la CPEUM,

En Jalisco, es en la Ley Orgánica de la Procuraduría estatal⁸²⁵ donde se establecen las atribuciones de la institución, ya que su numeral 2 refiere que tiene como fin, en representación de la sociedad, investigar los delitos; perseguir a los presuntos responsables de los mismos; ejercitar ante los tribunales del Estado la acción penal y de reparación del daño; intervenir en asuntos del orden civil y familiar, en los casos que señalen las leyes, ejercer las acciones patrimoniales que correspondan al Estado, asesorar a los municipios en acciones patrimoniales, y realizar las demás funciones que los ordenamientos jurídicos le determinen, asimismo, la Ley en cita indica que, además, velar por la legalidad, tanto en la procuración como en la impartición de la justicia; representar a los menores, incapaces, ausentes e ignorados, y a la sociedad en general, en los términos que establezcan las leyes, y vigilar la aplicación de las medidas de política criminal.⁸²⁶

las ordenes de cateo que sean necesarias, III - Determinar los casos en que proceda el no ejercicio de las acciones penales porque no se satisfagan los requisitos del artículo 16 constitucional y los previstos en las leyes de al materia disponiendo el archivo de la averiguación , y IV - Poner a disposición de la autoridad competente, sin demora, a las personas detenidas en caso de flagrante delito o urgencia, en los términos a que aluden las disposiciones constitucionales y legales ordinarias, así como los objetos, instrumentos y efectos del delito o razón de ellos C - En relación a su intervención como parte en el proceso I - Remitir al órgano jurisdiccional que lo haya solicitado a las personas aprehendidas en cumplimiento de una orden dictada por este, en los términos de ley así como los objetos instrumentos o efectos del delito o razón de ellos. II - Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño y de las demás medidas de seguridad que procedan, III - Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido y de la existencia del daño y la fijación del monto de la reparación, IV - Formular conclusiones en los términos señalados por la ley solicitar la imposición de las penas, medidas de seguridad y el pago de la reparación del daño que corresponda, V - Interponer los recursos que la ley conceda y expresar los agravios correspondientes y VI - Las demás que le señalen las leyes

825 Promulgada el 21 de enero de 1998 , publicada el 5 de febrero del mismo año y en vigor a partir del 5 de junio del citado año, su Reglamento fue publicado oficialmente el 13 de agosto de 1998 y entró en vigor al día siguiente

826 La precitada ley expresa El Ministerio Público, asimismo, tendrá las siguientes atribuciones A) En la averiguación previa I Recibir denuncias o querrelas sobre hechos que puedan constituir delito, II Investigar los delitos del orden común disponiendo de la Policía Judicial III Practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas que considere pertinentes para la comprobación de cuerpo del delito y la probable responsabilidad de quienes en él hubiesen intervenido, y ordenar las providencias necesarias para evitar que se pierdan los instrumentos objetos y vestigios del hecho delictuoso Todo lo anterior dentro de los términos de ley, y IV Determinar los casos en que proceda el no ejercicio de la acción penal dentro de los marcos legales establecidos y remitirlos al procurador general, para los efectos de la Fracción VI, del artículo 16 de esta ley B) En el ejercicio de la Acción Penal I. Ejercitarla ante los Tribunales competentes, por los delitos del orden común solicitar las ordenes de aprehensión arraigo, comparecencia o cateo, cuando se reúnan los requisitos del artículo 16, de la CPEUM, y II Poner a disposición de la autoridad competente sin demora, a las personas detenidas como presuntas responsables de algún delito, en cumplimiento de una orden de aprehensión o de flagrante delito C) Como parte en el proceso I Pedir el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño, cuando éste proceda, II Aportar las pruebas necesarias y promover las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de sus autores, y en su caso, las relativas al monto del daño y a la capacidad económica de los infractores, III Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, IV Interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes, y V Los demás que le señalen las leyes

La Constitución Política del Estado de México en sus artículos 81 a 86 delinea la procuración de justicia, no tan sólo al Ministerio Público, pero es en la Ley Orgánica de la Procuraduría local donde se precisan las atribuciones de la institución, especialmente en el artículo 5, que refiere como funciones de la Procuraduría: a) En ejercicio del Ministerio Público: investigar los delitos del fuero común, cometidos dentro del territorio del Estado, a fin de acreditar los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado; ejercitar la acción penal; poner a las personas aseguradas a disposición de la autoridad competente; solicitar las órdenes de cateo conforme a lo dispuesto en los preceptos legales aplicables; hacer valer de oficio las causas excluyentes de responsabilidad y las causas de inimputabilidad; resolver el no ejercicio y desistimiento de la acción penal; ordenar la detención de los indiciados, en los casos y con los requisitos determinados en la Ley; conceder la libertad provisional al indiciado, en los casos y con los requisitos determinados en la Ley; ser parte en los procesos penales y realizar los actos de su competencia señalados en el Código de Procedimientos Penales para el Estado de México; ejercer el mando directo e inmediato de la Policía Judicial; auxiliar a las autoridades del Ministerio Público Federal o de otras entidades federativas, cuando lo determine la Ley o éstas lo soliciten; coordinar su actuación con las autoridades federales o de otras entidades federativas, en la investigación de los delitos; proporcionar orientación y asesoría jurídica a las víctimas del delito; hacer efectivos los derechos del Estado e intervenir en los juicios que afecten a quienes las leyes otorgan especial protección; y las demás que determinen las leyes. b) En ejercicio de Procuración de Justicia: Vigilar el respeto a lo previsto en las leyes, por parte de

las autoridades del Estado; elaborar y desarrollar la política criminal del Estado; organizar el Sistema Estatal de Estadística e Identificación Criminal; orientar a la población en la prevención del delito y combate a la delincuencia; fomentar la participación de la comunidad en los programas para la prevención del delito y combate a la delincuencia; desarrollar y promover la realización de acciones de prevención del delito y la drogadicción; celebrar convenios y otros instrumentos de coordinación con las autoridades federales, de otras entidades y municipales para la prevención y combate a la delincuencia organizada; establecer coordinación con instituciones del sector público, privado y social para la atención a las víctimas del delito; promover la participación de la sociedad en el auxilio a las víctimas del delito; vigilar el respeto a los derechos humanos en el ámbito de la procuración de justicia; Informar al gobernador sobre las leyes y reglamentos que sean contrarios a la CPEUM y a la Constitución Política del Estado y proponer las medidas necesarias para su corrección; proporcionar a las autoridades de seguridad pública los informes y datos que le sean solicitados para los registros de servidores públicos y de armamento y equipo, relacionados con funciones de policía; profesionalizar y capacitar al personal de la Procuraduría; establecer el Servicio Civil de Carrera para los agentes del Ministerio Público, de la policía judicial y de los peritos; coordinar al Consejo Estatal de Procuración de Justicia; y las demás que determinen las leyes.

Por su parte, la procuraduría estatal de Nuevo León, al carecer de normas a nivel constitucional, cimienta sus atribuciones en la Ley Orgánica de la institución, que en su artículo 7 indica: son atribuciones del Ministerio Público: ejercitar la acción penal;

recibir denuncias, acusaciones o querellas sobre hechos que puedan constituir delito; recibir las diligencias que le remita la Policía Judicial, continuándolas por sus demás trámites hasta agotar la averiguación y decidir lo que corresponda; investigar, con auxilio de la policía judicial y demás cuerpos de seguridad del Estado y de los municipios, los delitos de su competencia; recabar las pruebas tendientes a demostrar la existencia del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los que en él hubieren participado; solicitar las órdenes de aprehensión y cateo cuando se reúnan los requisitos constitucionales; expedir las citas y las órdenes de comparecencia que se requieran para la integración de la averiguación previa; poner a disposición de la autoridad competente, dentro del plazo constitucional, a las personas que fueren encontradas en flagrante delito o aquellas que hubieren sido detenidas por tratarse de casos urgentes; aportar las pruebas y promover en el proceso, las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, así como de la existencia y monto de la reparación del daño que corresponda; auxiliar al agente del Ministerio Público Federal, en los términos de la Ley de la Procuraduría General de la República; decretar el inejercicio de la acción penal y dictar determinación de archivo, con la aprobación previa del procurador,⁸²⁷ poner en libertad provisional al acusado cuando la imputación de un hecho delictivo no esté apoyada con elementos de convicción que hagan probable su responsabilidad, sin perjuicio de

827 En los casos siguientes a).- cuando desahogadas todas y cada una de las pruebas correspondientes a la averiguación previa, no esté comprobado el cuerpo del delito, o comprobado éste, no se demuestre la presunta responsabilidad del acusado, b) - cuando se encuentre debidamente acreditado que se ha extinguido la acción penal, en los términos previstos en el Código Penal, c).- cuando comprobado el cuerpo del delito pero no la presunta responsabilidad del inculcado, existan elementos para presumir que intervino un tercero, en cuyo caso se dictará determinación de reserva, exclusivamente por lo que se refieren a éste.

continuar la averiguación, la que, se tramitará sin detenido; intervenir en la protección de los menores e incapacitados, así como en los procedimientos del orden civil y familiar de acuerdo con las facultades que conceden los ordenamientos jurídicos aplicables y ordenar el depósito provisional de los menores que resulten ofendidos por la comisión de un delito, en las instituciones apropiadas o con el familiar idóneo para su protección; instruir a las personas involucradas en una averiguación previa, de los beneficios que les otorga ésta y otras leyes, y los alcances y términos en que aquellos deben disfrutarse; proporcionar a las personas detenidas, sujetas a investigación previa, todos los medios posibles de comunicación; expedir copias certificadas, a solicitud de parte interesada, de las averiguaciones previas correspondientes, cuando se justifique y conste que se necesitan para ejercitar acciones, deducir derechos u oponer excepciones o defensas;⁸²⁸ turnar a la policía judicial y a los cuerpos de seguridad pública que deben cumplir funciones de ésta, las órdenes de aprehensión y de cateo dictadas por la autoridad judicial; manifestar al procurador por escrito, los motivos de excusa que tuvieren en los negocios en que se consideren impedidos; asistir a la calificación que hagan en las cárceles públicas, informando al procurador las irregularidades que se observen, sin perjuicio de ejercer las funciones que les

828 Intervenir como agentes especiales en los asuntos que determine el procurador, dictaminar en los asuntos en que el procurador o subprocurador del Ministerio Público, por delegación expresa de aquel, deben decidir sobre: a) - la falta de elementos para el ejercicio de la acción penal; b) la procedencia del desistimiento de la acción penal; c).- la modificación definitiva de las conclusiones rendidas por el Ministerio Público, por causas supervenientes y en beneficio del acusado

correspondan;⁸²⁹ solicitar las órdenes de aprehensión contra las personas cuya responsabilidad presunta se acredite durante la secuela del proceso; cuidar que los juicios se sigan con toda regularidad; concurrir a las diligencias judiciales, audiencias y visitas de cárcel que practiquen los titulares de los tribunales de su adscripción; confeccionar los pedimentos que sean procedentes y desahogar las vistas dentro de los términos legales, así como formular o presentar oportunamente y sostener las conclusiones correspondientes, y solicitar la libertad de los procesados cuando se reúnan los requisitos que señala el Código de Procedimientos.

Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla, además de lo previsto en los artículos 95 a 98 de la Constitución del Estado, tiene las atribuciones señaladas en el numeral 3 de su Ley Orgánica, entre estas, coordinar y supervisar la actuación de los agentes del Ministerio Público, en la persecución de los delitos que sean competencia de los Tribunales de Defensa Social en el Estado; vigilar que se observen los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a las autoridades judiciales o administrativas; promover la expedita y eficiente procuración de justicia y la intervención que sobre esta materia prevenga la

829 Someter a consulta del director de averiguaciones previas, las averiguaciones que así lo requieran, externando al agente su opinión al respecto; asistir a su oficina todos los días hábiles durante las horas que para tal efecto se señale y las extraordinarias que sean necesarias, así como los sábados, domingos y días festivos en que se exija su presencia para la práctica de diligencias urgentes destinadas a la investigación de un delito, o cuando así lo determinen otras leyes; rendir al procurador general una noticia mensual sobre el estado que guardan los asuntos en que intervengan y proporcionar todos los demás datos necesarios para la estadística de la institución; durante el turno, informar por escrito al director de averiguaciones previas, la situación que guardan los detenidos a su disposición; dar aviso al procurador de la iniciación de las averiguaciones previas en que intervengan; interponer los recursos, y promover y continuar los incidentes que proceden conforme a la ley; concurrir diariamente al juzgado de su adscripción para oír las notificaciones que deban hacerseles e intervenir en todas las diligencias que sean necesarias.

legislación vigente: organizar la defensa y la prevención social de la delincuencia, fijando lineamientos generales de política criminal; prestar consejo jurídico y representar legalmente al gobierno del Estado; y las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes de la entidad.

Además de los artículos 61 y 62 de la Constitución local, la Procuraduría General de Justicia del estado de Querétaro tiene su fuente de atribuciones en los numerales 3 y 4 de su Ley Orgánica, el primero de los cuales indica las del Ministerio Público: perseguir los delitos del orden común que sean de la competencia de los tribunales del Estado; conocer, en auxilio del Ministerio Público federal, de las denuncias o querellas que se le presenten con motivo de los delitos de este fuero, en los términos legales, defender los intereses del Estado y la sociedad ante los propios tribunales e intervenir en los términos de Ley en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden civil que se ventilen ante los tribunales respectivos, así como proteger los intereses individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes; velar por la legalidad en la esfera de su competencia como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de la justicia; cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; vigilar el cumplimiento de las determinaciones de la

autoridad judicial, y coadyuvar en la prevención de los delitos de orden común que sean de la competencia de los tribunales del Estado.⁸³⁰

Los artículos 85 y 86 de la Constitución del estado de San Luis Potosí encuentran su precisión en el numeral 7 de la Ley Orgánica de la procuraduría estatal, que señala como atribuciones del Ministerio Público: perseguir los delitos cometidos dentro del territorio del Estado; ejercitar la acción penal cuando sea procedente; intervenir en los procesos que se ventilen en las dependencias del Poder Judicial del Estado; intervenir en las solicitudes de beneficios que concede la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de San Luis Potosí; velar por la observancia del principio de legalidad en el ámbito de

830 El artículo 4 de la propia ley indica: En la función persecutora de los delitos, al Ministerio Público corresponde: A - En la preparación del ejercicio de la acción penal I Recibir denuncias y querrelas sobre conductas o hechos que pueda constituir delito. II Investigar delitos del orden común con el auxilio de la Policía Investigadora Ministerial y del personal adscrito a Seguridad Pública. III Practicar las diligencias necesarias y allegarse los medios de prueba que considere pertinentes para la comprobación de los elementos de tipo penal y la probable responsabilidad de quienes en ellos hubiesen participado para fundamentar, en su caso, el ejercicio de la acción penal. IV En casos urgentes, ordenar bajo su responsabilidad y por escrito la detención de una persona, fundando y expresando los indicios que acrediten. a) Que el indiciado haya intervenido en la comisión de alguno de los delitos señalados como graves por el artículo 121 del Código de Procedimientos Penales. b) Que exista riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, y c) Que por razón de la hora, lugar o cualquier otra circunstancia no puede ocurrir ante la autoridad jurídica para solicitar la orden de aprehensión. Las autoridades que violen este supuesto, se harán acreedoras a las sanciones penales y administrativas. V Conceder al indiciado la libertad administrativa inmediatamente que éste la solicite si el delito que se imputa no es de los considerados como graves por la ley, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniaras que en su caso puedan imponerse al inculcado. VI Decretar las providencias necesarias para asegurar y restituir al ofendido en el goce de sus derechos provisional e inmediatamente de oficio o a petición de parte interesada, cuando estén comprobados en las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal los elementos del tipo penal de que se trate. VII. Solicitar ante el órgano jurisdiccional la aplicación de las medidas cautelares vigentes. VIII Solicitar del órgano jurisdiccional correspondiente la práctica de aquellas diligencias que esta constitucionalmente impedido de realizar. B) En relación al ejercicio de la acción penal: I Ejercitar la acción penal ante los Tribunales competentes por los delitos del orden común y del orden federal en el caso de conexidad, poniendo a su disposición al detenido, si lo hubiera y solicitar las órdenes de aprehensión de los probables responsables o bien de comparecencia cuando así proceda, una vez que se reúnan los requisitos del artículo 16 de la Constitución General de la República, solicitar, en los términos del artículo referido, las órdenes de cateo que sean necesarias; II. Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de reparación del daño; III. Aportar los medios de prueba pertinentes y promover ante el propio órgano jurisdiccional las diligencias conducentes para el debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes haya intervenido; de la existencia del daño y la fijación del monto de su reparación; IV. Formular conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar, en su caso, la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación del daño. V Interponer los recursos que la ley concede en términos de la misma y expresar los motivos de inconformidad correspondientes, y VI. Las demás que otras leyes y reglamentos le confieren

su competencia; proteger los intereses de la sociedad, del Estado, de los menores e incapaces, de los grupos étnicos, y en general, de las personas a quienes las leyes otorgan especial protección: cuidar de la correcta aplicación de la política criminal, llevar la estadística e identificación criminal; ejecutar programas para la profesionalización del personal de la Procuraduría General de Justicia; promover la participación ciudadana sobre procuración de justicia, protección social y seguridad pública, y las demás que las leyes le asignen ⁸³¹

Con relación a la procuraduría estatal de Sinaloa, aunado a lo dispuesto en los numerales 73 a 77 de la Constitución local, es menester observar lo previsto en el artículo 3 de su Ley Orgánica, en la que se indica que la institución del Ministerio Público, representante del interés social, tiene como misión velar por la legalidad, recibir denuncias, acusaciones o querellas; investigar la comisión de hechos delictuosos, recabando las pruebas sobre la existencia del cuerpo del delito, determinando la probable responsabilidad de los que en ellos intervinieren; resolver, conforme a derecho, el ejercicio o no de la acción penal, solicitar a los órganos jurisdiccionales, en su caso, las órdenes de comparecencia y aprehensión, así como la reparación del daño; promover la práctica de cuanta diligencia sea

831 El numeral 8 de dicha ley especifica que en la persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público I - Recibir denuncias, acusaciones y querellas. II - Investigar los hechos que puedan ser constitutivos de delito, con auxilio de la Policía Judicial y demás policías. III - Practicar las diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculcados, a fin de fundamentar el ejercicio de la acción penal. IV - Restituir al ofendido en el goce de sus derechos siempre que estén legalmente justificados. V - Practicar, en auxilio de los Ministerios Públicos militar, federal, del Distrito Federal y de las demás entidades federativas, las diligencias de averiguación previa que sean necesarias, y VI - Requerir informes, documentos y opiniones de las dependencias y organismos del gobierno del Estado y los Municipios.

necesaria en todos los juicios o asuntos en que legalmente deba intervenir; solicitar el auxilio de los tribunales del Estado para librar exhortos y practicar cateos en los casos que sean necesarios; interponer los recursos legales procedentes; procurar que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, cuidar la correcta aplicación de las medidas de rehabilitación social; intervenir en los negocios en que el Estado fuere parte; asesorar jurídicamente al gobernador del Estado; coordinar la participación ciudadana para la mejor administración y procuración de justicia, proteger los intereses colectivos e individuales y, en general, intervenir en los negocios que la Ley determine.

El Ministerio Público en Sonora se rige por los artículos 95 a 97, 101, 103 a 105 A, de la Constitución del Estado, de lo cuales se desprende la Ley Orgánica de la Procuraduría estatal, misma que en su artículo 2. concretiza sus atribuciones, al sostener que tendrá como atribuciones: perseguir los delitos del orden común cometidos en el territorio del Estado; velar por la legalidad, en la esfera de su competencia, como uno de los principios rectores de la convivencia social y promover la pronta, completa e imparcial procuración e impartición de justicia; proteger los intereses de los menores e incapaces, así como los individuales y sociales, en los términos que determinen las leyes; cuidar la correcta aplicación de

las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia; y las demás que las leyes determinen ⁸³²

Las atribuciones de la Procuraduría del estado de Tamaulipas se advierten esencialmente en los artículos 124 y 125 de la Constitución, pero específicamente en el artículo 2 de su Ley Orgánica que refiere: vigilará en la esfera de su competencia, que se cumplan los principios de constitucionalidad, y de legalidad, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponden a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; perseguirá los delitos del orden común, cometidos en el Estado, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de la Justicia; protegerá los intereses de los menores y demás incapacitados, y en general, los de la sociedad, en los términos que prevengan las leyes; representará al estado de Tamaulipas en los juicios en que éste sea parte o

832 En la persecución de los delitos del orden común, al Ministerio Público le corresponde I - En la averiguación previa. a) - Recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre actos u omisiones que puedan constituir delito b) - Investigar los delitos del orden común, con el auxilio de la Policía Judicial y de los servicios periciales c) - Practicar las diligencias necesarias y allegarse las pruebas que considere pertinentes, para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad de quienes en ellos hubieren intervenido, para fundamentar, en su caso el ejercicio de la acción penal, d) - Recabar las pruebas pertinentes respecto a los daños y perjuicios causados en la comisión del delito y a la fijación del monto de su reparación, e) - Dictar las providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas del delito, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso y los instrumentos o cosas objeto o efecto del mismo, saber que personas fueron testigos del hecho, evitar que el delito se siga cometiendo y en general, impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los responsables, en los casos de flagrante delito, f) - Determinar el aseguramiento de los bienes que pudiesen ser instrumento, objeto o producto de los delitos, conforme legalmente corresponda, g) - Determinar el no ejercicio de la acción penal en los términos de las leyes relativas y h) - Las demás atribuciones que le señalen las leyes II - En el ejercicio de la acción penal y durante el proceso a) - Promover la incoación del procedimiento penal, b) - Ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes por los delitos del orden común, poniendo a su disposición los bienes asegurados y a las personas detenidas o, en su caso solicitando las ordenes de aprehensión de las probables responsables, de reunirse los requisitos señalados en el artículo 16 de la CPEUM, o de comparecencia de ser procedente, y solicitar cuando así corresponda, el aseguramiento precautorio de bienes, para los efectos del pago de la reparación de daños y perjuicios, c) - Solicitar, en los términos del artículo 16 de la CPEUM, las órdenes de cateo que sean necesarias; d) - Remitir al órgano jurisdiccional competente, a las personas detenidas en cumplimiento de ordenes de aprehensión dictadas por éste, e) - Pedir el embargo precautorio de bienes, para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que estos se garanticen satisfactoriamente, f) - Aportar las pruebas pertinentes y promover en el proceso las diligencias conducentes al debido esclarecimiento de los hechos, a la comprobación del cuerpo del delito, de la responsabilidad de quienes hayan intervenido en este, de la existencia de daños y perjuicios y a la fijación del monto de su reparación; g) - Formular conclusiones en los términos señalados por la ley, solicitando la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de daños y perjuicios o, en su caso, plantear las circunstancias excluyentes de responsabilidad o las causas que extinguen la acción penal, h) - Interponer los recursos que la ley concede y expresar los agravios correspondientes, e i) - Las demás atribuciones que le señalen las leyes

tenga interés jurídico, se encargará además de la defensa de los intereses fiscales en el orden administrativo; prestará consejo jurídico al gobierno de Tamaulipas; celebrará con autorización del gobernador, acuerdos o convenios con otras procuradurías para el mejor desempeño de la procuración de justicia; auxiliará al Ministerio Público federal, en los términos de la LOPGR y las que otras leyes le encomienden.⁸³³

Por cuanto hace a la procuraduría del estado de Veracruz, los artículos 108 y 109 de su Ley fundamental que contienen los contornos básicos de la institución, se precisan a través de los preceptos de la Ley Orgánica del Ministerio Público e incluso de su correlativa de la Administración Pública, pues esta última en su artículo 41 le extiende las facultades comunes (que han sido reiteradas en el presente apartado).⁸³⁴

833 En la persecución de los delitos del orden común en el Estado, la Procuraduría de Justicia, I - Iniciaré la averiguación previa correspondiente con la recepción de denuncia, acusación o querrela, respecto de hechos que puedan ser delictivos, investigará los mismos por conducto de los agentes investigadores y de la Policía Judicial, practicará cuantas diligencias sean necesarias para allegarse los elementos necesarios a fin de comprobar el cuerpo del delito y probable responsabilidad del indicado y determinará lo conducente conforme a derecho. II - Ejerceré la acción penal correspondiente que haya lugar y solicitaré las órdenes de aprehensión o comparecencia que procedan y las de cateo en caso necesario, y pondré a disposición de la autoridad competente a los presuntos responsables que se encuentren detenidos, así como los instrumentos y objetos de delito. III - En el Proceso cumplimentaré por conducto de la Policía Judicial las órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia, libradas por la autoridad competente; aportaré las pruebas pertinentes y promoveré las diligencias necesarias a la comprobación del delito y la responsabilidad de sus autores, formularé las conclusiones legales y solicitaré la imposición de las penas que determine la ley y el pago de la reparación del daño; plantearé las excluyentes de responsabilidad penal o causas de extinción de la pretensión punitiva de que tenga conocimiento; interpondré los recursos legales y formularé agravios cuando las resoluciones judiciales afecten el interés social que representa

834 Dicho numeral señala que La Procuraduría General de Justicia, además de las facultades y obligaciones que específicamente le confiere la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave, la Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del titular del Poder Ejecutivo, tendrá las siguientes funciones I - Vigilar el respeto de las leyes por parte de todas las autoridades del Estado II - Informar al gobernador sobre las leyes y reglamentos que sean contrarios a la CPEUM y a la Constitución Política del Estado, y proponer las medidas necesarias para su corrección; IV - Dirigir y coordinar las actividades de la Policía Judicial del Estado V - Coordinar su actuación con las autoridades federales en la persecución de los delitos de la competencia de aquellas VI.- Llevar la estadística de las conductas ilícitas penales, que se cometan en el Estado y los datos de identificación de quienes participen en ellas VII - Formular programas de capacitación para el personal de la Procuraduría General de Justicia y de la Policía Judicial. VIII.- Las demás que le atribuyan las leyes y reglamentos, y otras disposiciones legales aplicables.

B. DISTRITO FEDERAL

Por su parte, el Ministerio Público en el Distrito Federal encuentra fundamento de sus atribuciones en los artículos 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal,⁸³⁵ los artículos 9 y 9 bis del CPPDF,⁸³⁶ así como los numerales 1 a 15 de su Ley Orgánica, pero especialmente el artículo 2 de la citada Ley,⁸³⁷ que señala: perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal; velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como promover la pronta, completa y debida impartición de justicia, proteger los derechos e intereses de los menores, incapaces, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social, en general, en los términos que determinen las leyes; realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer más eficiente la función de seguridad pública y contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia; las que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal; participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo con la ley y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho

835 Que en lo conducente señala En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el sistema nacional de seguridad pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica.

836 Reformados por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 1999, el primer numeral establece un catálogo de derechos para las víctimas u ofendidos, tanto en la averiguación previa como en el proceso (20 fracciones); asimismo, el segundo numeral incluye un conjunto de obligaciones para el agente del Ministerio Público (15 fracciones), a observar desde el inicio de la averiguación, en beneficio de primordialmente del ofendido o la víctima.

837 Publicada en el DOF del 30 de abril de 1996.

Sistema; realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito en el ámbito de su competencia; proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia; promover la participación de la comunidad en los programas de su competencia, en los términos que los mismos señalen; auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto, y las demás que señalen otras disposiciones legales.⁸³⁸

El nuevo Reglamento de la Ley Orgánica,⁸³⁹ se compone de los siguientes capítulos: organización de la procuraduría (arts. 1 a 6), actuaciones del Ministerio Público (7 a 28), atribuciones del procurador (29 a 36), atribuciones de los subprocuradores (37), atribuciones de las subprocuradurías, fiscalías, agencias y

838 La atribución de investigar el delito y perseguir al responsable, se precisa en el artículo 3 de la misma ley, que comprenden I Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, II Investigar los delitos del orden común con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 23 de esta ley, y otras autoridades competentes, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración, III Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad que corresponda, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados, IV Ordenar la detención y, en su caso, la retención, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la CPEUM, V Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito, en los términos que señalen las normas aplicables, VI Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y, en caso de considerarse necesario, ordenará que el bien se mantenga a disposición del Ministerio Público, exigiendo el otorgamiento de garantías que, de ejercitarse la acción penal, se pondrán a disposición del órgano jurisdiccional, VII Conceder la libertad provisional a los inculcados, en los términos previstos por la fracción I y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la CPEUM, VIII Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes, en los términos de lo dispuesto por la CPEUM, IX Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela, X Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; b) Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del inculcado, c) La acción penal se hubiere extinguido en los términos de las normas aplicables; d) De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables; e) Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable, y f) En los demás casos que determinen las normas aplicables Para los efectos de esta fracción, el procurador o los subprocuradores que autorice el reglamento de esta ley, resolverán en definitiva los casos en que el agente del Ministerio Público proponga el no ejercicio de la acción penal, XI Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales; XII Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes, en los términos establecidos en las normas aplicables, y XIII Las demás que establezcan las normas aplicables

839 Publicado en el DOF del 27 de octubre de 1999 y que abroga el anterior reglamento del 17 de junio de 1996, y en vigor al día siguiente de su publicación

unidades centrales de investigación o averiguaciones previas (38 a 42), de sus similares desconcentradas (43 a 49), de sus homólogas de procesos y mandamientos judiciales (50 a 56), de las idénticas pero referidas a revisión, jurídico consultiva, derechos humanos y coordinación en procuración de justicia y seguridad pública (57 a 63), de la subprocuraduría, direcciones generales y de área en atención a víctimas del delito y servicios a la comunidad (64 a 66), de la oficialía mayor, contraloría interna, visitaduría general y agencias de supervisión técnico-penal (73), de la coordinación de fiscalías, agencias y unidades del M.P. revisor para el no ejercicio de la acción penal (74), de la jefatura general de la policía judicial (75 y 76), de la coordinación general de servicios periciales (77), del Instituto de Formación Profesional (78), del sistema de registro, control y seguimiento de actuaciones del M.P. y sus auxiliares (83 a 84), del servicio público de carrera (84 a 104), del consejo interno del M.P. (105 y 106), de las suplencias (107 a 111).

3. ESTRUCTURA

Hemos dado un repaso a los objetivos y atribuciones de las Procuradurías Generales de Justicia de diversas entidades federativas, lo cual nos presenta un panorama del subsistema de procuración de justicia penal que el legislador de cada Estado desea, pero no menos importante es conocer la organización, la distribución de funciones que el propio poder legislativo local le ha otorgado a tan relevantes

instituciones,⁸⁴⁰ a efecto de estar en aptitud de arribar al análisis de los avances alcanzados y realizar una evaluación integral del estado actual.

A. PROCURADURÍAS ESTATALES

De nueva cuenta comenzamos con Aguascalientes, donde la procuraduría local, como dependencia del poder ejecutivo está encabezada por el procurador, quien deberá reunir los mismos requisitos que se requieren para ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, *es designado por el titular del ejecutivo del Estado, pero además ratificado por el Congreso del Estado*, sin embargo los demás funcionarios de la institución son nombrados y removidos libremente por el gobernador. De tal forma que la institución, cuenta para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, con una Subprocuraduría de Averiguaciones Previas y otra de Control de Procesos; direcciones generales de averiguaciones previas, policía judicial, asuntos jurídicos, control de procesos, participación ciudadana y servicios a la comunidad, servicios periciales, del instituto de capacitación, de administración, de informática, y de contraloría interna.⁸⁴¹

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, dependencia del poder ejecutivo, cuyo titular es designado por el gobernador, para el debido

⁸⁴⁰ Recordando que en no pocos casos la estructura administrativa se plasma en el Reglamento de la Ley Orgánica.

⁸⁴¹ No obstante lo anterior, de acuerdo con el artículo 7 de la ley en comento, el procurador intervendrá por sí o por conducto de los agentes del Ministerio Público, en el ejercicio de las atribuciones a que se refiere esta ley, así como de las que se desprendan de otros conocimientos jurídicos aplicables y los acuerdos y convenios que, dentro de su competencia, efectúe éste

cumplimiento de sus funciones se organiza por mandato del artículo 14 de su Ley Orgánica, en los siguientes términos: está bajo el mando directo y subordinado del procurador: la Visitaduría General; la Unidad de Difusión, Comunicación y Participación Ciudadana; la Unidad de Informática; el cuerpo de auxiliares técnicos; el Instituto de Capacitación Técnica Profesional; el Centro de Acopio e Investigación Criminal; operarán bajo el régimen de desconcentración, pero directamente subordinados al procurador, tres subprocuradurías con jurisdicciones territoriales correspondientes a los municipios de Mexicali, de Ensenada, y a los municipios de Tijuana y Tecate. Cada subprocuraduría tiene las unidades de apoyo administrativo, de acuerdo a las necesidades del servicio, como la dirección de averiguaciones previas la cual tiene a su vez las comandancias de la policía judicial que sean necesarias, su unidad de servicios periciales y las agencias del Ministerio Público investigadoras, agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados civiles, penales y Sala del Tribunal Superior de Justicia; además opera con una Dirección de Control de Procesos y la unidad de servicios administrativos. Se establece, además, la especialización de las agencias del Ministerio Público, en el número y clasificación que se requiere en cada subprocuraduría de acuerdo a la incidencia delictiva que se observa ⁸⁴²

842 Dentro de dicha estructura conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica, son deberes y facultades del procurador I - Acordar con el gobernador los asuntos de la Procuraduría proponiéndole lo que estime necesario para mejorar los servicios de la Institución, II - Investigar los delitos del orden común y perseguir a los responsables por sí o por medio de sus agentes, ejercitando la acción penal en contra de ellos ante los Tribunales del Estado, III - Procurar la pronta, y justa aplicación de la ley dando al personal de la Institución para el cabal cumplimiento de sus facultades y obligaciones, las instrucciones que sean conducentes IV - Intervenir por sí o a través de quien designe, cuando lo juzgue necesario o por acuerdo del gobernador, en los asuntos judiciales o administrativos en que conforme a la ley deba ser oído el Estado cuando éste sea actor, demandado o tercero opositor, y, ante toda clase de autoridades cuando se interese el Erario o se puedan afectar los bienes o derechos del Estado, V - Intervenir presentando pruebas y alegatos en los juicios de amparo en que el Estado o alguno de los Poderes sea parte, por sí o por medio de quien designe, VI - Intervenir personalmente en los juicios de responsabilidad por delitos o faltas oficiales en que incurran los funcionarios o empleados públicos, en los términos de la Constitución Política del Estado y la ley de la materia, VII - Poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia del gobernador, en su caso, las irregularidades que advierta o

En el caso de Chihuahua, la Procuraduría estatal es dependencia del poder ejecutivo, quien designa y remueve al procurador libremente; se organiza según lo dispone el artículo 4 de su Ley Orgánica, es decir, a través de una Subprocuraduría General y subprocuradurías de zona; coordinaciones regionales; departamento jurídico; coordinación de agentes del Ministerio Público auxiliares adscritos a la procuraduría y a las subprocuradurías; departamento de concertación social; oficina del procurador para la atención ciudadana; oficinas de averiguaciones previas y de conciliación y servicio social; coordinador de agentes y subagentes del Ministerio Público.⁸⁴³

se denuncien en los Juzgados o dependencias judiciales, para que se adopten las medidas pertinentes y, en caso de responsabilidad, ejercitar la acción penal, VIII - Intervenir personalmente ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, teniendo solamente voz y por medio de los subprocuradores o del agente auxiliar que designe, ante las Salas del propio Tribunal, IX - Comisionar a los funcionarios de la Procuraduría y de la Policía Judicial en asuntos relacionados con la Institución, aún fuera de la jurisdicción que le corresponde, X - Proponer al gobernador iniciativas de leyes y reglamentos para la buena administración de justicia, XI - Resolver sobre el ejercicio de la acción penal, en los asuntos en que se plantee el desistimiento de la misma cuando al formularse conclusiones éstas sean inacusatorias o no se comprenda algún delito que se haya comprobado plenamente durante la instrucción o fueren incongruentes o estuvieren en desacuerdo con las constancias procesales, en los que se interponga revisión en contra de los acuerdos de archivo definitivo que se dicten en las averiguaciones previas, XII - Como consejero jurídico del gobierno, emitir opinión en las consultas en materia civil, penal, administrativa y económica que se hagan por el Ejecutivo, XIII - Practicar personalmente o por medio de quien designe, visitas a los Centros de Reclusión del Estado, con objeto de promover lo conducente para su buena marcha y la efectiva readaptación social de los internos, XIV - Ordenar las visitas e inspecciones cuantas veces lo estime necesario a las Notarías Públicas, Oficinas del Registro Civil y Oficinas del Registro Público de la Propiedad y de Comercio en el Estado, XV - Exigir que se haga efectiva la responsabilidad en que incurran los funcionarios y empleados del Ministerio Público, en la administración de justicia y en general de la administración pública de la Entidad, por los delitos oficiales que se cometan, XVI - Investigar de oficio o por medio de denuncia, los casos de enriquecimiento indebido de los funcionarios y empleados Públicos y ejercitar la acción penal en su contra cuando proceda, XVII - Cuidar que los funcionarios y empleados de la Institución desempeñen con exactitud y diligencia sus deberes oficiales, dando las instrucciones que estime conducentes, dictando las medidas tendientes a unificar la acción del Ministerio Público y, en su caso, imponer las correcciones disciplinarias a que se hagan acreedores, XVIII - Encomendar a los subprocuradores el despacho durante sus ausencias

843 De acuerdo con el artículo 8 de la ley en cuestión, el procurador general de justicia ejercerá las siguientes atribuciones I - Coordinar las actividades inherentes a la función del Ministerio Público en la localidad y la operación de las unidades orgánicas que lo integran, II - Ejecutar los acuerdos del gobernador del Estado en los asuntos del ramo, III - Proponer al Ejecutivo del Estado los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, convenios, acciones y mecanismos relativos a los asuntos de la competencia de la Procuraduría, IV - Celebrar Convenios de Coordinación Operativa y de Cooperación Técnica Científica con las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y con la Procuraduría General de la República, así como con las demás dependencias, entidades y personas de los sectores social y privado que se estime conveniente, previo acuerdo con el gobernador del Estado, V - Aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la dependencia y someterlo a la consideración de la Dirección General correspondiente, VI - Comparecer ante el Congreso del Estado o su Diputación Permanente, cuando sea invitado para informar sobre la situación que guarda la dependencia a su cargo, o bien, en los casos en que se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus actividades; VII - Asistir, si lo estima conveniente, teniendo sólo voz, a los Plenos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado; VIII - Transmitir al personal de la institución las instrucciones generales y especiales para el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, para lograr la unidad de acción del Ministerio Público, mediante la expedición de las órdenes y circulares correspondientes y expedir los Manuales de Organización y Procedimiento conducentes; IX - Resolver sobre el ingreso, promoción, adscripción, renunciaciones, permisos, licencias, sanciones y estímulos de sus subalternos, sin perjuicio de las disposiciones que regulen las relaciones laborales entre el Ejecutivo del Estado y sus trabajadores; X - Emitir resolución sobre la reserva y el archivo de los expedientes de

El artículo 81 de la Constitución del estado de Guanajuato señala los contornos de la Procuraduría de Justicia local, pero es el artículo 7 de su Ley Orgánica donde se establece su integración, encabezada por: el procurador general de justicia;⁸⁴⁴ los subprocuradores que señala el presupuesto de egresos del Estado; el visitador general y auxiliares; directores de averiguaciones previas; control de procesos; impugnaciones; policía judicial; servicios periciales; sistemas y procedimientos; personal; atención a las víctimas; jefes de zona; agentes y delegados del Ministerio Público; el director del Instituto de Formación Profesional, además, contará con las comisiones interna y externa de consulta.

En torno al estado de Guerrero, podemos señalar que además de los preceptos constitucionales antes referidos, existe una nueva la Ley Orgánica de la Procuraduría estatal que organiza a dicha institución a partir del procurador general, un subprocurador general, otro encargado de la asistencia jurídica y los derechos humanos, y uno más dedicado a los asuntos indígenas, atención a la víctima y servicios a la comunidad, derivadas de las anteriores subprocuradurías, existe toda una estructura encabezada por direcciones generales, de área, subdirecciones y demás unidades administrativas; recientemente se creó la coordinación de agentes

averiguación previa y desistimiento de la acción penal. XI - Solicitar al Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado el cambio de radicación de los procesos cuando el delito imputado sea grave o el reclusorio en donde se encuentra el procesado no preste la seguridad debida. XII - Intervenir en representación del Estado en toda controversia que afecte los intereses de éste, ante los Tribunales del Estado y de la Federación, XIII - Designar previo acuerdo con el Ejecutivo Estatal, cuando así lo estime conveniente, un coordinador de agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados en aquellos lugares en que por su número sea posible distribuir sus funciones por mesas especializadas. XIV - Propiciar la modernización de los sistemas de informática necesarios para el óptimo desempeño de las funciones del Ministerio Público y, en general, de todas las unidades administrativas de la Procuraduría, XV - Firmar y ordenar el despacho de la correspondencia oficial y demás documentación de su competencia, difundir la información sobre las actividades de la Procuraduría; y XVI - Las demás que se deriven de las leyes de la materia

844 De acuerdo con el artículo 5 de su Ley Orgánica, el procurador intervendrá de manera directa en el ejercicio de las atribuciones señaladas en esta ley, excepto las referidas en el artículo 2o. de la misma, relativas a la investigación y persecución de los probables responsables de un delito, las que ejercerá por sí o por conducto de sus subordinados

del Ministerio Público auxiliares del procurador y la contraloría interna, asimismo, agencias del Ministerio Público itinerantes.⁸⁴⁵

Si bien es cierto en los artículos 89 a 92 de su Constitución estatal, relativos al Ministerio Público, no se establece la estructura de la Procuraduría General de Justicia del estado de Hidalgo, es en el artículo 12 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde se indica la misma, encabezada, por supuesto, por el procurador general de justicia;⁸⁴⁶ los subprocuradores general y de asuntos electorales,⁸⁴⁷ un

845 Vease el Informe de Gobierno de dicho Estado correspondiente a 1999

846 El artículo 14 de la Ley Orgánica señala que el procurador será el jefe de la institución. Con base en la unidad e indivisibilidad del Ministerio Público, podrá ejercer las funciones de éste, acordar las reservadas a los demás servidores por esta ley y delegar las que estime pertinentes. En consecuencia, tendrá a su cargo I - Representar a la institución del Ministerio Público, II - Velar por la exacta observancia de las leyes de interés público y proveer las acciones pertinentes para una eficaz procuración de justicia, III - Implementar los mecanismos para el ingreso y permanencia del personal, al servicio de la Procuraduría, así como los programas de capacitación, evaluación y estímulos que prevea la ley, IV - Derogada, V - Emitir la opinión jurídica respecto de los asuntos del Ministerio Público que le requieran los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, VI - Proponer ante el Congreso del Estado iniciativas de ley en su rama y expedir los reglamentos que estime necesarios para el buen despacho de las funciones de la Procuraduría, VII - Dar a los funcionarios y empleados de la procuraduría las instrucciones generales o especiales, que estime convenientes, para el cumplimiento de sus deberes VIII - Investigar las detenciones arbitrarias que se cometen promover la sanción y adoptar las medidas pertinentes para hacerlas cesar, IX - Señalar al personal de la Procuraduría las actividades relacionadas con sus funciones, X - Poner en conocimiento del tribunal Superior de Justicia, los abusos e irregularidades que se adviertan en los juzgados, XI - Destituir o remover al personal de la institución imponer las correcciones disciplinarias que procedan, XII - Asistir teniendo solamente voz, por sí o por la persona que lo represente a los plenos del H. Tribunal superior de justicia del Estado, XIII - Recibir quejas sobre demoras excesos o faltas en el despacho de los negocios jurídicos en que intervenga el personal de la Procuraduría, XIV - Nombrar al personal de la institución y concederle licencia en los términos de la presente ley, XV - Conocer de las inconformidades de las autorizaciones de archivo provisional o definitivo de las diligencias de averiguaciones previas, XVI - Autorizar el desistimiento o modificación de la acción penal, XVII - Autorizar, en su caso, la solicitud de libertad por desvanecimiento de datos propuesta por el Ministerio Público, XVIII - Calificar las excusas que presenten los funcionarios de la institución para no intervenir en determinados asuntos, XIX - Examinar el informe de los negocios jurídicos que mensualmente deben rendir los agentes del Ministerio Público, XX - Revisar las conclusiones de no acusación así como aquellas en las cuales el representante social adscrito omitiere alguna circunstancia probada dentro del procedimiento que altere la situación jurídica del acusado, aumentado o disminuyendo notablemente la penalidad, a efecto de confirmarlas, modificarlas o revocarlas, XXI - Emitir opinión sobre las solicitudes de libertad preparatoria XXII - Cambiar de adscripción al personal de la institución cuando lo estime necesario, XXIII.- Solicitar la incompetencia por inhibitoria, cuando por razones de interés público no deban radicarse o continuarse los procesos el juzgado de origen, XXIV - Iniciar la averiguación previa contra funcionarios y empleados del Estado, en los términos de la constitución local y de las leyes de la materia, XXV.- Dictar todas las medidas que tiendan a superar el servicio de la Policía Judicial, XXVI.- Practicar visitas a las cárceles que estime conveniente, XXVII.- Someter a la consideración del ejecutivo el proyecto del presupuesto de la Procuraduría, XXVIII. Rendir anualmente a la Cámara de Diputados, un informe de los trabajos realizados por la institución, XXIX. Proceder en lo que corresponda en defensa de los intereses del Estado

847 El subprocurador de asuntos electorales tendrá las siguientes atribuciones I - Coordinar a los agentes del Ministerio Público que conozcan de este tipo de ilícitos tanto en el periodo de averiguación previa como en el proceso hasta su total resolución, II - Resolver las solicitudes de archivo provisional o definitivo de averiguaciones previas en materia electoral, según proceda; III - Proponer al procurador los desistimientos de la acción penal y las peticiones de libertad por desvanecimiento de datos, así como las conclusiones de no acusación o cuando éstas incluyan una atenuante en relación al auto de formal prisión en materia electoral; IV - Aquellas que en tiempos no electorales le encomiende el procurador general de justicia, y V - Las demás que les señalen éstas y otras leyes. (Se adiciono este artículo por decreto 230 publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado de fecha 14 de agosto de 1995). Llama la atención la existencia de una Subprocuraduría Electoral, a semejanza del fuero federal, pero en un Estado donde las dimensiones y necesidades en esta materia, seguramente no justifican su permanencia con dicho rango.

contralor interno; los directores de averiguaciones previas y de procesos. En cuanto a las funciones de auxilio y apoyo, los directores de la policía judicial, servicios periciales y de administración

En el caso del estado de Jalisco, es el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia estatal, el que indica su integración, con el procurador general de justicia,⁸⁴⁸ los subprocuradores,⁸⁴⁹ los directores y subdirectores de: averiguaciones previas;⁸⁵⁰ control de procesos;⁸⁵¹ visitaduría, coordinaciones general jurídica,⁸⁵² atención a víctimas,⁸⁵³ policía investigadora,

848 El artículo 16 de la Ley Organica señala Son atribuciones del procurador general de justicia, además de las señaladas en los artículos 1° y 2° de esta ley y en el reglamento Interior de la institución, las siguientes I Acordar con el gobernador del Estado los asuntos de la dependencia, II Intervenir por sí o a través de quien designe, cuando lo juzgue necesario o por acuerdo del gobernador del Estado, en los asuntos del orden judicial o administrativo en que conforme a la ley debe ser oído como asesor o representante del Estado, III Ordenar que se investiguen las violaciones a las garantías constitucionales para hacerlas cesar en su caso, y aplicar las sanciones administrativas a los responsables IV Poner en conocimiento del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, las irregularidades que se adviertan en los juzgados o dependencias judiciales, para los efectos que señale la Ley Organica del Poder Judicial y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, V Conocer y sancionar, en su caso, las faltas cometidas por los servidores públicos de la dependencia, en los términos que señale la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco VI En los términos de ley, confirmar revocar o modificar el no ejercicio de la acción penal, resolver sobre el desistimiento de la misma y ratificar, en su caso, las conclusiones no acusatorias que se hayan formulado en los procesos VII Promover ante el gobernador del Estado la formulación de proyectos de, Iniciativa de leyes y expedición de reglamentos que estime necesarios para la debida procuración y administración de justicia, y opinar sobre los que para su analisis le encomiende el Ejecutivo, VIII Defender y representar al Estado, por sí o a través de quien designe para el efecto ante toda clase de autoridades, en los casos que determinen las leyes, IX Propiciar, a través de audiencias publicas y Asambleas de Concertacion y Participacion Ciudadana, acciones de prevención de la delincuencia con sujecion a lo que dispone el segundo parrafo del artículo 1° de esta ley, X Determinar las circunscripciones territoriales de las Subprocuradurias Regionales y de las Delegaciones, XI Promover las acciones pertinentes para una expedita procuración de la justicia así como la capacitación y el adiestramiento del personal, XII Establecer y presidir la Comision Interna Consultiva Girar las instrucciones y directrices conforme a las cuales el personal de la dependencia debe actuar XIII Promover la celebracion de convenios de colaboración con instituciones publicas o privadas, para alcanzar los fines de la procuracion de justicia XIV Dispensar la autopsia, sólo en aquellos casos a que se refiere la parte final del artículo 119, del Código de Procedimientos Penales del Estado; XV Ordenar las visitas e inspecciones a los Reclusorios las Notarias Publicas en el Estado, Oficinas del Registro Civil y del Registro Publico de la Propiedad en los términos de la ley XVI Poner a consideracion del gobernador el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Procuraduria General de Justicia XVII Remitir a la Coordinación General de Control Presupuestal el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Institucion y XVIII Las demas que establezcan las leyes

849 Subprocuraduria del Ministerio Publico Especializado, de Delitos Patrimoniales no violentos, de Concertación social y de Control de Procesos que son instituidas en el artículo 2 del Reglamento de la Ley

850 Divisiones para la atención de delincuencia organizada de delitos violentos contra la libertad y seguridad de las personas, contra las instituciones financieras, patrimoniales contra las personas, asuntos especiales, averiguaciones previas y coordinacion metropolitana, todas en coordinacion con la policia investigadora

851 Division de control de procesos especializados, para delitos patrimoniales no violentos, de cumplimiento de mandamientos judiciales

852 Direccion consultiva y legislativa de estadística sobre actuacion del MP y el proceso penal, y supervisión de derechos humanos

853 Direccion de atención a víctimas del delito, de servicios a la comunidad

servicios periciales; relaciones públicas y participación ciudadana; comunicación y trabajo social; capacitación e investigación jurídica, servicios administrativos, v. los delegados regionales; las unidades técnicas de apoyo: de planeación; de contraloría interna; de informática y editorial; comisión interna consultiva; y las demás dependencias y el personal que el servicio requiera y el presupuesto autorice.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de México, dependencia del poder ejecutivo, se estructura a partir de los artículos 81 a 86 de su Constitución local, pero es en el artículo 6 de su Ley Orgánica donde señala su integración a partir del procurador, *designado por el gobernador pero sujeto a la ratificación del Congreso,*⁸⁵⁴ apoyado por un subprocurador general y 5 regionales,⁸⁵⁵ así como direcciones generales de: averiguaciones previas; control de procesos, aprehensiones, política criminal y combate a la delincuencia,⁸⁵⁶ servicios periciales, responsabilidades, administración, coordinaciones de agentes del Ministerio

854 Conforme el artículo 9 de la Ley Orgánica son atribuciones del procurador, las siguientes I Ser el titular de la Procuraduría, II Presidir el Ministerio Público y ejercer las facultades que corresponden a éste, III Vigilar la constitucionalidad de las leyes del Estado y, en su caso, proponer las reformas necesarias; IV. Respetar los derechos humanos en el ámbito de la procuración de justicia, V Acordar con el gobernador del Estado, los asuntos de su competencia, VI. Proponer al gobernador del Estado a las personas que ocupen el cargo de subprocurador, VII Nombrar y remover al personal de la Procuraduría, con excepción de los subprocuradores, en cuyo caso se requerirá de la aprobación del gobernador del Estado, VIII Delegar en los subprocuradores o personas bajo su mando, atribuciones que no sean indelegables, IX. Dictar las disposiciones administrativas para los servidores públicos de la Procuraduría, X Aprobar la elaboración de códigos de conducta para el Ministerio Público y sus auxiliares, en los cuales se establezcan normas de contenido ético y vigilar su cumplimiento, XI Celebrar convenios de coordinación con instituciones nacionales, del Estado o de otras entidades, en materia de capacitación para el personal de la Procuraduría, XII. Definir las bases para la especialización de los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial, a partir de cada tipo penal y sus modalidades, XIII Determinar las circunscripciones territoriales de las Subprocuradurías; XIV. Crear, modificar o suprimir las unidades técnicas y administrativas de la Procuraduría conforme a las disposiciones legales aplicables, XV. Celebrar convenios con autoridades federales, de otras entidades y municipales para el ejercicio de las atribuciones de la Procuraduría, XVI. Fortalecer la coordinación con la Procuraduría General de la República y las Procuradurías Generales de Justicia del Distrito Federal y de las entidades federativas, en el marco de la Conferencia Nacional de procuradores, XVII Establecer procedimientos para que la sociedad, vigile la actuación del personal de la dependencia, XVIII Convocar a la comunidad a participar en el mejoramiento de la procuración de justicia; XIX Otorgar al personal de la dependencia estímulos e imponer sanciones en los términos de ley. XX. Presidir el Consejo Estatal de Procuración de Justicia, XXI Conceder licencias y permisos al personal de la Procuraduría; y XXII. Las demás que determinen las leyes.

855 Ubicadas en Toluca, Tlalnepantla, Texcoco, Amecameca y Tejupitlan

856 Que equivale a la policía judicial, ministerial o de investigaciones

Público, de derechos humanos, de inspección interna, jurídico consultivo, el Instituto de Formación Profesional y Capacitación; y el personal administrativo que el servicio requiera.

Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León,⁸⁵⁷ de conformidad con el artículo 1 de su Ley Orgánica, es una dependencia del poder ejecutivo con propia responsabilidad constitucional y tiene por objeto, ejercer la representación y defensa de los intereses de la sociedad a través del Ministerio Público velar por la exacta observancia de las leyes, representar jurídicamente al Estado y auxiliar al gobernador en el despacho de los asuntos de la administración pública, se integra: por su titular, el procurador general de justicia en el Estado,⁸⁵⁸ auxiliado del sub-procurador del Ministerio Público y un sub-procurador jurídico

857 Cabe mencionar que si bien en la Constitución del Estado no se regula la existencia del Ministerio Público, el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado señala que La Procuraduría General de Justicia estará a cargo de un procurador general que es el titular del Ministerio Público y consejero jurídico del gobernador y de los demás servidores de la administración pública estatal. Además de las atribuciones que específicamente le concede la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y demás leyes vigentes, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I - Velar que todas las autoridades estatales respeten las leyes y, en su caso, proponer al gobernador las medidas que correspondan para eliminar cualquier violación, II - Presentar al Ejecutivo en coordinación con el Secretario General de Gobierno, proyectos de leyes, decretos y reglamentos para asegurar que la justicia en el Estado sea pronta, expedita e imparcial, III - Hacer del conocimiento del gobernador y del Tribunal Superior de Justicia los abusos, irregularidades y faltas administrativas que, sin constituir un delito, advierta en los tribunales, así como aquellas leyes que sean contrarias a la CPEUM y la Constitución Política del Estado a fin de que se promueva su reforma o derogación, IV - Perseguir ante los tribunales todos los delitos de orden local y solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad y pedir la aplicación de las penas impuestas por los Tribunales, exigiendo de quien corresponda el cumplimiento de las sentencias recaídas, en términos de ley, V - Intervenir en los asuntos del orden criminal, civil y familiar, en los cuales el Ministerio Público deba ser oído, así como en todos los juicios en que el Estado fuere parte, VI - Dirigir y coordinar las actividades de la Policía Judicial del Estado y los cuerpos de seguridad y sus agentes cuando actúen en función de Policía Judicial, VII - Designar y remover, por acuerdo del gobernador, a los agentes del Ministerio Público y libremente cambiarlos de adscripción según convenga al mejor servicio, VIII - Asesorar a los municipios en el ejercicio de acciones patrimoniales y de todo orden, cuando así lo soliciten, IX - Fortalecer las relaciones con otros gobiernos estatales y el federal para coordinar esfuerzos en materia de protección ciudadana y en la prevención y persecución de delitos, X - Proponer al gobernador programas que tiendan a prevenir la delincuencia, XI - Vigilar y garantizar la vigencia de las garantías constitucionales de los ciudadanos, XII - Intervenir en los asuntos y procedimientos en que se ventilen intereses de los ausentes, menores y discapacitados, en los casos determinados por la ley, XIII - Llevar el catálogo de las leyes, decretos, reglamentos, Periódico Oficial, DOF de la Federación, Circulares y Acuerdos del Ejecutivo, XIV - Intervenir en los juicios de amparo en los que se señale como responsables a las autoridades del Poder Ejecutivo, XV - Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes en el Estado.

858 El artículo 5 de la Ley Orgánica señala que el procurador general de justicia es el titular de la dependencia, el que, para realizar los fines de la institución, tendrá primordialmente las siguientes funciones: I - Presidir, dirigir y coordinar las actividades del Ministerio Público y de la Policía Judicial, II - Ser el consejero jurídico del gobernador y demás funcionarios que integran el poder ejecutivo del Estado, en relación con sus funciones, III - Dirigir la administración de la Procuraduría.

consultivo; así como de los directores de: averiguaciones previas, control de procesos, amparos, contencioso, asesoría legal, orientación social, policía judicial y servicios periciales; agentes auxiliares; al igual que el visitador general; delegados; departamento médico legal y el personal técnico administrativo y de asesoría jurídica que señale el presupuesto; quienes antes de tomar posesión de sus respectivos cargos otorgarán la protesta de Ley, ante el gobernador o el procurador, según el caso.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, es una dependencia del poder ejecutivo, en la que se integra la institución del Ministerio Público y sus órganos auxiliares directos, de conformidad con los artículos 95 a 98 de su Constitución local; encabezada por el procurador,⁸⁵⁹ que cuenta con

859 Por mandato del artículo 14 de la Ley Orgánica, al procurador corresponde en forma personal, el ejercicio de las siguientes atribuciones I - Expedir los acuerdos, circulares, manuales de organización, de procedimientos e instructivos, conducentes al cumplimiento de objetivos coherentes, unitarios y homogéneos de las diferentes áreas de la Procuraduría, II - Crear, modificar o suprimir las unidades administrativas de acuerdo a las necesidades y al presupuesto establecido, así como dirigir, coordinar y evaluar las unidades administrativas que integran la dependencia, III - Proponer al Ejecutivo el nombramiento o remoción del personal que legalmente compete nombrar al gobernador, así como designar a los demás servidores de la misma, IV.- Aprobar el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la dependencia y las modificaciones procedentes, V - Presidir el Consejo Técnico del Fondo para la Procuración de Justicia VI - Imponer al personal del Ministerio Público y Policía Judicial, sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, las sanciones disciplinarias que correspondan por faltas cometidas en el desempeño de sus funciones VII - Representar legalmente al Estado en las controversias en las que sea parte o tenga interés jurídico, salvo que el gobernador delegue esa representación en alguno de los servidores que lo auxilien para casos singulares, VIII - Intervenir como coadyuvante en negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las dependencias de la Administración Pública Estatal. Esta intervención procederá cuando así lo disponga el gobernador, acordando lo procedente y tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público, IX - Proponer al gobernador las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración de justicia, escuchando lo opinión de los funcionarios públicos, personas y sectores que por su actividad, función o especialidad pudiesen aportar elementos de juicio, así como los agentes del Ministerio Público X - Suscribir convenios de colaboración, coordinación técnica y operativa con las Procuradurías, General de la República, Distrito Federal y demás Entidades Federativas; para lograr la optimización en la prevención y lucha contra los delitos, XI - Verificar la licitud de la enajenación de objetos y valores, que de acuerdo con el Código de Defensa Social sean subastados públicamente, XII - Autorizar el no ejercicio de la acción penal, así como revocar, modificar o confirmar las conclusiones con las que se le de vista, en términos de lo que indica esta ley, el Código de Defensa Social del Estado y las demás leyes aplicables; XIII - Autorizar el funcionamiento de servicios privados de seguridad, que reúnan los requisitos previstos en la regulación legal correspondiente; XIV - Resolver sobre la adscripción y renuncia de los servidores públicos de la dependencia; XV.- Acordar con el Ejecutivo, los asuntos que éste le encomiende e informarle sobre el desarrollo de los mismos; XVI - Firmar previo acuerdo del gobernador, los nombramientos de los subprocuradores, directores y agentes del Ministerio Público; y XVII - Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el gobernador del Estado le encomiende. XVIII.- En términos de ley atender y facilitar a los Diputados los informes que le soliciten en relación con el ejercicio de sus funciones

subprocuradurías,⁸⁶⁰ direcciones,⁸⁶¹ coordinaciones y demás unidades. Por disposición expresa del numeral 25 de la Ley Orgánica, el Reglamento de la misma,⁸⁶² describe el número, distribución y funciones de las áreas, niveles y circunscripciones, para el cumplimiento de sus objetivos acorde con las necesidades y el presupuesto.

La Procuraduría General de Justicia del estado de Querétaro, dependiente del poder ejecutivo, cuyo basamento constitucional está en los artículos 61 y 62, de conformidad con el artículo 10 de su Ley Orgánica se compone de órganos integradores como el procurador general,⁸⁶³ una Subprocuraduría Central y otra

860 De averiguaciones previas y control de procesos, y jurídica y de participación social

861 De averiguaciones previas y procesos (metropolitano –zona norte o sur- y foraneo –zona norte o sur-), existe la Fiscalía Especializada en asuntos indígenas

862 De esta forma el artículo 1 del reglamento de la institución señala Para el ejercicio de sus atribuciones, la Procuraduría General de Justicia del Estado contará además de su titular con las siguientes unidades administrativas Primera y Segunda Subprocuradurías Contraloría Interna, Visitaduría General, Coordinación de Policía Judicial, Direcciones Administrativa, de Averiguaciones Previas, de Servicios Periciales, de Control de Procesos, Jurídica y Consultiva, de Participación Social Instituto de Formación Profesional, Coordinaciones Regionales de Procuración de Justicia Asimismo la Procuraduría General de Justicia del Estado contará con las unidades que requiera el despacho de sus atribuciones conforme a los acuerdos y manuales que expida el procurador tomando en cuenta las previsiones presupuestales Los agentes subalternos del Ministerio Público, serán nombrados con carácter honorario por el procurador general de justicia, a propuesta de la Secretaría de Gobernación o de los Ayuntamientos respectivos

863 De acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica son atribuciones del procurador general de justicia del Estado de Querétaro I Velar por el respeto a la Constitución General de la República y la fiel observancia de la particular del Estado y las leyes que de ambas emanen II - Intervenir personalmente en los asuntos que especialmente le encomiende el gobernador, III Dar a los funcionarios y empleados de la Procuraduría las instrucciones generales o especiales que estime convenientes, para el cumplimiento de sus deberes, IV Investigar las detenciones arbitrarias que se cometan, promover su castigo y adoptar las medidas pertinentes para hacerlas cesar, V Poner en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia y del gobernador del Estado, los abusos e irregularidades que se adviertan en los Juzgados o Tribunales VI Residir en el lugar en que tengan su asiento los poderes del Estado, VII Dar a los agentes del Ministerio Público las instrucciones que estime necesarias para que éstos desempeñen debidamente sus funciones, expedir circulares de observancia general y dictar las medidas económicas y disciplinarias que crea indispensables para uniformar la acción del Ministerio Público, VIII Acordar con el gobernador los principales asuntos del Ministerio Público y rendir los informes que le pidiere con relación a la institución IX Destituir o remover a los agentes del Ministerio Público por causas graves y justificadas al demás personal de la institución e imponer las correcciones disciplinarias que procedan X Encomendar a cualquiera de los agentes del Ministerio Público, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes, XI Conceder licencias al personal de la institución en los términos de la presente ley, XII Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que hubiesen incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público y de la Administración de Justicia del Estado por los delitos que cometan en el desempeño de sus cargos, XIII Recibir quejas sobre demoras exceso o faltas en el despacho de los negocios en que intervenga el personal de la institución XIV Calificar las excusas que presenten los funcionarios o empleados de la institución para intervenir en determinado asunto, así como decidir sobre las recusaciones que los interesados presenten XV Examinar el informe de los negocios que mensualmente deben remitir los agentes del Ministerio Público, XVI Cambiar la adscripción del personal operativo a que se refiere el artículo 20, cuando lo estime necesario XVII Asistir por sí o por la persona que lo represente al pleno del Tribunal Superior de Justicia, cuando éste se erija en jurado de sentencia de las causas que en juicio político se instaren en los términos del artículo 97 de la Constitución Política del Estado XVIII Nombra agentes especiales cuando lo estime conveniente, XIX, Dictaminar

Regional; direcciones de: averiguaciones previas, control de procesos, servicios periciales, policía investigadora ministerial, servicios administrativos, de informática y servicio de localización de personas por teléfono (Locatel); un Instituto Técnico de Capacitación; agencias del Ministerio Público en cada uno de los distritos del Estado y demás personal que señala la organización interna y el presupuesto; y órganos auxiliares como los síndicos de los ayuntamientos, auxiliares de los agentes del Ministerio Público y aquellas autoridades que las leyes les den esta característica.⁸⁶⁴

La Procuraduría General de Justicia del estado de San Luis Potosí es la dependencia del poder ejecutivo del Estado en la que se integra la institución del Ministerio Público, para la atención que a éste y a su titular les encomiendan los artículos 85 y 86 de la Constitución local; forman parte de la misma, según lo previsto en el artículo 6 de la Ley Orgánica, el procurador general de justicia;⁸⁶⁵ los

archivo de las diligencias de preparación del ejercicio de la acción penal, y en consecuencia el no ejercicio de la misma, cuando agotadas plenamente aquéllas, aparezca que el hecho puesto en su conocimiento no es delictuoso o se demostró alguna otra causa de inexistencia del delito o cuando se haya extinguido la pretensión punitiva del Estado o se otorgó perdón por parte del ofendido cuando la ley así lo permita, XX. Las demás que otras leyes y reglamentos le confieren. El procurador contará para el debido cumplimiento de sus atribuciones con las unidades administrativas necesarias dentro de las cuales se contará con un secretario particular, una Visitaduría, una Unidad de informática, la que se coordinará con Locatel en los términos de los convenios celebrados, entre otras.

864 Al tenor del artículo 40 de la citada Ley Orgánica, las policías del estado de Querétaro, son auxiliares del Ministerio Público y, por tanto tendrá la obligación de acatar las órdenes que éste diere en el ejercicio de sus funciones.

865 Según lo previsto por el artículo 19 de la Ley Orgánica, el procurador general de justicia, como titular del Ministerio Público, será el consejero jurídico del Gobierno del Estado, ejercerá las atribuciones señaladas en el artículo 7.- de la presente y tendrá además las siguientes I - Informar al gobernador sobre las leyes y reglamentos contrarios a la Constitución General de la República y a la particular del Estado, proponiéndole las medidas necesarias para su corrección, II.- Informar al gobernador de los asuntos de la dependencia, III - Dictar acuerdos y circulares de *observancia general* y *expedir manuales de organización y procedimiento*; IV - *Delegar en sus subalternos cualquiera de sus atribuciones, salvo aquéllas que la Constitución, las leyes y reglamentos dispongan como indelegables*; V - Delegar decrecientemente en los subprocuradores, la representación que en juicio legalmente tenga, VI - Recibir en acuerdo ordinario a los subprocuradores y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público y conceder audiencia a la ciudadanía, VII - Supervisar por sí mismo o por personas que asigne en su representación la administración de los Centros de Readaptación Social del Estado y de las cárceles distritales, VIII.- Nombrar y remover libremente al personal de la Procuraduría cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución del Estado en ésta o en otras leyes, IX - Otorgar al personal de la institución estímulos y recompensas e imponer sanciones disciplinarias que procedan, X - Aprobar la organización y circunscripción de las Subprocuradurías; XI.- Celebrar convenios de cooperación con otras Procuradurías e Instituciones; XII.- Formular el reglamento Interno de la Procuraduría General de Justicia y aprobar el Manual de Organización de las Direcciones de la dependencia; XIII - Aprobar el reglamento Interno de la Policía Judicial del Estado, y XIV.- Las demás que otras leyes y reglamentos la confieren.

subprocuradores generales, regionales y el subprocurador de etnias;⁸⁶⁶ directores de averiguaciones previas, control de procesos, criminalística, servicios sociales, participación ciudadana, del Centro de Formación y Capacitación Profesional, Administrativo y de la Policía Judicial y demás personal que sea necesario.

Respecto al estado de Sinaloa, además de lo previsto en los artículos 73 a 77 de la Constitución local, es menester apreciar que la Procuraduría General de Justicia encuentra en su Ley Orgánica la estructura que la constituye, así, para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos de su competencia, además de su titular,⁸⁶⁷ cuenta con una Subprocuraduría General y 3 regionales;⁸⁶⁸ oficialía

866 Una entidad singular es la explicitada en el artículo 40 de la ley en cita, relativa a la Subprocuraduría de Etnias, que tiene como objetivo primordial proteger tutelar asesorar y en general defender los intereses de los grupos Étnicos pame tenek y nahuatl del Estado

867 El artículo 30 de la Ley Orgánica establece que el procurador general, tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I Respetar y velar por el respeto y acatamiento de la CPEUM, la particular del Estado y de las leyes que de ellas emanen, en asuntos de su competencia II Residir en el lugar en que tienen su asiento los Poderes del Estado, III Intervenir personalmente y actuar como abogado general, en los asuntos que le encomiende el gobernador del Estado y ser su Representante Legal en las controversias jurídicas, IV Acordar con el gobernador del Estado los principales asuntos de la institución y rendirle los informes que le pidiere con relación a la misma, V Intervenir y dar opinión en los casos de libertad de sentenciados, VI Marcar las directrices para que la procuración de justicia se realice con un más profundo sentido humano, y en consecuencia, proveer lo necesario para que la institución del Ministerio Público sea permanente protectora de las garantías individuales, VII Intervenir personalmente en los negocios en que el Estado fuere parte, por sí o mediante delegación especial que al efecto otorgue, así como en los juicios sucesorios y en los demás asuntos que afecten a los ausentes menores, incapacitados y establecimientos de asistencia social y en todas las demás causas que prescriban las leyes VIII Dar a los agentes del Ministerio Público y demás servidores públicos de la institución, las instrucciones que estime necesarias, a fin de que desempeñen debidamente sus funciones, expedir circulares de observancia general y dictar todas las medidas disciplinarias que considere convenientes para uniformar la acción del Ministerio Público y, para tales fines, proponer lo conducente al ejecutivo del Estado, IX Encomendar a los agentes del Ministerio Público, independientemente de sus atribuciones, el estudio de asuntos propios de la institución, así como la práctica de averiguaciones especiales o la intervención en determinados procesos, Resolver en definitiva, por sí o por conducto de la Dirección de Averiguaciones Previas y Dirección de Control de Procesos, en su caso, en asuntos que conforme a la ley se le proponga 1 El no ejercicio de la acción penal, 2 El desistimiento de la acción penal, y 3 Las conclusiones de no acusación, XI Someter a la consideración del Ejecutivo, el proyecto de Presupuesto de la Procuraduría General de Justicia XII Proponer al gobernador del Estado las iniciativas de ley y reforma, así como los reglamentos que estime necesarios, para una eficaz procuración de justicia, XIII Vincular a la sociedad a las actividades cívicas y sociales de la institución a efecto de que participe en los programas a su cargo, para lograr que la aplicación de la justicia se haga con profundo sentido humano, XIV Coordinar con la autoridad que corresponda, la debida ejecución de los Programas de Seguridad que se implementen en el Estado y cumplir, en lo concerniente, respecto de los convenios de Coordinación y Participación que celebre el Ejecutivo del Estado con la Federación y los Ayuntamientos, en los términos de su competencia, XV Velar por el debido cumplimiento de las políticas que, en materia de respeto y defensa de los derechos humanos, instrumete el gobernador del Estado, así como proveer lo necesario para la atención oportuna de las recomendaciones derivadas de los organismos de defensa de los derechos humanos, XVI Procurar el cumplimiento de la misión encomendada al Ministerio Público, mediante la instrumentación de acciones y apoyos que sean necesarios, XVII En coordinación con la Secretaría de Protección Ciudadana mantener un archivo de identidad criminal actualizado, de los sentenciados por delitos que ameritaron pena corporal, con los datos e identificación del o de los reos, y XVIII Las demás que determinen las leyes y reglamentos o, que le encomiende el gobernador del Estado

868 Zona centro, norte y sur

mayor; unidad de asuntos internos y contraloría; supervisoría de derechos humanos, coordinación académica; direcciones de: averiguaciones previas, control de procesos, investigación criminalística y servicios periciales, jurídico-consultiva; policía judicial, recursos humanos, recursos materiales, unidad de vinculación y comunicación social, la unidad central de informática, y la coordinación de seguimiento y evaluación del programa estatal de procuración de justicia.⁸⁶⁹

La Procuraduría General de Justicia del estado de Sonora, dependencia del ejecutivo estatal, está presidida por el procurador general,⁸⁷⁰ quien de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 95 a 97, 101, 103 a 105-A Constitucionales y 8 de su Ley Orgánica, será el superior jerárquico de la institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares; cuenta con las subprocuradurías, direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones y demás personal para el ejercicio de las funciones relativas, los que tienen la competencia que fija el Reglamento de esa Ley. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la procuraduría puede contar con órganos administrativos desconcentrados que le están jerárquicamente subordinados y tienen facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito

869 Llama la atención que no se establezca ninguna Dirección o Coordinación relativa a los servicios periciales, pues a pesar de revisar la Ley Orgánica y su reglamento no se encontró nada al respecto.

870 En la Ley Orgánica no existe un precepto que establezca integralmente las facultades personales del procurador, pero existen diversas atribuciones en diferentes numerales, uno de estos es el 19, que faculta a el procurador general de justicia del Estado para expedir los manuales administrativos de organización, de procedimientos y de servicios al público, así como los acuerdos, las circulares y las demás disposiciones que resulten necesarios para el buen funcionamiento de la Procuraduría. Los manuales de organización deberán publicarse en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado y contendrán la información sobre la estructura orgánica de la Procuraduría y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación

territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los artículos 124 y 125 de la Constitución del estado de Tamaulipas señalan los contornos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, dependencia del poder ejecutivo, encabezada por el procurador,⁸⁷¹ pero es hasta el artículo 4 del Reglamento de la Ley Orgánica cuando se precisa que para el despacho de los asuntos que sean de su competencia, además del procurador quien la presidirá, está integrada por: la Primera y Segunda Subprocuraduría,⁸⁷² fiscalía especializada en asuntos electorales, las direcciones generales de averiguaciones previas,

871 Conforme el artículo 12 del reglamento de la ley son atribuciones del procurador general de justicia I - Establecer las directrices necesarias para la pronta y expedita procuración de justicia vigilando que en la Procuraduría sus servidores se ajusten al principio de legalidad y el Ministerio Público cumpla sus funciones como institución de buena fe, II - Ser consejero jurídico del gobierno representar al Estado de Tamaulipas en los juicios civiles en que el Estado sea parte y tendrá a su cargo la defensa de los intereses fiscales en el orden administrativo III - Cuando lo juzgue conveniente o por acuerdo del gobernador ejercer personalmente las funciones que incumben al Ministerio Público, IV - Acordar con el gobernador del Estado los asuntos de la Procuraduría, V - Promover ante el gobernador proyectos de iniciativas de leyes sus reformas y reglamentos para la buena administración de justicia en el Estado, VI - Asistir a las sesiones del Pleno del H. Supremo Tribunal de Justicia en el Estado, con facultades para opinar acerca de los asuntos que se ventilen VII - Poner en conocimiento del Supremo Tribunal de Justicia las irregularidades que advierta o se denuncien, respecto a los Juzgados o dependencias judiciales, para que se adopten las medidas pertinentes, procediendo conforme a los ordenamientos aplicables, VIII - Vigilar el respeto a las leyes por parte de todas las autoridades del Estado, e informar al gobernador sobre los casos en particular que sean de su conocimiento, igualmente opinará sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que le envíe a consulta el gobierno del Estado, IX - Mediante acuerdos, circulares o en la forma que estime pertinente dar a los servidores públicos de la Procuraduría las instrucciones generales o particulares necesarias para dar unidad a la acción del Ministerio Público y el mejor cumplimiento de sus funciones, X - Investigar las violaciones a las garantías constitucionales por detenciones arbitrarias u otros abusos de autoridad, hacerlos cesar y promover las sanciones de los responsables XI - Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que incurran los servidores públicos, por los delitos que se cometan en el desempeño de sus cargos previa declaración de procedencia en los casos que se requiera XII - Conocer y sancionar las faltas administrativas cometidas por los agentes del Ministerio Público y en las que incurran los demás miembros del personal de la Procuraduría en el desempeño de sus funciones de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, XIII - Resolver a) - Oyendo el parecer del agente del Ministerio Público auxiliar y del subprocurador que corresponda, sobre los casos referidos al no ejercicio de la acción penal b) - Oyendo el parecer del agente del Ministerio Público auxiliar y del subprocurador que corresponda, sobre los casos referidos al desistimiento o ampliación de la acción penal sobre la formulación de conclusiones No acusatorias, sobre la modificación de la clasificación del tipo delictivo que haya servido de base para el auto de formal prisión, o sujeción a proceso sobre la formulación de conclusiones en las cuales no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción o si fueren contrarios a las constancias procesales, o si en ellas no se cumpliere con los requisitos que establece el Código Procesal Penal, c) - Oyendo el parecer del director de control de procesos, abstenerse de expresar agravios en los asuntos en que intervengan los agentes del Ministerio Público adscritos al H. Supremo Tribunal de Justicia, d) - Oyendo el parecer del agente del Ministerio Público auxiliar y del subprocurador que corresponda, sobre la calificación de las reservas que dicte el director de averiguaciones previas e) - Oyendo el parecer del agente del Ministerio Público auxiliar y del subprocurador que corresponda, las excusas que presenten los agentes del Ministerio Público del Estado, f) - Oyendo el parecer del agente del Ministerio Público auxiliar y del subprocurador que corresponda

872 Así como las regionales norte y sur

control de procesos, jurídica y de servicios a la comunidad, de policía ministerial, de servicios periciales, de servicios administrativos; el Instituto de Capacitación Técnica y Profesional.

En el estado de Veracruz, es la Constitución local la que en sus artículos 108 y 109 define la existencia del Ministerio Público dentro de la Procuraduría General de Justicia, asimismo los numerales 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública ratifican la dependencia de la institución respecto del poder ejecutivo; dicha institución se estructura a partir del procurador, con subprocuradurías de supervisión y quejas, especializada en asuntos indígenas, subprocuradurías regionales (norte, centro –sedes en Xalapa, Veracruz y Córdoba-, y sur, oficialía mayor, direcciones generales jurídico consultivo, de averiguaciones previas, control de procesos, servicios periciales, de policía judicial;⁸⁷³ centro de atención a víctimas, de formación profesional y, de información; supervisión de servicios a la comunidad.

B. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dependencia de la administración pública local regulada por el inciso D) del artículo 122 de la Constitución federal, 10 del Estatuto de Gobierno del D.F. y su Ley Orgánica, está encabezada por un procurador, designado y removido por el jefe de gobierno de la

873 En alguna normatividad interna se le denomina ministerial

ciudad, con aprobación del presidente de la República,⁸⁷⁴ de acuerdo a su nuevo Reglamento.⁸⁷⁵ cuenta además con subprocuradores (de averiguaciones previas

874 De conformidad con el artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica el procurador general de justicia del Distrito Federal ejercerá las siguientes atribuciones no delegables I - Fijar, dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como coordinar la planeación, vigilancia y evaluación de la operación de las unidades administrativas que la integran, II - Someter al acuerdo del presidente de la República en los términos de la Ley de Seguridad Pública del D.F., y al jefe de gobierno del D.F. conforme al Estatuto de Gobierno del D.F., en el ámbito de sus respectivas competencias, los asuntos encomendados a la Procuraduría e informarle sobre el desarrollo de los mismos III - Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el presidente de la República o el jefe de gobierno del D.F. le confiera e informarle sobre el desarrollo de las mismas, IV - Proponer al presidente de la República y al jefe de gobierno del D.F. en el ámbito de sus respectivas competencias los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes y demás normas jurídicas V - Establecer los lineamientos de participación de la Procuraduría en las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública de acuerdo con la ley de la materia y demás normas que regulen la integración, organización y funcionamiento de dicho Sistema conforme al párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución VI - Autorizar la concertación de programas de cooperación con instituciones y entidades del extranjero así como con organismos internacionales a fin de mejorar la procuración de justicia dando la debida intervención a las autoridades competentes VII - Aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas VIII - Autorizar el Manual General de Organización de la Procuraduría y los demás que fueren necesarios para el funcionamiento de la dependencia IX - Autorizar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos de la Procuraduría y en su caso sus modificaciones y presentarlo a la autoridad competente X - Autorizar la celebración de convenios, bases y otros instrumentos de coordinación con la Procuraduría General de la República, las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal del Distrito Federal de los Estados y municipios de la República, así como con personas físicas y morales de los sectores social y privado que se estime conveniente XI - Establecer las bases para los nombramientos, movimientos de personal y terminación de los efectos de los nombramientos de los servidores públicos de la Procuraduría y ordenar al oficial mayor su ejecución XII - Dispensar la presentación de concursos de ingreso para agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial o peritos a personas con amplia experiencia profesional en los términos de la LOPGJDF y demás disposiciones aplicables, XIII - Fijar las condiciones generales de trabajo de la Procuraduría en los términos previstos en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional y demás disposiciones legales aplicables, XIV - Acordar con los subprocuradores, el oficial mayor, el contralor interno, el visitador general, el coordinador de agentes del MP auxiliares del procurador, directores generales, fiscales de procesos, fiscales centrales de investigación, fiscales de revisión, fiscales desconcentrados y demás titulares de las unidades administrativas que estime pertinentes, los asuntos de su respectiva competencia, XV - Establecer agencias de supervisión técnico penal de la Fiscalía para servidores públicos, de la Contraloría Interna, visitaduría general y de la unidad de inspección interna para la investigación de responsabilidades administrativas y penales de los servidores públicos, XVI - Autorizar los programas de la Contraloría Interna para la práctica de auditorías contables, financieras, administrativas y operativas a las unidades administrativas de la Procuraduría, con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, XVII - Establecer las bases de organización y funcionamiento del Consejo Interno del Ministerio Público, XVIII - Determinar la delegación y desconcentración de facultades en los servidores públicos de la Procuraduría, XIX - Resolver los casos de duda que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento y emitir las instrucciones para dirimir los conflictos de competencia que se presenten entre las unidades administrativas de la Procuraduría, XX - Expedir los acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas que fueren de su competencia, conducentes al buen despacho de las funciones de la Procuraduría y a lograr la acción efectiva del Ministerio Público, XXI - Adscribir orgánica y administrativamente a la oficina de procurador las unidades administrativas pertinentes, XXII - Fungir, en su caso, como secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública del D.F. y de los órganos que en materia de seguridad pública presida el jefe de gobierno en los términos de las disposiciones legales aplicables, y XXIII - Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables y las que le otorgue el jefe de gobierno del D.F. o el presidente de la República en el ámbito de sus respectivas competencias. Del mismo modo, el artículo 30 señala las atribuciones delegables del procurador I - Encomendar a los agentes del MP, independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes II - Resolver, en los casos en que proceda, el no ejercicio de la acción penal y pedir la libertad del procesado III - Autorizar a los servidores públicos competentes de la Procuraduría para que actúen en materia de sobreseimiento en los procesos penales, en los casos en que proceda legalmente, IV - Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en juzgados y salas del TSJDF V - Autorizar la formulación de quejas ante el Consejo de la Judicatura del D.F. por las faltas que, a juicio de la Procuraduría, hubieren cometido los servidores públicos del TSJDF, sin perjuicio de la intervención que legalmente le corresponda cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito, VI - Resolver sobre las consultas que los agentes del MP formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde, en los términos que la ley establezca, a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado, antes de que se pronuncie sentencia, y VII.- Las demás que con ese carácter le confieran las disposiciones legales aplicables

875 Publicado en el DOF el 27 de octubre de 1999 en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial

centrales o desconcentradas, y de procesos de revisión, jurídico consultiva, de derechos humanos y coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública, así como de atención a víctimas y servicios a la comunidad),⁸⁷⁶ oficialía mayor, contraloría interna, visitaduría general, fiscalías especializadas centrales y desconcentradas (de investigación o averiguaciones previas), así como fiscalías de revisión, procesos y de mandamientos judiciales⁸⁷⁷, agencias (de investigación, revisión, supervisión, procesos y de mandamientos judiciales) y unidades (de investigación, revisión, procesos y de mandamientos judiciales),⁸⁷⁸ coordinaciones (en materia de procuración de justicia o seguridad pública y de servicios periciales), jefatura general de la policía judicial, direcciones generales, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental y el Instituto de Formación Profesional, quienes tienen las atribuciones que fijan las normas legales,

876 El Reglamento de la Ley Orgánica (publicado en el DOF del 17 de julio de 1996), ahora abrogado, contenía una estructura de la institución (que era muy parecida a la de PGR, ya que contemplaba 3 subprocuradurías de procedimientos penales, especializadas en géneros delictivos, integradas por direcciones generales de investigación de determinado género delictivo, para mejor comprensión, insertamos la anterior estructura prevista por el artículo 2 describe su integración con las Subprocuradurías "A", "B" y "C" de Procedimientos Penales, Jurídica y de Derechos Humanos, de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, Oficialía Mayor, Contraloría Interna, Visitaduría General, Coordinación de Agentes del Ministerio Público auxiliares del procurador, Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos, Supervisión General de Derechos Humanos, Direcciones Generales "A", "B" y "C" de Consignaciones, Direcciones Generales de Asuntos Especiales y Relevantes del Procedimiento Penal; de Asuntos de Menores e Incapaces, de Atención a Víctimas de Delito, de Control de Procesos Penales, de Investigación de Delitos Contra la Seguridad de las Personas, las Instituciones y la Administración de Justicia; de Investigación de Delitos Contra el Honor Responsabilidad Profesional y Relacionados con Servidores Públicos; de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos, de Investigación de Delitos Patrimoniales No Violentos Relacionados con Instituciones del Sistema Financiero, de Investigación de Delitos Sexuales, de Investigación de Homicidios; de Investigación de Robo a Bancos y de Delincuencia Organizada; de Investigación de Robo a Negocios y Prestadores de Servicios, de Investigación de Robo a Transporte; Jurídico Consultiva; del Ministerio Público en lo Civil, del Ministerio Público en lo Familiar, de Normatividad y Control Operativo Técnico Penal; de la Policía Judicial; de Política y Estadística Criminal, de Prevención del Delito; de Programación, Organización y Presupuesto, de Recursos Humanos, de Recursos Materiales y Servicios Generales, de Servicios a la Comunidad; de Servicios Periciales; de Tecnología y Sistemas Informáticos, Unidad de Comunicación Social; asimismo sus órganos desconcentrados, tales como, Albergue Temporal; Delegaciones e Instituto de Formación Profesional.

877 Fiscalías centrales para servidores públicos, delitos financieros, sexuales, para la seguridad de personas e instituciones, menores de edad, asuntos especiales, robo de vehículos y transporte, de lo civil, de lo familiar, de procesos de mandamientos judiciales; asimismo fiscalías desconcentradas en cada delegación

878 De investigación, sin detenido con competencia general o especializada, con detenido o de emergencia; de procesos, de revisión;

reglamentarias y demás aplicables, pues así lo dispone el artículo 16 de la citada Ley Orgánica.⁸⁷⁹

El nuevo Reglamento expedido por el presidente de la República, y que se estructura a través de los capítulos I "De la organización de la PGJDF" (arts. 1 a 6), II "De las actuaciones del M.P." (arts. 7 a 28), III "De las atribuciones del procurador..." (arts. 29 a 36), IV "De las atribuciones de los subprocuradores" (art. 37), V "De las atribuciones de la Subprocuraduría, Fiscalías, Agencias y Unidades Centrales de Investigación o Averiguaciones Previas" (arts. 38 a 42), VI "De las atribuciones de la Subprocuraduría, Fiscalías, Agencias y Unidades Desconcentradas de Investigación o Averiguaciones Previas" (arts. 43 a 49), VII "De las atribuciones de la Subprocuraduría, Fiscalías, Agencias y Unidades de Procesos y de Mandamientos Judiciales" (arts. 50 a 56), VIII "De las atribuciones de la Subprocuraduría, Direcciones Generales, Direcciones de Área, Fiscalías, Agencias y Unidades de Revisión, Jurídico Consultiva, de Derechos Humanos y de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública" (arts. 57 a 63), IX "De las atribuciones de la Subprocuraduría, Direcciones Generales y Direcciones de Área de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad" (arts. 64 a 66), X "De las atribuciones del oficial mayor" (arts. 67 a 71), XI "De la Contraloría Interna" (art. 72), capítulo XII (De la Visitaduría General y Agencias para

879 La adscripción orgánica de las unidades y las reglas para la distribución de competencias entre las diversas áreas centrales y las desconcentradas, se encontraban en el acuerdo A/013/97 del procurador, publicado en el DOF del 31 de diciembre de 1997, sin embargo, con motivo del artículo 2 del nuevo Reglamento y el tercero transitorio, ese acuerdo está expresamente abrogado y se sustituye por el acuerdo A/004/2000 del procurador, suscrito el 24 de enero del mismo año, en el cual se adscriben las diversas áreas de la institución a las unidades de mando, así, las fiscalías especializadas se adscriben a la Subprocuraduría Central de Averiguaciones y las fiscalías desconcentradas (antes delegaciones) a la respectiva Subprocuraduría

la Supervisión Técnico-Penal" (art. 73), XIII "De la Coordinación de Fiscalías, Agencias y Unidades del Ministerio Público de Revisión para la Resolución del No Ejercicio de la Acción Penal" (art. 74), XIV "De la Jefatura General de la Policía Judicial" (arts. 75 y 76), XV "De la Coordinación General de Servicios Periciales" (art. 77), XVI "Del Instituto de Formación Profesional" (arts. 78 a 82), XVII "Del Sistema de Registro, Control y Seguimiento de las Actuaciones del M.P. y sus Auxiliares" (art. 83), XVIII (Del Servicio Público de Carrera" (art. 84 a 104), XIX "Del Consejo Interno del M.P." (arts. 105 y 106), XX "De las suplencias de los Servidores Públicos de la procuraduría" (arts. 107 a 111); se significa por ser un notable cambio en la estructura orgánica de la Procuraduría en cuestión, ya que si bien retoma la separación tradicional entre las áreas de averiguación previa y procesos, preserva la debida vinculación y coordinación entre estas, asimismo, enfatiza el uso del concepto "fiscalías" al referirse a las áreas operativas y sustantivas del Ministerio Público, a diferencia de las áreas de consulta y apoyo que se denominan direcciones; desde luego que el nuevo Reglamento reúne de manera clara el cúmulo de atribuciones del Ministerio Público en sus diversas facetas y legaliza la serie de cambios orgánicas que se habían venido suscitando con apoyo en disposiciones de menor nivel.

A la luz de este breve repaso de la estructura de diversas procuradurías de justicia estatales, se advierte sin lugar a dudas su asimetría, su asistematicidad, tal vez por sus disímolas funciones, pero también por sus distintas realidades, necesidades, posibilidades y políticas.

4. ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Ante el marco de referencia y legal antes presentado, procede abocarnos a investigar si el quehacer institucional que divulga cada institución conlleva el cumplimiento de su misión, pero sólo lo haremos en una selección de entidades federativas, tal vez las más representativas, como son Baja California, Coahuila, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Veracruz, para culminar con el Distrito Federal.

A. ESTADOS

a) BAJA CALIFORNIA

Como parte de la renovación del marco jurídico y reestructuración organizacional, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado y su Reglamento incluyen como figuras innovadoras, dependientes directas de la Subprocuraduría General de Justicia, a tres direcciones: la Dirección de Coordinación y Supervisión, la Dirección de Normatividad y la Dirección de Orientación Social y Coordinación Gubernamental.

La Dirección de Coordinación y Supervisión es la responsable de diseñar y vigilar el programa de supervisión normativa y operativa para las subprocuradurías de zona, así como establecer y aplicar los criterios y el programa de visitas para la

verificación del cumplimiento de las funciones de las subprocuradurías de zona; la Dirección de Normatividad se encarga de elaborar los proyectos normativos, así como de definir los criterios, políticas y programas de las actuaciones ministeriales con respecto a la integración de las averiguaciones previas y la Dirección de Orientación Social y Coordinación Gubernamental tiene como función la de programar las audiencias que el subprocurador general de justicia conceda al público que lo solicite, así como el dar seguimiento a las disposiciones y acuerdos que emita el subprocurador general con tal motivo e informar sobre su resultado. De igual forma, el día 2 de julio de 1999 se publicó el Reglamento del Servicio de Carrera de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California, cuyo objetivo es establecer la profesionalización de los agentes del Ministerio Público, policías, peritos y personal administrativo, la implementación de programas que conduzcan a tal fin, así como a la mejoría de las prestaciones y condiciones de seguridad social.

Con fecha 26 de marzo de 1999, se publicaron el Reglamento de Correctivos Disciplinarios para los Agentes de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Reglamento del Consejo de Honor y Justicia de la misma. El primero tiene como propósito establecer las bases para la aplicación de correctivos disciplinarios, tendientes a preservar y garantizar la actuación de los agentes de la policía ministerial; el segundo tiene por objetivo regular la estructura orgánica del Consejo de Honor y Justicia de la Procuraduría, mediante el establecimiento de las bases de organización y funcionamiento del mismo, para el

debido desempeño de sus atribuciones conforme a lo previsto en la Ley de Seguridad Pública y bases de coordinación para el Estado de Baja California. Actualmente se cuenta con el anteproyecto del Programa de Estimulos y Recompensas Económicas y se inició con el anteproyecto del Programa de Prestaciones y Seguridad Social.

En cuanto al abatimiento de rezago y determinación adecuada de asuntos, se acondicionaron las instalaciones de la agencia Playas de Tijuana para ampliar y fortalecer al Instituto de Capacitación y Formación Profesional y poner en marcha la agencia Antirezagos; asimismo, a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley Orgánica, se separaron las agencias del Ministerio Público en receptoras y especializadas para dar una mayor, inmediata y mejor atención a las denuncias presentadas por la ciudadanía, disminuyendo en gran medida el rezago existente y mejorando la atención y seguimiento de las denuncias durante el proceso de integración de las averiguaciones previas.

En torno al combate a la corrupción, la Dirección General de Asuntos Internos y Contraloría de la Procuraduría implementó un programa de atención y seguimiento a quejas, mediante el cual el ciudadano en forma directa o vía telefónica presentan inconformidades por la actuación irregular de algún servidor público de la institución. El resultado obtenido en 1999 ha sido la recepción de 258 quejas, de las cuales fueron aplicadas 197 sanciones que van desde simples amonestaciones

verbales y escritas, suspensiones temporales hasta el despido del empleo. Se contabilizaron a final de periodo un total de 50 elementos retirados de sus cargos.

Por cuanto hace a la administración de recursos, durante 1999 se dio un incremento de 400 plazas, de las cuales 24 fueron para agentes del Ministerio Público, 240 agentes de la policía ministerial, 31 peritos; en el área de servicios administrativos se creó la Unidad de Planeación y Desarrollo Organizacional para la elaboración y actualización de los manuales administrativos de funciones, políticas y procedimientos de la dependencia, así como la elaboración y coordinación de la programación de metas y actividades propias de la Procuraduría y su apego y seguimiento al Plan Estatal de Desarrollo; de igual manera se creó la Unidad del Programa de Modernización para dar seguimiento al programa de construcción, remodelación y equipamiento.

En el importante rubro del equipamiento, se adquirieron 41 unidades automotrices, un sistema integral de radio comunicación y equipo de telefonía con un costo de inversión de dos millones 783 mil 915 pesos. Se invirtió un total de 231 mil 791 pesos en la adquisición de equipo de seguridad (como chalecos antibalas). En el área de informática se adquirieron 324 equipos de cómputo completos y 25 computadoras portátiles para habilitar las diversas agencias del Ministerio Público de nueva creación instalando en ellas los sistemas de averiguaciones previas y el de vehículos robados. Los equipos en mención suman en total una inversión de ocho millones 560 mil 830 pesos que se destinaron para equipar a las 8 agencias

del Ministerio Público receptoras de nueva creación. Por otra parte, se crearon seis agencias especializadas, dos en cada una de las siguientes ciudades. Tijuana, Ensenada y Mexicali. El monto de la inversión fue de 24 millones 226 mil 250 pesos. Se equiparon también las agencias especializadas de robos domiciliarios y a comercios, robo de vehículos y la agencia especializada en homicidios de las tres subprocuradurías de zona, así como el Centro de Atención a Víctimas; también se adquirió el mobiliario necesario para su funcionamiento, habiendo destinado un millón 993 mil 177 pesos. Además de los sistemas actuales, se desarrollaron los sistemas de Estadística Delictiva, Control de Armamento, el Integral de Ordenes de Aprehensión y la actualización del Sistema de Vehículos Robados. Además se elaboró el diseño de la base de datos para los delitos de robo de vehículos y robo domiciliario.

Para el área de servicios periciales se invirtieron un millón 265 mil 700 pesos en la adquisición de un cromatógrafo de gases, un espectroscopio infrarrojo de fourier, un espectrofotómetro de absorción atómica, un PCR para análisis de DNA, dos espectrofotómetros de ultravioleta visible, un duocenter para el laboratorio de grafoscopia y documentos cuestionados, tres cámaras para captura de balas y casquillos, así como el equipo de área química para cada una de las unidades de servicios periciales de zona, consistentes en un microscopio binocular, una centrífuga, un termoblock, una incubadora, un agitador, un reloj digital, un mechero bunsen, un agitador mecánico para sangre, unas micropipetas, una lámpara ultravioleta, un espectrofotómetro, una parrilla con agitador magnético, un

autoclave, un refrigerador doble puerta y unos soportes para micropipetas. Se amplió y fortaleció al Instituto de Capacitación y Formación Profesional. Se instalaron equipos de cómputo y se incorporaron 9 plazas para mejorar su funcionamiento.

En materia de informática se diseñaron los sistemas de estadística delictiva, mismo que permite tener una mejor visión y manejo de la información para la toma de decisiones y para una adecuada integración de las actas de averiguación previa, y con ello fortalecer el ejercicio de la acción penal y la correspondiente reparación del daño. Se elaboró también el Sistema de Control de Armamento el cual tiene como propósito mantener actualizado el inventario de armas y su registro ante la Secretaría de la Defensa Nacional, lo que permite además, en caso de extravío, realizar el trámite de baja del inventario propiedad de Gobierno del Estado. Se diseñó un Sistema Integral de Ordenes de Aprehensión, que permite a los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados dar el seguimiento oportuno desde que se inicia la integración del acta de averiguación previa hasta que culmina con la emisión de una orden de aprehensión. De igual manera se actualizaron los sistemas de robo de vehículos y de averiguaciones previas para hacerlos más prácticos y se cuenta ya con un diseño de la base de datos para los delitos de robo de vehículo y robo domiciliario para los cinco municipios del estado. Estas adecuaciones en algunos sistemas informáticos han permitido que se tengan avances significativos que van desde el mejoramiento en la atención brindada a la ciudadanía que acude a denunciar los delitos ante las agencias del Ministerio

Público como instancias de representación social, hasta la correcta integración de las actas de averiguación previa.

En el periodo que se informa fueron atendidas 231 mil 836 personas por las agencias del Ministerio Público, en Mexicali se atendieron 74 mil 614 personas, en Tijuana 135 mil 218, incluyendo las atendidas por Tecate y Rosarito, y en Ensenada se atendieron 22 mil 4 personas, incluyendo las atendidas por la agencia del Ministerio Público de San Quintín y Valle de la Trinidad. Del total de atenciones en el Estado se iniciaron 57 mil 891 actas de averiguación previa, de las cuales se consignaron 12 mil 677, se declararon cuatro mil 413 incompetencias, cinco mil 433 consultas de archivo, 16 mil 921 de reserva en trámite y 18 mil 447 averiguaciones en trámite, se dieron ocho mil 916 orientaciones al público, se emitieron 84 mil 152 constancias de documentos, asimismo fueron giradas 80 mil 877 órdenes de investigación.

b) COAHUILA

En la anterior administración estatal, se promulgó el decreto de reformas al Consejo Consultivo de Seguridad Pública, con el objetivo de implantar acciones de control a la inseguridad pública, entre otras: la creación de la Cruzada Estatal por la Seguridad Pública, la cual fue fortalecida con 35.2 millones de pesos provenientes del convenio que sobre la materia fue suscrito entre el Estado y la Federación, contempla el Programa de Valores Éticos; capacitación y equipamiento a la policía

ministerial para combatir el crimen donde los 38 municipios fueron beneficiados con la dotación de 170 patrullas nuevas, 1,600 equipos policiales, 4 motocicletas, equipo antimotín, 750 armas cortas y 250 armas largas, y Programas Estatales de Seguridad Escolar.⁸⁸⁰

Acciones que conjuntamente con las anteriormente implementadas, de acuerdo a los informes del gobierno del Estado redujeron los índices delictivos en un 18.7 por ciento en 1999, en relación con 1997.

El nuevo gobierno estatal, se comprometió⁸⁸¹ a combatir la inseguridad previniendo el delito con acciones integrales y con la participación ciudadana; creará el servicio civil de carrera policial, reestructurar, modernizar, profesionalizar y especializar los cuerpos policiacos; reforzará la coordinación de estos con sus similares municipales y federales; construirá un banco de datos de sus miembros y de información delictiva.

Promoverá reformas legales para dotar de autonomía al Ministerio Público, que sólo estará sujeta a la ley que lo rige y observará la verdad y honradez en el ejercicio de sus atribuciones. Se adoptará la política de "cero tolerancia" para los delitos graves y los reincidentes.

880 Información oficial, publicada en la página de Internet de la Procuraduría General de Justicia del estado de Coahuila, con dirección <http://www.coahuila.gob.mx/coah/proc.htm>.

881 Discurso de toma de posesión del gobernador Enrique Martínez y Martínez, 1° de diciembre de 1999.

c) ESTADO DE MÉXICO

De acuerdo con los informes oficiales,⁸⁸² dentro del Programa Nacional de Seguridad Pública se dieron pasos importantes en la profesionalización, equipamiento, aplicación de tecnología e infraestructura destinada a la prevención y combate del delito.

Se avanzó significativamente en la coordinación entre policías, los operativos conjuntos y la integración de grupos especializados para combatir delitos específicos. Se instituyó el Gabinete de Trabajo y Consulta Interinstitucional en donde participan instancias federales y estatales. De su seno han surgido acciones concertadas para atender la inseguridad en vialidades urbanas, puntos carreteros y corredores industriales de la entidad.

El ataque a la impunidad y la corrupción ha sido posible en la medida en que la autoridad se conjuntó con la comunidad; con quienes, en forma individual o colectiva, se sumaron a la cruzada nacional contra el crimen y la delincuencia. Se crearon instancias de participación ciudadana en el estado y los municipios. Destaca el Consejo Estatal de Prevención Social que involucra a instituciones y dependencias públicas en tareas de educación cívica, combate a las adicciones, rechazo social a la violencia y prevención de las conductas antisociales.

882 Cfr. V Informe de César Camacho Quiroz, como gobernador del Estado de México, enero de 1999.

Para atender la zona conurbada, entró en funciones la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia. El mayor índice delictivo se concentra en 19 municipios que ocupan el 11 por ciento del territorio pero albergan a dos terceras partes de la población. En estos se iniciaron, en el primer semestre de 1998, 76 mil 500 averiguaciones: ocho de cada diez del conjunto estatal. Se identificaron 87 puntos críticos a fin de concentrar los recursos donde más se requería y poner en marcha operativos específicos en áreas habitacionales, industriales, comerciales y bancarias.

Entre 1997 y 1999, se duplicó el presupuesto estatal en seguridad pública y procuración de justicia al pasar de 950 a casi mil 800 millones de pesos. El monto acumulado fue de más de 4 mil millones. Los recursos aplicados por convenio con la federación fueron: en 1997, 102 millones; en 1998, 202; en 1999, 480. Un incremento de 370 por ciento.

En apoyo a la policía preventiva, se amplió el parque vehicular a mil 800 unidades: una patrulla por cada 7 mil habitantes; en 1993 era una por cada 22 mil. Opera ya un moderno y complejo sistema de radiocomunicación que cubre al 95 por ciento del territorio estatal.

Inició la vigencia de una nueva ley de seguridad preventiva, aprobada por unanimidad, que retoma las reformas a la Constitución federal y se inscribe en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre sus principales novedades están la

definición de la carrera policial y el control de los servicios de seguridad privada. Se dio a la formación profesional un carácter obligatorio y permanente; al adoptarse mecanismos de selección, se mejoraron los contenidos curriculares y se enfatizó la enseñanza de los derechos humanos. Existe ahora más cuidado en el reclutamiento y depuración de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia, así como en la elevación de su eficiencia terminal. Del Instituto de Capacitación y Formación Profesional, han egresado ya siete generaciones de agentes investigadores de la policía judicial y tres del Ministerio Público. Se trabaja en un programa civil de carrera.

Se inauguró la Subprocuraduría del Sur y está en construcción la de Tlalnepantla; se abrieron los centros de justicia de San Juan Ixhuatepec, Tejupilco, Sultepec y Chimalhuacán, seis agencias especializadas en robo de vehículos y cuatro para atender los delitos en contra de la propiedad y posesión de inmuebles.

Según el reporte oficial, por su equipamiento y nivel de especialización, los servicios periciales se ubican en el primer lugar nacional.

Se celebró un Convenio Específico de Colaboración con el Distrito Federal, con énfasis en los delitos de secuestro, asalto a bancos, robo de vehículos particulares y de transporte de carga. Se acordó establecer agencias del Ministerio Público en zonas limítrofes de alta incidencia delictiva; a la fecha se han instalado dos de cinco convenidas. También se han establecido mecanismos de apoyo y reacción

conjunta, intercambio de información y operativos preventivos. Debe reconocerse que los grupos de trabajo se desempeñan en forma altamente satisfactoria.

El robo a transporte de carga se redujo, en el primer semestre de 1999, en casi 35% respecto al mismo periodo del año anterior; a la fecha son 2 mil 300 los automóviles recuperados y devueltos a sus propietarios. Detuvieron 21 bandas de secuestradores.

Al inicio de 1998 se tenía un rezago histórico de más de 600 mil averiguaciones previas; hasta el primer semestre de este año había decrecido 55% y el compromiso fue que antes de que acabara la administración del gobernador Camacho Quiroz llegaría a 65. En cuanto a órdenes de aprehensión, durante el sexenio ahora concluido se recibieron 120 mil mandatos judiciales y se dio cumplimiento al 86%. De las más de 5 mil sentencias que emitió el Tribunal Superior de Justicia, tres de cada cuatro fueron condenatorias.

Se presentaron al Congreso del Estado y éste las aprobó, iniciativas para reformar los códigos penal y de procedimientos penales. Con éstos se espera mejorar la función investigadora y persecutora del Ministerio Público; ofrecer protección a las víctimas del delito y procurar la reparación del daño; combatir al crimen organizado y penalizar con mayor rigor los ilícitos peligrosos.

Se cuenta con 13 centros de atención médica y de trabajo social con las víctimas directas e indirectas del delito; en la prevención de la violencia sexual e intrafamiliar y en la ayuda a las personas abandonadas.

d) GUERRERO

Al gozar de alta prioridad, la seguridad pública se institucionalizó con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana; asimismo funciona el Consejo Estatal de Seguridad Pública como instancia de coordinación y cohesión para las acciones de gobierno en la materia, lo cual ha mejorado los resultados en la materia, parte de la acción gubernamental en 1999 fue la implementación del programa "nula impunidad" encaminado a proteger los fundamentales valores sociales y humanos.

Las diversas corporaciones policiacas preventivas cuentan con casi 4,000 elementos, algunos de los cuales están destacamentados en las "bases de operaciones mixtas" en coordinación con la policía judicial y el ejército mexicano, para combatir asaltos carreteros y narcotráfico, también se realizan operativos carreteros para garantizar la seguridad de los viajeros.

Se invirtieron 55.3 millones de pesos en la adquisición de 154 camionetas, 2 camiones y 25 automóviles para la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad; se adquirieron 550 equipos de protección, equipo de cómputo por

8.6 millones de pesos para el Sistema Estatal de Información sobre Seguridad Pública, y armamento; también se destinaron 98.8 millones de pesos par establecer la infraestructura de telecomunicaciones y el servicio telefónico de emergencia 066; erogaron 7.2 millones de pesos para dotar de equipo a los servicios periciales (móviles); de igual manera se destinaron 1.2 millones de pesos para un programa de prevención del delito y la edición de una revista mensual de seguridad pública.

Se implementó un nuevo programa de capacitación y profesionalización en el Instituto de Formación y Capacitación Policial, con miras a generar una nueva actitud de eficiencia y servicio en los servidores de las corporaciones; del mismo modo, se sometió a programas de evaluación y certificación de personal, a 2,989 servidores públicos; del personal evaluado concluyeron la capacitación especializada 1,903 personas (policías judiciales, peritos y agentes del Ministerio Público), quienes se incorporaron al Programa de Dotación de Complementos, que otorga estímulos económicos y homologaciones. Efectivos judiciales recibieron diversos cursos de capacitación, algunos impartidos por el FBI; de igual forma, los agentes ministeriales, los policías y peritos se sometieron a un examen teórico-práctico, como mecanismo de evaluación periódica. Se dieron de baja a 26 policías judiciales, y de manera preventiva, se rotan continuamente los elementos de la corporación policial.

Mediante una reforma constitucional⁸⁸³ se transfirió al Congreso del Estado la facultad de designar al procurador general de justicia, asimismo en diversa reforma se modificó la estructura organizacional y mecanismos del funcionamiento de la Procuraduría, creándose las Subprocuradurías Jurídica y de Derechos Humanos, de Asuntos Indígenas, y de Atención a la Víctima y Servicios a la Comunidad, así como la Contraloría interna. De manera consecuente, se modificó el Reglamento de la Ley Orgánica para agilizar y fundamentar la actuación de la Procuraduría en el proceso penal; se dictaron criterios normativos sobre agravios, presentación oportuna de pedimentos y visitas carcelarias, se establecieron controles de seguimiento semanal de libramiento y cumplimiento de órdenes de aprehensión y procesos por delitos graves. Se crearon 6 agencias itinerantes del Ministerio Público, se incorporaron 30 agentes del MP, 16 peritos y 86 policías judiciales.

De acuerdo a los informes oficiales,⁸⁸⁴ la incidencia delictiva en el primer trimestre de 1999, siguió comportándose a la baja en un 9.5 % respecto al mismo periodo de 1998, por lo que respecta a los municipios, en 1998 era de 12 ilícitos y en 1999 es de 11 delitos por cada 5,000 habitantes.

En el año de 1999 se iniciaron 25,062 averiguaciones previas y se consignaron 5,772. de estas, 1,184 con detenido y 4,588 sin detenido; se resolvieron en total 20,848, con lo cual se avanza en combatir el rezago existente. Se eliminó la

883 A los artículos 47, fracciones XXIX y XXV y 80 de la Constitución local, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 14 de mayo de 1999

884 Vertidos por en el Informe de Gobierno así como por la página de internet de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero

práctica de iniciar actas ministeriales por diversos delitos, ahora se sigue la indagatoria por todos los delitos de un mismo hecho.

En el área de control de procesos, se sigue manteniendo el promedio de un 77 % en autos de formal prisión y un 64 % en sentencias condenatorias.

La actividad investigadora realizada por el Ministerio Público y la Policía Judicial establece un promedio 86.3 personas detenidas por mes, y 2.87 por día, durante 1999, en delitos graves, lo que hace un total de 259, de los cuales el 98% se encuentran presos, con formal prisión y sujetos a proceso. En los meses de enero a marzo de 1999 se libraron 1,603 órdenes de aprehensión, de las cuales se ejecutaron 420 y se cancelaron 315.

En todo el espectro penal, de enero a marzo de 1999 se informa la detención de 1,028 inculcados, que fueron puestos a disposición del órgano jurisdiccional, lo que representa un promedio de 11.4 personas detenidas por día; en el mismo periodo se dictaron 408 autos de formal prisión y 125 autos de libertad, y hasta febrero, se dictaron 229 sentencias condenatorias y 131 sentencias absolutorias. Por otra parte, se afirma que la incidencia delictiva ha comenzado a disminuir, pues de un total de 30,196 delitos cometidos en 1998, descendió a 29,663 en 1999; los homicidios decrecieron en 4.3%, las lesiones dolosas en 13.7% y los secuestros en 23%.

Se señala en el informe oficial, que para continuar con el esfuerzo hasta ahora realizado es necesario apoyar las siguientes acciones: mejorar los servicios de la procuración de justicia; modernizar al Ministerio Público; mejorar la imagen de la Procuraduría; mejorar la atención al público; lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios de la procuración de justicia; otorgar un mejor servicio de información a los diferentes niveles de participación en las actividades de la procuración de justicia; obtener estadísticas que permitan un mejor control y una adecuada toma de decisiones a nivel interno.⁸⁸⁵

e) JALISCO

En su página de Internet, el gobierno del estado de Jalisco⁸⁸⁶ señaló que, para dar respuesta al justo reclamo de la sociedad en materia de seguridad pública, en 1999, a través de la Secretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social, la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, se propuso disminuir: 30% el índice de secuestros; 20% el índice de robo de vehículos, robo a negocios, robo a bancos, y el abigeato; 15% el índice de robo a casas, de daño a las cosas, de lesiones y homicidios; 10% el índice de robo a personas.

885 Información oficial, publicada en la página de Internet de la Procuraduría General de Justicia del estado de Guerrero, con dirección <http://www.pgjegro.gob.mx>

886 Cfr Dirección <http://www.jalisco.gob.mx>

Adicionalmente, se pretendería la integración de 500 asociaciones vecinales en las 12 regiones del Estado para formar una cultura de prevención del delito a través de la participación ciudadana. Se llevaría a cabo un programa de actualización policiaca para 10,000 elementos en activo y se pondrían en práctica varios programas para el buen uso del servicio telefónico 080.

Se incrementaría en 30% el cumplimiento de órdenes de aprehensión por delitos graves; se agilizaría 30% el tiempo del procedimiento de integración de averiguaciones; se pondrían en operación 30 Agencias del Ministerio Público Especializadas y se crearían 5 Agencias del Ministerio Público Itinerante para cubrir de forma periódica y alternada a los municipios que no cuentan con agentes del Ministerio Público.

Asimismo, se habría de eficientar 80% el tiempo de emisión de dictámenes periciales para auxiliar de forma rápida la procuración e impartición de justicia e iniciar la operación del primer laboratorio de genética forense en el occidente del país.

Los recursos destinados para 1999 en materia de seguridad pública y procuración de justicia, ascendieron a 1,163 millones de pesos que incluyen recursos estatales y los derivados del Convenio de Coordinación en Materia de Seguridad Pública suscrito con la Federación. A estos recursos había que adicionar una parte de los casi 900 millones de pesos que los municipios recibirían, provenientes del ramo 33,

y que deberían destinar a seguridad pública, y aquellos que las dependencias federales (PGR, SEDENA, PFP) asignaron al combate del narcotráfico y delitos federales.

De acuerdo a los informes oficiales,⁸⁸⁷ se han dado significativos avances en la regionalización de las entidades interesadas en la seguridad pública, así como en la coordinación con las instituciones de los otros 2 niveles de gobierno, creándose la Red Estatal de Información sobre Seguridad Pública y Justicia; también se ha mejorado el sistema de radiocomunicación para cubrir "zonas oscuras" del área metropolitana y otros municipios; se ha eficientado la atención por el sistema de telefónico de emergencias 080; se ha aplicado con buenos resultados el proyecto de localización y recuperación de autos robados.

En cuanto a la actualización para agentes del Ministerio Público y de la policía judicial, se cumplió en un 90%; todo el personal de nuevo ingreso fue capacitado e inscrito en el Registro Nacional de Seguridad Pública del S.N.S.P.; también se concertaron cursos para servidores públicos por parte del FBI; a pesar de esto, al personal de la Procuraduría, se le siguió procedimiento administrativo en 1998 a 271 servidores, con suspensión o cese a 93, en 1999 fueron 66.

⁸⁸⁷ Cabe precisar que en su página de Internet. La Procuraduría no aporta información sobre resultados de su quehacer, por tanto, únicamente a través de la página del gobierno del Estado se puede obtener información, muy escasa por cierto

En la prevención del delito, se han implementado programas educativos como "mi amigo el policía", "adolescentes en alerta", "construye tu vida sin adicciones" y "Plan Jalisco de lucha contra las drogas".

Muestra del constante trabajo operativo, es que desde el inicio de la Secretaría de Seguridad Pública (11 de mayo de 1998) hasta septiembre de 1999, la policía estatal en coordinación con la PGR destruyó 179 plantíos de marihuana (2'970,623 matas) y 4 plantíos de amapola (66,600 matas); al respecto, se ha puesto en marcha la primera agencia mixta del Ministerio Público; asimismo, la Procuraduría estatal reporta haber desmembrado 30 bandas delictivas, detenido a 58 secuestradores y 69 inculpados por abigeato.

Se ha dado un necesario impulso a la protección de las víctimas con la creación de la Supervisión de Derechos Humanos, la Coordinación General de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, con sus respectivas direcciones.

De manera consecuente con la especialización de las subprocuradurías, se ha incrementado el número y ámbito de las agencias especializadas del Ministerio Público.⁸⁸⁸

⁸⁸⁸ Las más recientes son las denominadas "especial receptora de denuncias", "accidentes de transporte público", "itinerante", pero también existen en "robo de vehículos de carga pesada", "de bancos y empresas de seguridad", entre otras.

f) NUEVO LEÓN

El gobierno del estado de Nuevo León, ha considerado dentro del Plan Estatal de Desarrollo para el Período 1997-2003, como un área de gran relevancia lo relativo a la procuración de justicia, y ha establecido como objetivo general el "cumplir, con mayor eficiencia y transparencia dentro del marco de la ley, la tarea de procuración de justicia a través de la capacitación continua, el uso de tecnologías adecuadas, del trabajo conjunto y coordinación con las distintas esferas de gobierno; por el bienestar, la tranquilidad y el respeto al patrimonio de los nuevoleonenses",⁸⁸⁹ por lograr tal objetivo se ha trazado las siguientes estrategias:

1. Redefinir la estructura orgánica y administrativa, así como el marco legal de funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia, con el fin de lograr óptimos resultados en la actividad del Ministerio Público y fundamentalmente de la corporación policial que depende de esta institución
2. *Proponer la reforma constitucional correspondiente, para que en el nombramiento del procurador general de justicia del Estado tenga participación el Congreso local.*
3. Establecer nuevas agencias del Ministerio Público, crear unidades especializadas en la investigación de los delitos y redefinir procedimientos administrativos con el propósito de agilizar y hacer transparente la procuración de justicia y responder así las demandas de la población.
4. Promover la adquisición de equipo y laboratorios tecnológicamente avanzados con el fin de mejorar los sistemas y las técnicas de investigación criminal.
5. Fomentar la cultura de prevención de la delincuencia a través de programas en los cuales colaboren diversos organismos públicos y privados, creando un consejo de participación de la sociedad civil y multiplicando los módulos de orientación social.
6. Promover la revisión de la legislación penal para su adecuación a las nuevas manifestaciones de la delincuencia y el crimen organizado.

889 Cfr Plan Estatal de Desarrollo de Nuevo León, en página del gobierno del Estado, en Internet con dirección <http://www.nl.gob.mx>

7. Apoyar los esfuerzos de la Procuraduría General de la República en los programas y acciones de combate al narcotráfico.
8. Fortalecer el Instituto de Formación Profesional para que, con sólidas bases científicas, técnicas y pedagógicas, proporcione capacitación básica y especializada, reforzando con ello un plan de carrera para el personal del Ministerio Público.
9. Propiciar la cooperación con otras entidades federativas e instituciones públicas en torno a programas y acciones para la prevención y persecución del delito.
10. Reforzar la Visitaduría General creando unidades de Contraloría Interna para vigilar el adecuado desempeño de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado.

Para cumplir con las anteriores estrategias, la Procuraduría General de Justicia en el Estado ha diseñado una serie de programas que se desarrollarán a corto, mediano y largo plazo, destacando los siguientes:

1. Depurar al personal de la institución con antecedentes negativos para el servicio.
2. Dignificar, profesionalizar y modernizar los servicios de la Procuraduría.
3. Reestructuración normativa para simplificar y eficientar trámites y procedimientos en las diversas áreas.
4. Fortalecer la presencia de los servicios policiales.
5. Programa de protección a testigos y víctimas de delito.
6. Reducción de los tiempos para integración de las averiguaciones previas.
7. Instalación de equipo con tecnología de punta en el área médico forense, en sus departamentos de: *postmortem*, clínica, laboratorio forense de toxicología forense y drogas de abuso y de ADN (identificación de personas por medio de huellas genéticas).
8. Establecimiento de un programa de televisión con temática sobre prevención y combate al delito.
9. Contra adicción todo Nuevo León. Campaña Estatal de Prevención contra las adicciones y la delincuencia, donde se conjuntarán los esfuerzos de la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social, DIF Nuevo León, y la Procuraduría General de la República (Delegación Nuevo León).

10. Mejora tu empresa, mejorando tus empleados. Mediante cursos y talleres, impartidos por los Módulos de Orientación Social a obreros y empleados, se fomentará la cultura de la participación armónica de la comunidad para construir un medio ambiente adecuado que incentive a la productividad, mejorando la calidad de vida familiar.
11. Más espacio, más prevención Incrementar las actividades de prevención a través de la creación de Módulos de Orientación Social, en los que se proporcione orientación y asesoría legal psicológica y social en los municipios.
12. Creación de un Consejo Estatal de Prevención del Delito y Procuración de Justicia.
13. Coordinación con la Procuraduría General de la República para el combate de actividades relacionadas con el narcotráfico.
14. Análisis y Diagnóstico para determinar la posibilidad del establecimiento del Servicio Civil de Carrera dentro de la Procuraduría en sus diversas áreas.
15. Contribución al desarrollo de los subsistemas de información del Sistema Nacional de Seguridad referente a las bases de datos sobre indiciados, procesados y sentenciados.
16. Colaborar con las instancias federales y locales para el combate al delito de secuestro, tráfico de indocumentados, robo a vehículos y otros delitos graves.
17. Realizar investigaciones por enriquecimiento ilícito de servidores públicos mediante acciones conjuntas de la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de la Contraloría del Estado.
18. Promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos.
19. Sistemas para atender las quejas o denuncias respecto a la actuación de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia.

El gobierno del Estado, ha implementado el "Programa Nuevo León Seguro",⁸⁹⁰ en el cual se invita a los estudiantes y amas de casa, a los obreros y campesinos, a las organizaciones no gubernamentales, a los organismos intermedios, a los medios de comunicación, a los partidos políticos, a los dirigentes sociales, a las autoridades municipales y a las federales que actúen en dicho Estado y a la comunidad en

890 *Idem*

general, a participar desde el ámbito propio de cada una de sus actividades y que desde sus hogares, centros de trabajo, organizaciones, administraciones, actúen con decisión, eficiencia y firmeza, para transformar la cultura de la sociedad, difundir la conveniencia en la observación de las normas y procurar el respeto al Estado de derecho, y que la suma de esfuerzos permita una lucha efectiva contra la impunidad y los actos delictuosos alcanzando los niveles de seguridad a que aspira todo Nuevo León. En este contexto, la Procuraduría se ha comprometido a implementar las siguientes acciones que repercutirán en eficientar la lucha contra la criminalidad:

1. Programa de Respuesta Inmediata. Se establece una atención telefónica directa por parte de la Procuraduría General de Justicia, en materia de quejas y denuncias que los ciudadanos presenten en relación con el desempeño del personal del Ministerio Público y la Policía Ministerial.
2. Buzón de voz. Implementar la instalación de un buzón de voz para recibir información confidencial sobre homicidios, robos, violaciones y otros hechos delictuosos.
3. Programa Retorno Confiable. Se buscará la recuperación de vehículos robados en el Estado que se hayan trasladado al extranjero.
4. Programa Gama Hotel. Creación de un grupo especializado de policías ministeriales, coordinado por agentes del Ministerio Público, encargados de dar seguridad al área hotelera de la localidad y en su caso investigar los delitos que se cometan.
5. Creación de Agencias del Ministerio Público Especializadas. Bajo el objetivo de brindar una mayor y mejor atención a la ciudadanía, con el establecimiento de estas agencias, a través de una integración de las averiguaciones de manera más ágil, efectiva y profesional, se contará con las siguientes: 3 Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos contra la vida e integridad corporal (lesiones, homicidios), 2 especializadas en el robo en general (robo a personas, a vivienda, etc., excepto a vehículos); 2 especializadas en delitos de "cuello blanco" (fraude, abuso de confianza, administración fraudulenta); 2 especializadas en delitos de tipo sexual.

Es menester señalar que el Programa Estatal de Desarrollo, en su capítulo relativo a seguridad pública y justicia, señala que la eficientización en la procuración de justicia es una tarea permanente de la Procuraduría, y su cabal cumplimiento exige una mejora constante, no sólo en los métodos de investigación de los hechos delictivos y de la persecución de los responsables, sino también, y con mayor énfasis, en el personal del Ministerio Público y la Policía Judicial que lo auxilia, los cuales deben realizar su función con estricto apego a derecho y atendiendo a los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, aspectos que constituyen una demanda constante de la sociedad.

Para avanzar en el cumplimiento de este objetivo, el ejecutivo estatal envió al H. Congreso del Estado una iniciativa que contiene una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado, la que contempla cambios y reformas en cuanto a la estructura funcional de dicha dependencia. En su parte central, estas reformas pretenden ubicar a la policía judicial en su exacta dimensión, es decir, como un órgano auxiliar del Ministerio Público, y a éste último como el encargado directo de llevar a cabo las investigaciones de los hechos criminales.⁸⁹¹ Dicha iniciativa, al igual que la de reforma a la Constitución local, fue consensada con la participación activa de diversos colegios y asociaciones de abogados y partidos políticos de la entidad. Otros aspectos de esta Iniciativa, son: afirmar el respeto irrestricto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos de la

891 Plantea que desaparezca la Dirección de la Policía Judicial y que los miembros de la policía ministerial, dependan del director de averiguaciones previas. Del mismo modo se introduce el escudo que por primera vez se utilizara en ésta dependencia y que representa la fuerza y seguridad para proteger y servir. El lema es *ubi lex ibi ordo* "donde existe la ley hay orden".

Procuraduría; precisar el tipo de atención que se dará a las víctimas u ofendidos por los delitos; participar en las acciones de prevención de los delitos; institucionalizar el servicio de carrera para los agentes del Ministerio Público, policía ministerial⁸⁹² y peritos.

Mediante un diagnóstico, se detectaron las problemáticas de seguridad pública y la procuración y administración de justicia, para las que la sociedad demanda atención inmediata; Seguridad Pública: La población exige una solución al incremento de los índices de criminalidad. El respeto al Estado de derecho y a la seguridad de las personas y su patrimonio son aspectos fundamentales para el bienestar de la población. Si se analiza la evolución del número total de delitos denunciados en el Estado, los datos muestran un crecimiento considerable. En 1993 se denunciaron 33,726 delitos, mientras que en 1997 fueron 56,222. Esto implica un crecimiento de 66%. De forma similar, al tomar en cuenta el crecimiento de la población de 1991 a 1995, el índice de delitos denunciados por cada mil habitantes se duplicó, pasando de 0.75 a 1.53. De las 56,222 denuncias de delitos presentadas durante 1997, el 37.4% corresponde a robo y el 12.3 a lesiones. El 76.5% de los delitos cometidos en el Estado ocurrió en el área metropolitana de Monterrey. El informe oficial estimó preocupante que durante 1996 un 63% de los delincuentes sentenciados corresponda al rango de edad entre 18 y 29 años, que son personas que se encuentran en edad óptima para incorporarse positivamente a una vida social y productiva, y sin embargo están delinquirando. Procuración de

892 El plan de estudios para aspirar a policía se modificó, incrementándose su duración y calidad, al incorporarse materias como psicología policial y ética policial.

justicia: El aumento de los índices delictivos en el país, y Nuevo León no es la excepción, ha afectado directamente los procesos de procuración de justicia en la entidad, pues los recursos y esfuerzos destinados a esta importante área han resultado insuficientes. La evolución cuantitativa y cualitativa de la delincuencia en el Estado muestra un desequilibrio muy significativo al contrastarla con el crecimiento estructural y administrativo de la Procuraduría. Esto ha generado una lucha desigual, con desventaja para la institución del Ministerio Público, en las labores de investigación de los hechos delictivos, rezago en el manejo de expedientes y retraso en el acceso a la justicia. Estos fenómenos han sido originados no sólo por la falta de recursos humanos, sino también por las remuneraciones inadecuadas, escasez de equipo técnico y de laboratorio, así como la falta de capacitación especializada en técnicas avanzadas de investigación. Por otra parte, en 1993 el número de agentes del Ministerio Público dedicados a atender la integración de las averiguaciones era de 41 y en 1997 fue de 51, lo que representa un incremento del 24%, en tanto que el número de averiguaciones creció en ese mismo periodo un 66 %.

Vale la pena destacar que la criminalidad simple y ocasional evoluciona hacia una delincuencia violenta y organizada que causa alarma en la población y obliga a la autoridad a diseñar estrategias y acciones contundentes para controlar su desarrollo, a la vez que determina la necesidad de trabajar en la prevención del delito para evitar la proliferación de los factores criminogénicos que lo generan. Las estadísticas demuestran que en el año de 1996 en el Estado se cometía un delito

violento cada 4.9 horas, en tanto que en 1997 se cometió un delito de ese orden cada 2.3 horas, entendiéndose por este concepto robo violento, asalto, homicidio o violación.

La Procuraduría realiza labores de prevención a través de las actividades de los módulos de orientación social, mismos que en 1997 beneficiaron a 23,030 personas, pero se considera que tal actividad debe intensificarse y reforzarse, lo que traería como consecuencia menos hechos delictivos, un número menor de averiguaciones y, por ende, el decremento del número de víctimas u ofendidos por hechos ilícitos.

Atención a víctimas del delito. En 1997 un 70% de las víctimas que recibieron atención en el Centro de Atención a Víctimas del Delito (CAVIDE) fueron mujeres, y de 1993 a 1997 un 30% fueron menores. De acuerdo con la información de los casos que se presentan ante el CAVIDE existen tres hechos preocupantes: el 52% de los casos que involucran víctimas menores de edad⁸⁹³ son de violencia sexual; el 32% de los casos de agresiones contra mujeres corresponden a violencia familiar, el 70% de los agresores son familiares de la víctima y el 20% amigos o conocidos. Si bien el Estado ha ofrecido un apoyo profesional a las víctimas de este tipo de delitos, se requiere de un mayor esfuerzo para mejorar esta atención. Al mismo tiempo, es indispensable aplicar las medidas necesarias en los distintos

893 Se creó una agencia especializada en atención de menores.

ámbitos para la oportuna prevención, así como dar vigencia a una legislación que sustente las actividades de los organismos relacionados.

Derechos humanos. Con frecuencia, la prestación de servicios de seguridad pública y de procuración y administración de justicia se han vinculado con violaciones a los derechos humanos. Para 1997, un 52% de las denuncias ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos fueron en contra de autoridades relacionadas directamente con los procesos y tareas de seguridad pública, procuración y administración de justicia: el 17% en contra de la policía judicial, 13% de seguridad pública, 11% del Ministerio Público y un 10% contra el Poder Judicial del Estado. Cabe destacar que los motivos de queja más frecuentes son: abuso de autoridad, con un 18% de las quejas; detención arbitraria, con un 13%, y lesiones, con un 11%. Además privación ilegal de la libertad y tortura, con un 10%. Un alto porcentaje de las causas de conclusión de los procesos ha sido que el denunciante no continuó con el proceso (21%) o bien que el hecho denunciado no constituía una violación a los derechos humanos (18%).

Con el fin de brindar mayor seguridad a la comunidad se ha realizado operativos permanentes de manera conjunta con la Policía Judicial del Estado, con la Delegación Nuevo León de la PGR y con las policías municipales, reforzando la seguridad con el grupo especializado SWAT

La reprobable actitud de algunos elementos policiacos⁸⁹⁴ manifiesta la necesidad de depurar y reestructurar las instituciones encargadas de brindar seguridad a la ciudadanía, en este sentido se han ejecutado una serie de acciones tendientes a eficientar la procuración de justicia,⁸⁹⁵ la sociedad reclama una Procuraduría eficaz,⁸⁹⁶ con sentido de su responsabilidad social. En 1999 se presentó a la Legislatura local, la iniciativa de reformas a la Constitución Política del estado de Nuevo León, para que *el Congreso del Estado participe en la ratificación del nombramiento del procurador general de justicia*, misma que ha sido aprobada, al igual que emitido el Reglamento correspondiente.⁸⁹⁷

Por otra parte con objeto de fortalecer la función del Ministerio Público, haciendo más eficiente y apegada a derecho su participación en la investigación de los delitos y la persecución de los presuntos responsables, como lo establece el mandato constitucional, así como para combatir las irregularidades que presentaba el funcionamiento de la policía judicial, se propuso la transformación de ésta en policía ministerial a fin de que los elementos que la integren se incorporen a las agencias del Ministerio Público investigadoras.

A fin de eficientar la función Investigadora del Ministerio Público, se estableció la apertura de una agencia del Ministerio Público especializada en el robo de

894 Se dieron de baja aproximadamente 120 policías judiciales y agentes del Ministerio Público

895 Ejemplo es la implementación del Sistema Único de Registro de Personal de Seguridad, que registra a 10,284 elementos, 92% de los integrantes del sistema; por lo cual se contará con sus fichas de identidad con fotografía, huellas digitales, record de servicios y currículum académico

896 Se ha presentado sendas iniciativas para reformar el Código Penal y el del procedimientos penales, que están en el proceso legislativo

897 De acuerdo a lo externado durante el I Informe de Gobierno estatal. Véase página de internet respectiva

vehículos, radicando en ésta un total de 1,390 averiguaciones, con su funcionamiento ha sido notoria la disminución del apoderamiento ilegítimo de vehículos toda vez que en el período de octubre de 1996 al mes de abril de 1997 se registraron 1,868 casos y en el mismo período de 1998, sólo se cometieron 1,243 robos. Asimismo y de acuerdo a la tendencia de especialización de las agencias del Ministerio Público, en diciembre de 1997 se creó una agencia en delitos patrimoniales, habiéndose radicado principios de 1999 62 averiguaciones, de las que fueron resueltas 16.

Por lo que hace el propósito de reforzar los controles internos, simplificación de trámites y combate a la corrupción en la Procuraduría, el rubro de ejecución de órdenes de aprehensión, el Departamento de Aprehensiones que antes dependía de la policía judicial se incorporó a la Dirección de Control de Procesos.

La prevención de la delincuencia no debe darse exclusivamente a través de medidas de represión y sanción, sino utilizando métodos de prevención primaria de conductas antisociales. en ese sentido se inició en el mes de marzo una campaña interinstitucional denominada "Contra adicción todo Nuevo León" misma que va enfocada a prevenir la delincuencia y uso de las drogas. En esta campaña se han coordinado los esfuerzos de diversas dependencias, entre ellas educación, desarrollo social, DIF e instituciones privadas, así como la PGR, Delegación Nuevo León. En el tiempo de desarrollo de esta campaña se ha dado orientación a niños y

jóvenes, involucrando en estas acciones preventivas a padres de familia, hermanos mayores y maestros.

Los servicios de teléfono de emergencia del CAVIDE, durante el año de 1997 atendieron 956 casos, durante el primer trimestre de 1998 se atendieron 458 casos, lo que representa que en los primeros 4 meses de 1998 se intervino en casi 48% de los casos en comparación al año 1997. En lo concerniente a nuevos ingresos para atención de personas con diferentes grados de maltrato físico o mental, dicho centro durante 1997 atendió 1,601 casos lo que representa un promedio mensual de 133 casos, en 1998, esta atención se incrementó a 167 casos en promedio mensual, lo que representa una tendencia de incremento en la atención brindada al público del 25%.

Es de destacarse que desde el inicio de esa administración se ha detectado conforme a las estadísticas, una disminución en el índice de la comisión de delitos, observándose que en el mes de octubre de 1997 se cometieron 5,074 ilícitos y en abril de 1999, 3,954.

Se hace un esfuerzo para subsanar errores cometidos al integrar averiguaciones previas careciendo de elementos necesarios e importantes que permitan la consignación de los responsables ante la autoridad judicial. El gobierno ha manifestado su compromiso por mejorar la procuración de justicia, para que los nuevoleonenses gocen de un sistema penal honesto, eficiente, expedito y justo.

El dinamismo de la sociedad, reclama una actualización constante del marco jurídico vigente que permita adecuar la legislación atendiendo a la realidad social considerando prioritariamente los valores de justicia y de legalidad. En ese sentido el titular del poder ejecutivo presentó iniciativas de Ley en materia de hacienda pública estatal y municipal, de fomento a la vivienda, al empleo y actividades económicas, seguridad pública y construcción de espacios educativos, que contribuirían a la prevención del delito. Se ha trabajado en reformas al Código Penal de Procedimientos Penales y de la Constitución Política del estado de Nuevo León, así como la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.⁸⁹⁸

g) SINALOA

A fin de cumplir plenamente con la funciones conferidas al Ministerio Público en Sinaloa, la Procuraduría General de Justicia⁸⁹⁹ ha concebido a la coordinación y la colaboración como eficaces instrumentos para el desarrollo y consecución de las tareas públicas, sobre todo en el renglón de la seguridad pública y procuración de justicia en el que intervienen diversas dependencias del ámbito municipal, estatal y federal. En este sentido se suscribieron diferentes convenios en materia de colaboración, intercambio y participación con organismos, dependencias e instituciones de los tres niveles de gobierno. Sobresalen los convenios de

898 La página de la Procuraduría General de Justicia del estado de Nuevo León está bajo la dirección <http://www.ni.gob.mx/procu/pgj.htm>

899 Información obtenida de la página de Internet bajo la dirección <http://www.pgjesin.gob.mx>

coordinación en materia de seguridad pública con los ayuntamientos de la entidad; de colaboración con la PGR, Delegación Sinaloa, Policía Federal de Caminos, Novena Zona Militar; con las procuradurías generales de justicia de los estados de la región noroeste de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, que preside la Procuraduría General de Justicia de Sinaloa, en materia de coordinación policiaca, con intercambio de información sobre órdenes de aprehensión y robo de vehículos, y con todas las Procuradurías en materia de combate al delito de secuestro.

Es objetivo de dicha Procuraduría, formar cuerpos policiacos más capaces, efectivos y profesionales para el combate al delito, para lo cual señala que ningún esfuerzo debe escatimarse en la creación de elementos policiacos más competentes y confiables en su labor, para una mejor prestación de un servicio que es esencial para la vida gregaria, el de seguridad pública. Respecto de lo cual refieren la realización de acciones para mejorar la selección, ingreso, capacitación, actualización y entrenamiento, de la policía judicial; así como ofrecerle a la corporación mejores condiciones de trabajo y retribuciones remunerativas a efecto de elevar la prestación del servicio en eficiencia y eficacia, todo ello se enmarca en los lineamientos y estrategias del Programa Estatal de Seguridad Pública y Justicia 1993-1998, y ha sido posible con los programas de profundización en la profesionalización y depuración de los cuerpos policiales, de diseño de sistemas, incorporación y de mejoramiento de las condiciones salariales y prestación de los mismos.

Diversos cursos se han impartido a mandos superiores y agentes investigadores de policía judicial tanto formativos como de capacitación, y se han adoptado mayores requisitos de admisión sobresaliendo el nivel de escolaridad mínimo de bachillerato, los exámenes psicométricos y *antidoping*, procurando con ello el mejoramiento sustancial de las funciones que realizan. Merece llamar la atención el Diplomado en Investigación Policial, en el que se exigió el grado de licenciatura para los aspirantes, con lo que se pretendió dar un nuevo enfoque al proceso formativo de la policía investigadora, para desterrar la concepción, de que las corporaciones se constituyen sólo de personas de escasa preparación académica. Con personal de cierto nivel de instrucción en las corporaciones policíacas, impulsando en éste un alto sentido de responsabilidad y espíritu de servicio, y mejores condiciones salariales y de trabajo, las autoridades de dicho Estado aspiran a tener un cuerpo policiaco más capaz, más comprometido.

Asimismo, para mejora de la institución, se amplió la infraestructura y equipamiento ministerial, policial y pericial mediante la aplicación de recursos provenientes del Convenio sobre Seguridad Pública establecido con el gobierno federal a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De acuerdo al informe oficial de 1999,⁹⁰⁰ como parte de las acciones de reforzamiento del área de averiguaciones previas de procuración de justicia, en ese periodo se crearon 8 agencias del Ministerio Público especializadas en la

900 Ver el Informe de Gobierno de Juan Millán Lizarraga

investigación de los delitos cuyo combate reviste mayor importancia debido al agravio social que causan.

Asimismo fueron incorporados previo proceso de convocatoria, evaluación, certificación y selección 80 auxiliares del Ministerio Público, distribuidos en las 51 agencias ubicadas en el Estado. Con ello se refuerza el equipo de servidores públicos encargados de la parte fundamental del ejercicio del poder punitivo del Estado, es decir, la investigación del delito.

Fue creada la Unidad de Bienes Asegurados, con el propósito de registrar, resguardar y controlar los bienes decomisados con motivo de la realización de probables hechos delictuosos. Esto, con el objeto de transparentar la administración de los bienes que por estar afectos a una averiguación previa, se encuentran a disposición del Ministerio Público.

En 1999 se registraron un total de 15 mil 277 averiguaciones previas, de las cuales fueron resueltas 6 mil 652, encontrándose en trámite 8 mil 625 de esas mismas. Además, fueron resueltas 8 mil 251 averiguaciones previas iniciadas en años anteriores.

A efecto de mejorar y hacer más eficiente el desempeño de la función de los agentes del Ministerio Público y con el fin de adoptar medidas para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos, se han celebrado reuniones periódicas

para instruir a los agentes del Ministerio Público en guardar el secreto y la reserva en la integración de las averiguaciones previas, para que el personal de archivo y secretarial guarde la secrecía necesaria sobre las denuncias y querellas de que tenga conocimiento. Asimismo, se han desarrollado acciones periódicas de supervisión del trabajo en las agencias del Ministerio Público, especialmente en la fase de integración de averiguaciones previas.

En coordinación con agentes ministeriales federales, así como policías judiciales locales y federales, municipales y miembros del ejército, se establecieron diversas B.O.M. (Base de Operaciones Mixtas), a partir de las cuales se llevaron a cabo operativos en las zonas serranas de la entidad con objeto de combatir a los grupos delincuenciales organizados. el Operativo Célula, realizado en las ciudades de mayor importancia en el Estado, así como los operativos de seguridad, implementados con motivo de semana mayor y el decembrino en coordinación con todos los municipios. donde participan agentes de la Dirección de Seguridad Pública, agentes del Ministerio Público, agentes de la Dirección de Tránsito Municipal, agentes del Ministerio Público de la Federación y agentes de la Policía Federal de Caminos.

En 1999, se emitieron 120 mil 580 dictámenes periciales, de los cuales 11 mil 067 fueron de medicina forense, 5 mil 953 de química legal, 7 mil 059 de valorización de bienes muebles e inmuebles y el resto, 96 mil 501 de otras áreas de la criminalística.

Sinaloa fue sede de la Reunión Regional de Procuraduría de Justicia de la Zona Noroeste para el análisis de los servicios periciales. De esa reunión se puede destacar el acuerdo relativo a la promoción de la cultura de la criminalística y la implementación de políticas para preservar la escena del crimen.

En el mismo periodo, se continuó la construcción del edificio del Servicio Médico Forense. A ello se suma también el levantamiento de 2 obras importantes: el Laboratorio de Medicina Forense y el de Investigación Criminalística. Por otra parte, fue necesario crear la Sección de Depósito de Indicios y Vestigios de Delitos a fin de conservar, controlar y estudiar las huellas, instrumentos y objetos de los ilícitos. El parque vehicular fue reforzado con un total de 85 unidades vehiculares, de las cuales fueron 27 vehículos sedán, 55 camionetas tipo pick-up, dos vagonetas tipo van y una grúa.

Por mucho tiempo el ejercicio de las obligaciones a cargo de la policía judicial del Estado, fue distribuido por zonas de la geografía sinaloense. A partir de 1999 esa organización sufrió cambios estructurales; sus atribuciones están ahora distribuidas entre el personal policial en razón a funciones, por efecto del nuevo Manual de Organización, Funcionamiento y Procedimientos para la Policía Judicial del Estado de Sinaloa,⁹⁰¹ el cual determina que ésta cuenta con 5 coordinaciones, a saber: investigación de delitos, ejecución de órdenes de aprehensión, detenciones en flagrancia, protección a víctimas de delitos y colaboración institucional.

901 Que entro en vigor el 10 de julio de 1999

En materia de reclutamiento, en este momento están en proceso de formación 100 potenciales policías judiciales que entraron en funciones en enero del 2000. Este centenar se sumó a los 35 nuevos agentes incorporados en 1999.

La policía judicial, a partir de su reforma organizacional de julio de 1999, debe cumplir con una función social importante: darle protección física a las víctimas de los delitos. La corporación policiaca ha detenido en flagrancia a 1,745 personas durante 1999. De ellas, puso a disposición del Ministerio Público del fuero común a 872. y 873 a disposición del Ministerio Público del fuero federal

Derivado de la tarea ministerial y con motivo de la consignación de delincuentes ante las autoridades judiciales por diversos delitos, se radicaron 4,617 procesos penales, dictándose 2,409 autos que determinaron la formal prisión o la sujeción a proceso, de los que se formularon 3,084 conclusiones acusatorias. En 1999, 1,735 procesos han recibido sentencia judicial condenatoria.

En el mismo periodo fueron libradas 3,117 órdenes de aprehensión y reaprehensión, de las cuales se ejecutaron 2,230 y 41 órdenes de comparecencia, negándose sólo 347 órdenes de aprehensión y 14 órdenes de comparecencia.

Una de las principales líneas de acción previstas en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004, es la revisión y estudio de las leyes, reglamentos y normas en materia de procuración de justicia, a fin de proceder a las reformas, adiciones y en su caso

a la formulación de normatividad diversa, concretándose en 1999 la elaboración de proyectos entre los que destaca: Manual de Organización, Funcionamiento y Procedimientos para la Policía Judicial, Anteproyecto de Reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público en Materia de Policía Ministerial, Reformas al Código Penal y de Procedimientos Penales y la Ley de Protección a Víctimas del Delito para la reincorporación de la figura del cuerpo del delito.

Se han implementado 21 cursos de formación, capacitación y especialización. El total de beneficiarios de estos cursos alcanzó la cifra de mil 523 servidores públicos de la institución, entre policías judiciales, peritos y ministerios públicos

A través de la Supervisoría de Derechos Humanos, la Procuraduría recibió, registró, controló y canalizó 20 recomendaciones emitidas por los organismos públicos y civiles defensores de derechos humanos, mismas que fueron analizadas, estudiadas y respondidas. Del total de 20 recomendaciones, fueron aceptadas 11 y no aceptadas las restantes. A las recomendaciones aceptadas se les dio el seguimiento debido. En atención a las recomendaciones recibidas, la Procuraduría inició 8 procedimientos administrativos en contra de servidores públicos de la misma y 2 averiguaciones previas. En materia de supervisión, se ha ejecutado el Programa de Visitas a partidas de policía judicial

En la actualidad, el ejercicio de la función pública no se puede separar del uso de la informática. Bajo una política de modernización en esa materia, la Procuraduría ha

promovido la reforma de su sistema de información adoptando varias medidas, entre las que destacan la instalación de equipo de cómputo y redes. la unidad lo hizo con 45 computadoras nuevas y una red local en la Dirección de Investigación Criminalística y Servicios Periciales.

En el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Sinaloa participó a través de la Procuraduría, mediante la aplicación de varios programas. Así, fue iniciada la actualización del Sistema de Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública conforme a las bases de datos del Sistema Nacional. Además, se inició la actualización del sistema de bienes informáticos conforme a las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La participación social también fue promovida a través de esta área, así fue abierta a la ciudadanía una línea de comunicación mediante internet, poniendo en funciones una cuenta de correo especial para ese efecto. Además se efectuaron reuniones con distintos organismos civiles representantes de los sectores sociales de Sinaloa, en las cuales se recabó la opinión de sus integrantes para incorporarla a los programas y acciones de trabajo de la Procuraduría. Destacan las juntas de trabajo con la Asociación de Agricultores del Río Fuerte Sur, de la cual surgió la creación de la Agencia del Ministerio Público Especializada para la Protección de la Actividad Agrícola en Ahome; la firma del Convenio de colaboración con la CANACO Culiacán para la instalación de la Agencia del Ministerio Público Especializada para la Protección de la Actividad Comercial; reuniones con la

Comisión de la Defensa de los Derechos Humanos de Sinaloa, en virtud de las cuales se creó la Agencia Especializada en Homicidios Dolosos en el municipio de Culiacán; y reuniones con el Centro Bancario de Sinaloa, para establecer un Programa Conjunto de Seguridad Bancaria.

En materia de información y control, fue implementado el informe diario de incidencia delictiva. Se colaboró con el Consejo Estatal de Seguridad Pública en la difusión de la estadística delictiva y acciones institucionales. Además, fue enviada información delictiva a INEGI, al Sistema Nacional de Seguridad Pública, CISEN, al Banco Central de Datos del Consejo Estatal de Seguridad Pública y a la Dirección General de Normatividad y Supervisión en Seguridad de la Secretaría de Gobernación. Agregado a lo anterior, se desarrolló un sistema de registro y seguimiento detallado de homicidios y las investigaciones en torno a ellos. Además, diariamente se realizan estadísticas de órdenes de aprehensión, averiguaciones previas, dirección jurídica consultiva, servicios periciales y control de procesos.

Para fortalecer el objetivo de contar con una institución del Ministerio Público con elementos de alta calidad individual, se creó la Unidad de Control de Confianza, que se encargará de llevar a cabo el seguimiento de la conducta personal de los servidores públicos del área de procuración de justicia, en su desempeño dentro y fuera de la institución, e incluso, una vez que han salido de ella.

Otro concepto importante en materia administrativa lo fue sin duda, el ejercicio del Programa de Homologación de Plazas, con el cual se beneficiaron mil 163 servidores públicos, a saber: 236 agentes del Ministerio Público; 844 agentes operativos de policía judicial y 83 peritos.

En materia de telecomunicaciones la Secretaría de Seguridad Pública en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, integra la nueva red estatal de radiocomunicación digital troncalizada para las corporaciones de seguridad, que tiene, entre otras bondades, dar confidencialidad a la comunicación de las corporaciones de seguridad. En el mismo sentido, se integra el Programa C-4, que contempla la integración de una red estatal de transporte para interconectar las bases de datos de los cuerpos de seguridad, el sistema 066 emergencia asistido por computadora y la red estatal de voz; sistemas éstos, que darán servicio a todas las dependencias de la administración estatal que lo requieran.

h) SONORA

La actual procuración de justicia en el estado de Sonora,⁹⁰² encuentra su punto de partida en la "Alianza por la Seguridad Pública", misma que contempla tres objetivos generales:

902 Información obtenida de la página de la Procuraduría General de Justicia del estado de Sonora, en Internet, con dirección <http://www.pgjeson.gob.mx/>

1. Fomentar la participación social en la lucha contra la inseguridad pública.
2. Combatir la impunidad.
3. Disminuir los índices delictivos.

El plan estratégico desarrollado por la Procuraduría General de Justicia del Estado, derivado de los objetivos que fija la Alianza, se basa en las siguientes directrices:

- I. Adecuar el marco jurídico de actuación del Ministerio Público. Se propone la emisión de reformas legales a diversos ordenamientos así como la expedición de reglamentaciones de carácter administrativo, que hagan más efectiva la procuración e impartición de justicia
- II. Profesionalizar a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Mediante el diseño y ejecución de programas de capacitación, actualización y especialización a los agentes del Ministerio Público y sus auxiliares, se pretende mejorar sustancialmente el servicio que presta la Procuraduría, al efecto, se contempla la elaboración de un reglamento que regule el Servicio Civil de Carrera.
- III. Lograr la aceptación y vinculación de la institución del Ministerio Público con la sociedad. Uno de los principios que inspiran a la "Alianza por la Seguridad Pública", es el de lograr la confianza de la sociedad en las instituciones de gobierno, a fin de obtener, en este caso, la actualización del concepto de Seguridad Pública. Bajo esta premisa, la Procuraduría General de Justicia del Estado, implementará acciones que le permitan palpar directamente las inquietudes o quejas sociales, pero al mismo tiempo, dar a conocer los principios que inspiran el servicio público de procuración de justicia, todo ello, con el propósito de reforzar el vínculo entre el ciudadano y la institución.
- IV. Reforzar las tareas de carácter social y atención a víctimas. Es de trascendental importancia que dichas funciones se amplíen en el Estado, al tiempo de que sean brindadas con la calidad y calidez que requieren los destinatarios de ese tipo de acciones, toda vez que su finalidad es hacer menos traumático el impacto físico y/o emocional sufrido por la víctima del delito.
- V. Contribuir a la disminución de la incidencia delictiva en el Estado, mediante la prevención integral del delito. En este punto se planean acciones al interior de la Procuraduría y de coordinación con otras dependencias, cuya finalidad es la de vincular la información que obtiene y procesa la Procuraduría, con otras instancias o niveles de gobierno, a fin de que las políticas de prevención del delito, resulten eficaces.

VI Incrementar la capacidad de respuesta, promoviendo la pronta, completa e imparcial procuración de justicia. Como complemento a las acciones contenidas en los objetivos anteriores, pero no menos importante, es el hecho de que se atiendan los requerimientos de infraestructura y personal que enfrenta la Procuraduría, en atención al incremento poblacional y delictivo que experimenta el Estado, por ello, se pretende llevar a cabo un programa específico en este sentido, que dote a la dependencia de los recursos materiales y humanos necesarios para hacer frente a la creciente demanda de servicio. Los objetivos brevemente descritos, contienen las líneas de acción que la Procuraduría General de Justicia del Estado contempla llevar a cabo en favor de la Seguridad Pública⁹⁰³

La seguridad pública, ha sido uno de los temas que en los últimos años ha creado polémica en la sociedad siendo muy variados los factores que han impulsado la criminalidad, es por ello que el estado de Sonora se adhirió al Programa Nacional de Seguridad Pública, e hizo suyas las estrategias y acciones. Como resultado de lo anterior, firmó con la Federación el convenio de coordinación y se constituyó el fideicomiso de ejecución y operatividad, toda vez que el 95% de los delitos que se cometen en el país son del fuero común. Cabe precisar que en Hermosillo el 64% de la incidencia delictiva se encuentra concentrada en 30 colonias de la ciudad, y es ahí donde la dependencia pretende buscar un acercamiento y lograr la participación de la comunidad en general⁹⁰⁴

903 Considerando el informe de dicha Procuraduría, que las principales causas de criminalidad y delincuencia son el escaso número de policías, agentes del Ministerio Público y jueces, la deficiente capacitación, el atraso tecnológico, la escasez en los recursos financieros que históricamente han sido asignados al combate de la delincuencia, así como la falta de actualización de nuestra legislación para facilitar la procuración y administración de justicia, el gobierno de la República ha aumentado los recursos destinados a la Seguridad Pública, en la que se invertirán 3,500 millones de pesos, monto 17 veces superior al erogado en 1995, asimismo lleva a cabo la preparación y presentación ante el Congreso de la Unión de diversas iniciativas para reformar la Constitución y sus leyes secundarias. El programa ha dado inicio mediante el mejoramiento en la selección de policías judiciales, ministerios públicos, policías preventivos, peritos y auxiliares, así con la capacitación, nivelación de sueldos, mejores prestaciones en seguros de vida, entre otros incentivos.

904 Ejemplo de ello es que a los presidentes de los Comités de Vecinos para la Prevención del Delito, se les entregaron teléfonos celulares conectados a la Procuraduría y a seguridad pública, para que informen de cualquier conducta antisocial.

Como consecuencia de la tendencia legal de reconocer garantías constitucionales al ofendido, y en general a las víctimas del delito, acentuada a raíz de 1993, se plantea la necesidad inaplazable de adecuar disposiciones legales de la entidad, a la nueva visión y perspectiva que en el ámbito nacional se ha generado respecto a las víctimas del delito. Al respecto, se sugirió:

- a) Llevar a cabo las reformas legales pertinentes al Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora, con objeto de regular el procedimiento por medio del cual, la víctima u ofendido podrían impugnar la resolución de inejercicio y desistimiento de la acción penal;
- b) Crear una Instancia de atención a víctimas del delito y de difusión y defensa de sus derechos, y
- c) Crear un fondo para la atención a víctimas del delito.

Por todo ello, y de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Programa Estatal de Procuración de Justicia 1998-2003, el gobierno del Estado ha implementado en el marco de la Alianza Estatal por la Seguridad Pública una serie de acciones,⁹⁰⁵ coordinadas a su vez con el gobierno federal y los ayuntamientos, con el objeto de:

- Introducir una actitud de respeto a la Ley; de rechazo al fenómeno de la delincuencia y de confianza en quienes realizan la prevención, procuración e impartición de justicia, así como la readaptación social.
- Concientizar a la sociedad civil sobre la importancia de su participación en la prevención y denuncia de los hechos ilícitos, y de su relevancia como actor en los programas y acciones de Seguridad Pública.

⁹⁰⁵ Reseñadas en el II Informe de Gobierno, presentado en octubre de 1999

Estos propósitos, encuentran su cimiento en el Programa Nacional de Seguridad Pública. Derivado de este programa, en 1998 se dispuso de recursos conjuntos entre el Estado y la Federación, por 115 millones de pesos. Para 1999, las acciones convenidas alcanzaron la cifra de 300 millones de pesos.

El gran impacto que representan estos montos de inversión por 415 millones de pesos en tan sólo dos años, se reflejan ya en muchas acciones que se enuncian. Entre éstas destacan las orientadas a contar con más policías, más capacitados y mejor pagados; más patrullas, más equipamiento, acceso a tecnologías de punta, más infraestructura para la readaptación social, y más participación social. En suma, más seguridad.

En esta tarea es de especial relevancia el papel que desempeñan los medios de comunicación, con los que hemos intensificado la cooperación para trabajar en una participación conjunta por la cultura de la paz, así como la orientación de la ciudadanía para crear una nueva actitud social contra la violencia.

En los distintos ámbitos en que actúa la Alianza Estatal por la Seguridad Pública, se tienen importantes avances, mismos que se detallan a continuación. En congruencia con las directrices del Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, con relación a la Alianza Estatal por la Seguridad Pública, el ejecutivo ha realizado lo siguiente:

Respecto a la actuación del Ministerio Público, en 1999 se iniciaron 24,550 averiguaciones previas en todo el Estado. El conocimiento de los hechos delictivos que originaron la integración de averiguaciones previas fue: 36 por ciento por denuncias; 24 por ciento por querellas de los ofendidos, y 40 por ciento por parte de autoridades policiales. De las averiguaciones previas iniciadas en el Estado, correspondió al sector central con sede en la ciudad de Hermosillo el 37 por ciento, el sector sur con sede en Ciudad Obregón atendió el 38 por ciento del total de las averiguaciones iniciadas, el 11 por ciento al sector noreste con sede en Nogales y, por último, el 14 por ciento al sector noroeste con sede en Caborca.

Las personas involucradas en la integración de averiguaciones previas fueron 24,650; de éstas, el 40 por ciento han sido consignadas, previo el ejercicio de la acción penal, a los juzgados correspondientes; el 29 por ciento se encuentra aún sujeta a averiguación previa en trámite, y al 31 por ciento se le determinó otra resolución. A la vez, el 39 por ciento de las personas involucradas fueron detenidas, y respecto del 61 por ciento restante se solicitó orden de aprehensión, comparecencia o presentación.

La capacidad operativa de resolución de las agencias investigadoras del Ministerio Público sobre el total de las averiguaciones previas iniciadas, permitió ejercer acción penal y reparación del daño en 10,011 de ellas, en tanto que se turnaron por incompetencia del Ministerio Público del fuero común 3,057 expedientes. Los delitos con mayor incidencia delictiva son el robo en todas sus modalidades,

seguido en orden descendente por los de lesiones, daños, fraude, homicidio, amenazas, delitos sexuales, y abuso de confianza.⁹⁰⁶

En lo relacionado con el control de procesos, se tuvo intervención en 8,321 procesos penales radicados en los juzgados de primera instancia, y en 601 procesos penales en los juzgados locales. Para facilitar el acceso a los servicios de procuración de justicia se crearon agencias del Ministerio Público adscritas a los juzgados de primera instancia, establecidas en San Luis Río Colorado, Nogales y Ciudad Obregon. En los procesos de segunda instancia que se ventilan ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado y en los tribunales regionales, se atendieron 2,630 apelaciones.

Para eficientar la labor de la Policía Judicial del Estado, se le asignaron 36 vehículos tipo pick up equipados, cuyo costo fue de 5 millones 165,300 pesos. Además, con un importe de 283 mil pesos se adquirió equipo diverso

La selección y capacitación del personal de la Policía Judicial del Estado, se lleva a cabo con criterios orientados a fortalecer los principios de profesionalización y honradez, a la vez que se les actualiza en las diferentes técnicas para mejorar su función investigadora. Por ello se han impartido cursos en las áreas de vehículos robados, derecho procesal, derecho penal, amparo, ética policial, derechos

906 De gran importancia para mejorar la atención a la sociedad será la creación de la Agencia Séptima Investigadora, que estará ubicada al sur de la ciudad de Hermosillo. Con esta agencia se podrá cubrir y atender satisfactoriamente todo ese sector de la capital del Estado.

humanos, garantías individuales, práctica de tiro y actualización de conocimientos. En este último tema, el curso se imparte a la totalidad de los agentes y jefes de grupo. Aunado a lo anterior, durante 1999 se reconoció y estimuló la labor del policía, mejorando considerablemente sus percepciones y prestaciones, con incrementos de un 50% al salario de los agentes de la policía judicial. Con este mismo fin, se otorgaron 184 becas para los hijos del personal operativo en los grados de primaria, secundaria y preparatoria. Durante 1999, la policía judicial ejecutó 4 mil órdenes de aprehensión y 454 órdenes de reaprehensión; se cumplimentaron 4,882 órdenes de investigación emitidas por las diferentes agencias del Ministerio Público debido a la comisión de diversos delitos; asimismo se dio cumplimiento a 4,094 órdenes de comparecencia. De igual forma, de un total de 302 homicidios dolosos fueron resueltos 202. Se presentaron también 3,250 casos de lesiones dolosas por arma de fuego, de los cuales debido a la acción de la policía judicial, el 55 por ciento de los casos presentados fueron resueltos.

Por lo que se refiere al robo con violencia, se presentaron 3,110 denuncias en sus diferentes tipos, resolviéndose 1,950 casos. En cuanto a robos bancarios, se presentaron 6 en todo el Estado, y se resolvieron 4 de ellos. En 1999 se suscitó el robo de 1,316 vehículos, de los cuales se recuperaron 815, siendo determinante para ello la coordinación existente entre las diferentes bases operativas en el Estado en cuanto a comunicación e intercambio de datos.

Las instituciones estatales han contribuido al combate al narcotráfico, coadyuvando con las corporaciones federales.⁹⁰⁷ Con la Campaña Permanente de Combate al Abigeato, ha sido constante la vigilancia y el establecimiento de operativos tendientes a la captura de quienes cometen este tipo de ilícitos. Como resultado de estas acciones se ejecutaron 65 órdenes de aprehensión y se recibieron 257 órdenes de investigación, de las cuales se cumplimentaron 137; asimismo se le dio cumplimiento a 68 órdenes de comparecencia.

Por su parte, el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) realizó en el periodo 109 operativos en los que se revisaron 453 vehículos y se detuvieron 19; en estas acciones se revisaron 1,171 personas y se detuvo a 38 por diferentes ilícitos cometidos. El Grupo Especial Antisecuestros se prepara constantemente en técnicas y estrategias para lograr la captura de quienes ilegalmente privan de su libertad a los ciudadanos; ello en coordinación con los grupos antisecuestros de otras entidades del país. Así, de cuatro denuncias de secuestro que se presentaron, se logró el esclarecimiento de tres de ellas y la detención de 20 personas directamente implicadas.

De manera permanente se han puesto en práctica diversas acciones para la moralización de la policía judicial, buscando contar en las filas de esta corporación con un cuerpo policial confiable. Por tal motivo la Procuraduría ha mantenido la

907 En el periodo que se informa se decomisaron 6 764 kilogramos de marihuana, 815 gramos de cocaína, 9 gramos de heroína, 21 gramos de la droga denominada cristal y 90 piezas de pastillas psicotrópicas. De igual manera se logró el aseguramiento de 244 armas de diferentes calibres, mismas que fueron turnadas a la agencia del Ministerio Público Federal correspondiente.

aplicación de la prueba *antidoping* y exámenes psicométricos a todo el personal que integra esta institución, dando como resultado que en este período 96 agentes judiciales, incluyendo 12 jefes de grupo, hayan sido separados de sus cargos por causas diversas.

El respeto a los derechos fundamentales del individuo es una prioridad del ejecutivo, por lo que ha creado mecanismos de control y seguimiento a los acuerdos y recomendaciones realizadas por las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos. Derivado de lo anterior, se han deslindado responsabilidades para los servidores públicos que han incurrido en este tipo de prácticas, se les ha integrado *averiguación previa* y, en su caso, se han turnado los hechos ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado para que, en el ámbito de sus atribuciones, se determine la existencia o no de responsabilidad administrativa.

Por cuanto hace a los servicios periciales, órgano encargado de auxiliar en la investigación al Ministerio Público y a las autoridades judiciales, se modernizan para hacer más ágil la dictaminación de los hechos constitutivos de delito. En el área de medicina legal se realizaron 20,567 servicios, en el Laboratorio Central de Química Forense se efectuaron 710 estudios, en el área de Criminalística se efectuaron 987 dictámenes periciales de criminalística de campo, balística forense, grafoscopia, tránsito terrestre y peritajes diversos; en lo relativo a las labores de Identificación Criminal y Dactiloscopia se realizaron 27,917 movimientos en el

Archivo Criminal. En apoyo a las tareas que corresponden a los servicios periciales se llevó a cabo la adquisición de diverso equipo y material.⁹⁰⁸

Con el objetivo de controlar y evaluar técnica y jurídicamente a las agencias del Ministerio Público y a las unidades de la Policía Judicial del Estado, buscando comprobar que su acción se ajuste al marco jurídico, se puso en marcha el Programa de Visitaduría General, en este período se realizaron 24 visitas a las agencias del Ministerio Público, además de practicarse 13 visitas a las bases de la Policía Judicial del Estado. Durante estas visitas se puso especial atención al cumplimiento de las órdenes de aprehensión y de investigación dictadas por los jueces y agentes del Ministerio Público.

En el rubro de reforma jurídica en materia de seguridad pública, se realizaron importantes avances derivados principalmente de la consulta a la ciudadanía, a través de diversas propuestas que fueron expresadas en los foros celebrados en materia de Violencia Intrafamiliar y Atención a Víctimas de Delitos, así como en el de propuestas de reformas a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado. Con lo anterior, se elaboraron los siguientes proyectos legislativos:

- Iniciativa de Reformas al Código Penal;
- Iniciativa de Reformas al Código de Procedimientos Penales;

908 Entre el que se cuentan tres estuches completos para el levantamiento de huellas digitales, diez cámaras fotográficas, ocho sierras cortahuesos, once cámaras digitales, 20 rodillos para huellas digitales, tres microscopios, un sistema de video con videocámara de color para microscopio, dos binoculares de día, dos binoculares de noche, un microscopio, un equipo de cómputo y dos cámaras de video.

- Iniciativa de Ley para la Protección a Víctimas del Delito; e
- Iniciativa de Ley que Crea el Fondo para la Procuración de Justicia del Estado de Sonora

Estos proyectos legislativos fueron enviados durante los primeros días del mes de julio de 1999 al Congreso del Estado, a fin de que fueran analizados y discutidos. Independientemente de lo anterior, se anunció la presentación al Congreso, de iniciativas de reformas para introducir el Servicio Civil de Carrera del Ministerio Público, estableciéndose requisitos de ingreso y permanencia para el personal que labora en esa institución

Con respecto a la política y planeación en materia de combate al delito, es de señalar, que el Sistema de Información para el Análisis Estadístico de la Incidencia Delictiva en el Estado de Sonora, ingresó a su banco de datos 130,313 registros, permitiendo la elaboración de 322 informes para dar cumplimiento a los compromisos interinstitucionales, así como la generación de estadísticas para definir la geografía del delito, resultando factible identificar la incidencia delictiva por municipio, localidad y colonia, además del lugar de procedencia de las personas que delinquen. Dentro del Convenio de colaboración con la Universidad de Sonora, se inició el Proyecto de Identificación de Factores Criminógenos, que incluye la conformación de un banco de datos con variables determinadas por el personal que integra las diferentes disciplinas (Sociología, Trabajo Social, Comunicaciones y Derecho) y recabadas en diversas colonias a través de encuestas y otros medios. Como resultado de estas acciones se elaboró el diseño y sistematización de las

bases de datos que permitirán realizar la investigación en materia de delitos, así como elaborar proyectos de política criminal que permitirán dar una mejor respuesta a la ciudadanía en materia de seguridad pública. En virtud del convenio firmado con los ayuntamientos de los principales municipios del Estado, se ha elaborado trimestralmente la geografía del delito de 22 de ellos, remitiéndoseles como información de apoyo para el establecimiento de programas operativos y preventivos. De la misma forma, se emitió la geografía del delincuente, con periodicidad anual para los municipios de Hermosillo, Cajeme y Nogales, utilizándose dicha información para la implementación de diversos programas preventivos en los lugares de donde emergen los delincuentes.

Continuando con el propósito de modernizar y hacer más eficiente la actuación del Ministerio Público, dentro del Programa de Tecnificación en las Agencias del Ministerio Público y los Módulos de Atención a la Comunidad, durante 1999 se instaló equipo de cómputo en 17 agencias y se reforzó a otras con equipo adicional. En total, en el periodo que se informa, mediante este programa se ha instalado equipo de cómputo en 20 agencias, en 3 delegaciones regionales de la Procuraduría, y en 8 módulos de atención a la comunidad, de los cuales 5 son de nueva creación. Con la finalidad de incrementar la operatividad de dichos módulos, se implementó el Sistema Asistente para Módulos de Atención a Víctimas (SAMAV), para el registro y seguimiento sistematizado de los estudios victimológicos que ahí se practiquen.

Para integrar una red estatal de radio comunicación celular "encriptada", se adquirió un equipo altamente confiable y eficiente para el uso exclusivo de seguridad pública. Este sistema, con *infraestructura y cobertura estatal*, está en operación a partir del mes de enero del año 2000, permitiendo una respuesta inmediata a los requerimientos de la ciudadanía y una mayor eficacia de los cuerpos de seguridad pública. La inversión, con apoyo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se estima en 80 millones de pesos, ya en operación con cobertura estatal y en red nacional. Una vez en funcionamiento esta *infraestructura*, inició también operaciones la línea de emergencia telefónica 066, para brindar protección más oportuna a la ciudadanía. Por otra parte, se estableció una red interna, mediante enlaces digitales, entre la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública; se permitirá así el acceso y la *alimentación a los Registros Nacionales de Personal y otros campos de información* del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Durante el mes de abril pasado, en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia se realizó en Sonora la Primera Reunión Regional de *Informática, Estadística y Telecomunicaciones de Procuración de Justicia de la Zona Noroeste*, con representantes de las procuradurías generales de justicia de los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y la PGR, estableciendo conjuntamente acuerdos de coordinación de acciones en sistemas estadísticos, comunicación e intercambio de información tecnológica y capacitación.

En cuanto a la recepción y atención de quejas y denuncias en el ámbito de la procuración de justicia, se informa que durante este periodo se recibieron y registraron un total de 18 quejas en contra de servidores públicos, además de otorgarse 4,535 servicios de orientación e información.

Por último, con relación a la profesionalización en la procuración de justicia, puede decirse que conjuntamente con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y dentro del Programa Nacional para la Evaluación, Certificación y Capacitación del Personal de la Procuración de Justicia, se evaluaron 836 agentes de la policía judicial, 81 agentes del Ministerio Público y 57 peritos, además de 176 aspirantes a agentes de la Policía Judicial del Estado, 28 aspirantes a agentes del Ministerio Público y 23 aspirantes a peritos. Las evaluaciones fueron de naturaleza médica y química, auxiliados por el IMSS; psicológica y de conocimientos generales, con el auxilio del Centro Nacional de Evaluación CENEVAL; y de facultades psicomotoras, con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional. Los resultados fueron remitidos a la Secretaría de Gobernación para que fueran certificados o, en su caso, para capacitación del personal previamente certificado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Actualmente se están desarrollando los cursos de actualización dirigidos a los elementos activos de la Policía Judicial del Estado.

Como un esfuerzo conjunto entre los gobiernos federal y estatal, se han iniciado los trabajos para la construcción de un nuevo edificio que albergue la Procuraduría General de Justicia, la cual actualmente muestra una dispersión en sus

instalaciones, además de que su localización presenta problemas de acceso. Este edificio tendrá anexas las instalaciones adecuadas para la operación de los laboratorios periciales y del servicio médico forense.

i) VERACRUZ

a El índice delictivo en el estado de Veracruz se presenta en las ciudades con un
b incremento anual, en los últimos cinco años, del 1.04%, por debajo de la media
c nacional, basándose fundamentalmente en los delitos tipificados contra el
d patrimonio; aseverando la autoridad que el índice de delitos que obedecen a la
e presencia de bandas organizadas es mínimo.

f De un análisis comparativo, en el comportamiento de los índices delictivos para el
g periodo enero-marzo de los años 1998 y 1999, se presentan los siguientes
h resultados:

- i • Por cada 100,000 habitantes en el Estado, en el periodo 1998 se denunciaron 376 delitos, mientras que en 1999 se denunciaron 385.
- j • Respecto al delito de robo de vehículos, en 1998 se tuvo una incidencia de 622, mientras que en 1999 fue de 418, disminuyendo en un 32.8%
- k • Para el delito de asalto y robo en carretera, en este mismo periodo, se reportaron 209 y 193 respectivamente, notándose un decremento del 7.66%.
- l • En 1998 se denunciaron 730 homicidios, cifra que se ve disminuida en el presente año en un 6.58% con 682 ilícitos de este tipo.
- m • El delito de mayor incidencia en el Estado, tanto para 1998 como para 1999 es el robo en sus diversas modalidades, registrándose en el periodo anterior un total de 6,812 robos y en el presente año 6,559, observándose un 3.71% de decremento.

- Los 10 delitos más denunciados son, robo, lesiones, daños, coacción y amenazas, fraude, abuso de confianza, incumplimiento de la obligación de dar alimentos, despojo y homicidio.
- En 1999, las agencias del Ministerio Público conciliadoras reciben diariamente 107 asuntos, de los cuales se concilian 72.

Con respecto de los recursos humanos y equipamiento: Dentro de la Procuraduría se encuentran laborando 2,061 personas, entre funcionarios, personal administrativo, agentes del Ministerio Público, oficiales secretarios y policías judiciales. Distribuidos en todo el Estado, la Procuraduría cuenta con 65 agentes del Ministerio Público investigadores, 39 agentes adscritos a los juzgados, 4 agentes mixtos, 10 agentes especializados en delitos sexuales y contra la familia, 7 agentes itinerantes, 27 agentes conciliadores y 46 agentes del Ministerio Público municipales.

La Procuraduría cuenta con 14 delegaciones de servicios periciales en todo el Estado y con 132 peritos.

Respecto al personal operativo, esa institución cuenta con 643 efectivos de policía judicial y 5 coordinadores regionales, uno en cada subprocuraduría regional. La Policía Judicial, en materia de radio comunicación, cuenta con 4 repetidoras, 51 bases y 221 radios móviles. Cuenta a la fecha con un total de 283 vehículos destinados a la policía judicial.

Por cuanto hace a los instrumentos de atención a la víctima del delito, tiene implementado: servicio médico, hospitalario, especializado, de laboratorio, psicológico, psiquiátrico, de farmacia, de vestido, de albergue, de reintegración, funerario, entre otros; para lo cual existe el recién creado Centro de Atención a Víctimas de Delito cuya función será la de proporcionar atención integral a las víctimas directas de delitos contra la vida y la salud personal, contra la libertad y la seguridad sexual y contra la familia.⁹⁰⁹

En el aspecto de normatividad interna, se amplió la competencia de las agencias del Ministerio Público conciliadoras y de investigadoras en función de conciliadoras, de manera que conozcan de hechos que por su naturaleza o bien por el interés de las partes, no sea indispensable el inicio de una averiguación previa. Dichas actuaciones serán registradas en un libro especial que al efecto lleve cada conciliador, debiéndose turnar el asunto, en caso de incumplimiento al acuerdo a que se llegue, al agente del Ministerio Público investigador que corresponda.

Con objeto de ampliar las facultades con que legalmente se encuentran investidos los subprocuradores regionales, y teniendo como mira una mayor desconcentración de funciones: están facultados los subprocuradores de la zona norte-Tuxpam; zona centro-Xalapa; zona centro-Córdoba; zona centro-Veracruz; zona sur-Coahuila y especializado en asuntos de los indígenas, para que dentro del

909 Cfr. Página de la Procuraduría General de Justicia del estado de Veracruz, con dirección <http://www.pgjever.gob.mx/>.

ámbito de su competencia suscriban las solicitudes para ejecutar una orden de presentación, detención por urgencia o aprehensión.

Se dispone que de las averiguaciones iniciadas con motivo del robo de vehículos se informe a la subprocuraduría regional que corresponda, a la Dirección General de Averiguaciones Previas y al Departamento de Bienes Asegurados, a fin de que los datos correspondientes se integren a la base del programa⁹¹⁰ CONAURO.

Existe disposición oficial de que todo el personal, sea cual fuere su nombramiento, deberá proporcionar sus datos personales al Sistema Nacional de Personal de Seguridad Pública.

En 1999, se iniciaron un total de 54,515 averiguaciones previas, se consignaron 17,366, 14,091 se reservaron, 10,003 se archivaron, 160 se acumularon y 3,501 se remitieron por incompetencia. Durante 1999 se determinaron 45,034, quedaron en trámite 55,365 averiguaciones previas, de las cuales 27,763 corresponden a años anteriores y 27,602 a 1999.

Los agentes del Ministerio Público conciliadores iniciaron 35,150 asuntos, de los cuales se conciliaron 24,140, únicamente 2,605 se turnaron a las agencias del

910 Es el sistema de computo creado por la Procuraduría General de Justicia del D.F. para el control de la información sobre vehículos robados, y que está funcionando en coordinación con la Policía Federal de Caminos y buena parte de las Procuradurías estatales

Ministerio Público investigador, 2,870 se canalizaron a otras instancias y en 5,535 hubo desistimiento.

En 1999, el total de mandamientos judiciales prescritos fue de 3,238, que corresponden a 2,237 de aprehensión, 458 de reaprehensión y 543 de comparecencia.

Se iniciaron un total de 15,583 causas penales, en las cuales se dictaron 6,424 autos de formal prisión y 1,292 autos de libertad. Fueron estudiadas 257 causas penales enviadas para revisión de conclusiones emitidas por los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados, de las cuales 146 se modificaron, 35 se revocaron, 54 confirmadas y 12 fueron devueltas por no señalarse el motivo del envío.

Actualmente el personal adscrito a los servicios periciales está especializado en diversas ramas técnico-jurídicas, con ello se ha podido ejercer mayor control en la distribución de la carga de trabajo, lo que ha mejorado notablemente el tiempo de respuesta en la emisión de dictámenes periciales. Lo anterior permitió practicar 85,299 dictámenes periciales en todo el Estado, entre los que destacan 55,915 en medicina forense, 2,736 en criminalística y 4,573 de identificación.

Para mejorar el servicio a los ofendidos por el robo de vehículos, se creó un área especializada para poder acceder, a través de Internet, al Programa OCRA y en un

breve tiempo al Sistema CONAURO, el cual se instalará en la Dirección General de Averiguaciones Previas. Como programa piloto, en el mes de diciembre de 1998 se implementó el Sistema Automatizado de la Averiguación Previa en 3 agencias del Ministerio Público, ello con la finalidad de establecerlo en todas las agencias en un plazo de 5 años, acción que permitirá optimizar las funciones inherentes a la investigación de los delitos, otorgando así una atención pronta y eficiente a la ciudadanía en todas las agencias del Ministerio Público.

La reestructuración de la policía ministerial obedeció a los bajos niveles de efectividad en el cumplimiento de los mandamientos judiciales y en el inadecuado manejo de los recursos otorgados, por lo que fue necesario responsabilizar a los subprocuradores regionales del buen desempeño de esta área. De las 9,129 órdenes de aprehensión giradas, 5,265 fueron ejecutadas y 2,237 quedaron sin efecto. Se encuentran vigentes 1,627 órdenes, que representan el 17.8% del total, a diferencia del 47.3% que se registró en 1998. De las 1,760 órdenes de reaprehensión giradas, 523 fueron ejecutadas, 458 quedaron sin efecto y 779 se encuentran vigentes, lo que representa el 44.2% del total, a diferencia del 77.1% que se alcanzó en 1998. De las 2,784 órdenes de comparecencia giradas, 1,496 fueron ejecutadas, 543 quedaron sin efecto y 745 están vigentes, que representa el 26.7% del total, a diferencia del 51.5% de 1998.

Es relevante señalar la difusión de acciones de prevención de violencia familiar y abuso sexual a menores, a través del programa "Mi Amigo Fonito" y la instalación

de buzones en diversas instituciones educativas de nivel preescolar y primaria, así como en radiodifusoras del Estado, contándose además con una línea telefónica de larga distancia sin costo para recibir las llamadas de la niñez veracruzana.

Otra de las acciones del Centro fue la creación de la Red Estatal de Atención Victimal, misma que fue instaurada en 4 subprocuradurías, quedando pendiente la instauración de esta Red en la Subprocuraduría Centro-Córdoba. En este año se atendieron directamente 399 víctimas y fueron canalizados a otras instancias 323, lo que representa un total de 722 personas atendidas.

Se recibieron 239 quejas telefónicas, en contra de 257 servidores públicos de la Procuraduría, las cuales se encuentran concluidas. Las principales inconformidades fueron las siguientes: 203 contra agentes del Ministerio Público, por dilación o desinterés en la integración y determinación de averiguaciones previas; 19 contra oficiales secretarios por falta de atención, no recibir denuncias y/o diligencias de averiguación previa; 27 contra policías ministeriales por detenciones irregulares de personas y vehículos; y, 8 contra peritos, por emitir peritajes irregulares. Se iniciaron 92 procedimientos administrativos de queja en contra de 161 servidores públicos de esa Institución, encontrándose concluidos 52. Se emitieron las siguientes resoluciones: 3 suspensiones sin goce de sueldo a agentes del Ministerio Público, por negligencia, 47 amonestaciones a policías ministeriales por dilación, 33 no fueron sancionados.

Por cuanto hace a las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos, se iniciaron 62 procedimientos administrativos en contra de 120 elementos, encontrándose 39 concluidos, con la emisión de las siguientes resoluciones: 2 suspensiones sin goce de sueldo a agentes del Ministerio Público, por negligencia y/o dilación en integración y determinación en averiguación previa, 38 amonestaciones a agentes de la policía ministerial, por dilación en ejecución en órdenes de aprehensión y detenciones irregulares de personas y vehículos; 25 no fueron sancionados al resultar liberados de responsabilidad o por haber causado baja de la institución antes o durante el procedimiento. Se iniciaron 5 averiguaciones previas especiales por denuncias en contra de 3 agentes del Ministerio Público y 2 de la policía ministerial, mismas que se encuentran en trámite.

En lo que respecta a la evaluación del desempeño de los servidores públicos en áreas de atención al público, se ha aplicado el programa usuario simulado diseñado por la SECODAM. Este programa se aplica en 25 agencias del Ministerio Público adscritas a las Subprocuradurías Regionales de Veracruz y Córdoba.

A través del Centro de Formación Profesional de la Procuraduría de Justicia, y con base en los planes de estudio de la Academia Nacional de Seguridad Pública, durante 1999 se realizaron eventos de capacitación y actualización.⁹¹¹

911 Entre los que destacan los siguientes: 5 cursos taller con duración de 10 horas cada uno, dirigidos a servidores públicos adscritos a las agencias del Ministerio Público Especializadas en Delitos Contra la Libertad y Seguridad Sexual y Contra la Familia, cuyos temas fueron: Anticoncepción de Emergencia, Violencia Intrafamiliar, Manejo de Personas con Discapacidad Auditiva y de Lenguaje, Sexología y Sexualidad para Adolescentes. El diplomado para Aspirantes a

B. DISTRITO FEDERAL

La ciudad de México, junto con los municipios conurbados del Estado de México y del estado de Hidalgo, forma la concentración urbana más grande del país, y una de las mayores del planeta. En total, cerca de 20 millones de mexicanos viven o transitan por ella. Se genera, en el Distrito Federal, la cuarta parte del valor agregado nacional, 60% de la actividad bancaria, tres cuartas partes del ahorro financiero del país. Sin embargo, esta concentración humana, económica y financiera no es producto de los últimos años, sino de una larga historia, que se entrelaza con la misma historia nacional

En ese contexto, el gobierno local que entró en funciones en diciembre de 1997 fijó sus objetivos en materia de seguridad y procuración de justicia, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.⁹¹²

1. Objetivo general: una ciudad segura y con justicia.
2. Objetivos específicos: fortalecer la presencia policial; desarticular las organizaciones criminales; profesionalizar los cuerpos de seguridad y justicia; integrar funcionalmente el aparato judicial, y elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública.

Agentes del Ministerio Público del fuero común, dirigido a licenciados en derecho titulados, con duración de 360 horas. Este diplomado está ya registrado en el programa de Educación Continua de la Dirección de Desarrollo Académico de la Universidad Veracruzana. La conferencia Integración del Pliego de Consignación, a cargo de personal de la Unidad Interprocuradurías de la Procuraduría General de la República, dirigida a agentes del Ministerio Público de la zona centro del estado. Se participó además, en eventos organizados por la Academia Nacional del Sistema Nacional de Seguridad Pública en distintos estados de la República Mexicana como los cursos de especialización para peritos sobre Espectrofotometría de Infrarrojo, Cromatografía de Gases, en la Primera Reunión Internacional y Tercera Nacional de Química Forense; en el curso Búsqueda y Revelado de Huellas Dactilares con Rayo Láser y en el Seminario de Actualización en Química Forense y Formación para Capacitadores Periciales en Diversas Especialidades de la Criminalística. Se impartieron cursos de Capacitación en Derechos Humanos y Actualización en cada una de las cinco Subprocuradurías Regionales del Estado, con la participación de 500 servidores públicos. En coordinación con la Universidad de Xalapa, se llevó a cabo en la Academia de Policía El Lencero un curso de actualización a 633 agentes de la Policía Ministerial con una duración 104 horas y 15 días de internado. Este curso tiene reconocimiento oficial.

912 Cfr. Página del gobierno del Distrito Federal, en Internet, bajo la dirección: <http://www.ddf.gob.mx>

La sustentación de tales objetivos radica en que la seguridad pública y la adecuada impartición de justicia se encuentran entre las razones fundamentales del existir de un gobierno. La inseguridad y la desconfianza en el aparato de justicia generan dificultades serias en el accionar de la sociedad. En los últimos años se ha presentado un incremento notable en los índices delictivos en todo el país, y particularmente en el Distrito Federal, de 1994 a 1997 los delitos denunciados ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal casi se duplicaron, lo que obedece sin duda, a un entorno más turbulento, tanto económica como políticamente, así como a un debilitamiento de las estructuras legales y de los mecanismos de procuración e impartición de justicia. La delincuencia organizada se fue apoderando de la ciudad y se deterioró el marco institucional para enfrentarla. A criterio del actual gobierno capitalino, las reformas a los artículos 16 y 19 de la Constitución, realizadas en 1993, contribuyeron a este avance de la delincuencia. Asimismo considera que se ataron las manos de la policía preventiva así como del Ministerio Público para perseguirla y de los tribunales para sancionarla. El índice delictivo creció de 366 delitos cometidos diariamente en promedio en 1993, a más de 700 en 1997. El aumento en el índice de delitos con violencia fue de 143.6%, de 190.7 delitos cometidos en promedio por día en 1993, pasó a 464.6 en el periodo enero-noviembre de 1997. Hacer frente a este incremento delictivo requiere tanto de una policía mejor estructurada y más presente, como de una procuración de justicia de mayor calidad. La premisa general de las estrategias de trabajo la constituye la integración cada vez más estrecha de los servicios de seguridad y procuración de justicia, entre sí y con la población. Los objetivos específicos del

gobierno del Distrito Federal que se persiguen en materia de seguridad y justicia son los siguientes: abatimiento de la incidencia de la criminalidad; restablecimiento de la confianza y credibilidad sociales en el Ministerio Público y la policía; integración de un sistema de seguridad pública y procuración de justicia con capacidad para prevenir, perseguir y sancionar la delincuencia con eficacia, severidad y legalidad, con respeto a la población y a sus derechos. Estos objetivos requieren desde un replanteamiento del accionar policial (presencia, estructura, funciones) hasta una mayor integración de los servicios de seguridad, procuración e impartición de justicia. Para alcanzar estos objetivos, las líneas estratégicas que sigue el gobierno del Distrito Federal se explican a continuación:

Fortalecer la presencia policial: La presencia de la policía constituye uno de los instrumentos más importantes para frenar el avance de la delincuencia. Sin embargo, esta presencia debe estar acompañada tanto de capacitación y equipamiento como de servicios de inteligencia policial que permitan, en el accionar conjunto, reducir drásticamente los actos delictivos. Se trata de fortalecer la presencia de los servicios policiales, tanto preventivos como de investigación, para restituir, a partir del combate a la delincuencia, las condiciones de seguridad de la población. Más aún, es importante que la presencia de la policía se dé en un contexto de participación ciudadana. Tanto para el apoyo como para la vigilancia ciudadana a los servicios públicos de seguridad. En esta dirección se trabaja con las siguientes estrategias: *Vigilancia adicional en colonias con alto índice delictivo;* mayor presencia, de carácter permanente, en las colonias con mayor índice

delictivo de cada una de las delegaciones; incrementar la vigilancia policial en las colonias de cada delegación que tengan un índice delictivo alto, pero que no estén contempladas en las más delictivas. Esta vigilancia adicional no será de carácter permanente, sino aleatorio, cumpliendo con el mayor rigor las tareas de seguridad sujetos a las restricciones actuales de personal y equipo. Vigilancia especial en centros de reunión de la población Se otorgará una vigilancia especial, a través de mayor presencia policial en sitios de reunión de la población, en centros comerciales y en corredores turísticos, en particular durante las fechas en que éstos son visitados. En ambos casos se plantea una mayor coordinación entre la policía preventiva y la judicial de forma que los resultados sean mejores.

Descentralización y policía de barrio La descentralización de los sectores permitirá avanzar en el policía de barrio o policía comunitario. El manejo adecuado de este concepto permite el acercamiento de los cuerpos de seguridad a la comunidad, sin que las labores de seguridad sean abandonadas. Para ello, se resectorizó la policía con objeto de iniciar el proceso de descentralización hacia las delegaciones, al mismo tiempo que se implanta la responsabilidad geográfica de los elementos. Asimismo, se recuperarán los módulos de vigilancia en las colonias, como un esfuerzo por aprovechar la infraestructura instalada, pero sin que eso debilite los esfuerzos por tener una policía dinámica

Desarticular las organizaciones criminales. Debe atenderse la diferencia entre la delincuencia incidental, el robo por necesidad y la delincuencia organizada. Esta última no sólo atenta contra los ciudadanos en lo particular, sino que puede llegar a

poner en riesgo a la sociedad en su conjunto. Tal es el caso de bandas organizadas de narcotraficantes, secuestradores, o los especializados en el robo de transportes. Para enfrentar esta situación, no sólo se debe avanzar en la vigilancia, sino que se debe anticipar el accionar de los criminales a través del restablecimiento de la inteligencia policial.

Programas específicos de vigilancia: Como parte de las tareas de la Procuraduría, se llevan a efecto 3 programas especiales de vigilancia, orientados a los tipos de asalto más comunes por parte de bandas organizadas: a vehículos, a bancos y a transportistas. En cada caso, se establecen acciones específicas, en acuerdo con los grupos empresariales y sociales involucrados, que permitan reducir sustancialmente la ocurrencia de estos ilícitos. Programa de inteligencia policial: Como apoyo a las tareas de mediano plazo de la policía, la Procuraduría lleva a cabo trabajos de inteligencia policial que permitirán avanzar en el desmembramiento de bandas y de crimen organizado. Este trabajo servirá adicionalmente para el desarrollo de la carrera de investigación dentro de los cuerpos de seguridad pública.

Profesionalizar los cuerpos de seguridad y justicia: recuperar la dignidad y aceptación de los cuerpos de seguridad entre la población es un asunto prioritario, y para lograr esto, es necesario avanzar simultáneamente en la eficiencia de dichos cuerpos invirtiendo en su capacitación, profesionalización y equipamiento adecuado. Capacitación de elementos: Alrededor de una quinta parte de los

actuales elementos de la policía adolecen de serias fallas de capacitación que se irán reduciendo a través de programas de capacitación y mejoramiento continuo de los cuerpos de seguridad. Por otra parte, se avanza en el desarrollo de las carreras técnicas de policía, a través de los programas académicos del Instituto Técnico de Formación Policial, así como en formas de selección más rigurosas, para tener elementos nuevos mejor capacitados.

Cultura de la Seguridad Pública: al igual que en cualquier metrópoli, la población del Distrito Federal puede aportar a la seguridad pública mediante su contribución fundamental. la solidaridad. El gobierno del Distrito Federal está en vías de generar mecanismos eficientes de respuesta a la denuncia ciudadana, e incrementar los cursos y conferencias sobre seguridad, en particular a niños y jóvenes, de forma que se consiga una mayor colaboración entre la sociedad y las autoridades.

Adquisición, renovación y mantenimiento de equipo: se está adquiriendo equipo eficiente y moderno de telecomunicaciones, de vigilancia permanente y de asalto y ataque. Este equipo está en consonancia con los objetivos primordiales del gobierno del Distrito Federal de respeto absoluto a la ley. Por otra parte, dadas las limitaciones presupuestales, el gobierno del Distrito Federal ha procedido a restaurar parte del equipo de los cuerpos de seguridad, de forma que esto coadyuve con el esfuerzo de adquisición de equipo nuevo.

Integrar funcionalmente el aparato judicial: El funcionamiento adecuado del aparato de justicia exige la integración eficiente de las funciones de policía, ministerio público, defensoría de oficio, impartición de justicia y reclusión por delitos menores. Con el objetivo de identificar las acciones que puedan tener mayores resultados en la mejora del aparato de justicia se pusieron en marcha planes piloto que, de acuerdo al informe oficial, han permitido: hacer efectiva la presencia policial, coordinar policía preventiva y judicial, simplificar atención en barandilla, unificar la responsabilidad investigadora y consignadora del Ministerio Público, y responsabilizar a agentes policiales y ministeriales de sus resultados. El primer programa piloto inició en diciembre de 1997 en la agencia 50 del Ministerio Público. Estos esfuerzos se cristalizarán de manera permanente a través de la construcción de Centros de Justicia, en donde se podrá integrar de manera eficiente todas estas funciones. Por otra parte, se hace necesario mejorar de manera significativa la readaptación social, tanto para que cumpla su objetivo como para que apoye los avances en otros renglones del proceso.

Centros de Justicia: las propuestas de los programas piloto, ampliadas a la colaboración con los órganos judiciales (Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal) y a los de readaptación social (de la Secretaría de Gobierno) se convierten en los Centros de Justicia, los cuales permitirán incorporar la defensoría de oficio, la impartición de justicia y los espacios de reclusión para delitos menores. En todos los casos, se aprovechará la construcción de estos centros para detonar las mejoras arquitectónicas de zonas de la ciudad.

Readaptación social: los recursos limitados con que cuenta el gobierno del Distrito Federal no deben utilizarse en el castigo de delitos menores que por ineficiencias del aparato de justicia llevan a los infractores a pasar varios años esperando una sentencia que, finalmente, resulta del cansancio del mismo aparato. El gobierno del Distrito Federal promueve la utilización de las fianzas sociales y de otros mecanismos que reduzcan el rezago en la impartición de justicia. Por otra parte, se impulsa la libertad adelantada para delitos menores. Finalmente, se recuperará el sistema de ocupación carcelaria que permita a los reclusos colaborar en los gastos que genera su condena.

Elaborar un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública: El marco institucional que rige al gobierno del Distrito Federal es, como se ha mencionado, limitado e ineficiente. Se están promoviendo las iniciativas de ley necesarias para que la prevención, persecución y sanción de los delitos pueda llevarse a efecto con la eficiencia, severidad y legalidad necesarias.⁹¹³

Al rendir su segundo informe de trabajo,⁹¹⁴ el jefe de gobierno reconoció que la (in) seguridad sigue siendo uno de los mayores problemas de la Ciudad de México

913 Asimismo, se han normado estrictamente las actividades privadas en esta materia. Esto se lleva a cabo a través de dos estrategias básicas: a) Normatividad de los servicios gubernamentales de seguridad: la seguridad pública, la procuración de justicia y los servicios de readaptación requieren de una modernización de sus marcos normativos, que tomen en cuenta las particularidades del Distrito Federal y las circunstancias actuales. Se trabaja en el desarrollo de la normatividad interna de la Procuraduría, para darle mayores capacidades en su lucha frente al crimen. Esto se realiza en los diversos ordenamientos existentes, como el Reglamento interno de la Procuraduría y su normatividad inferior, pero también se plantean propuestas de reformas y adiciones a la CPEUM, a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales y a la Ley de Amparo. b) Normatividad de los servicios privados de seguridad: El gobierno del Distrito Federal promoverá avances en ambas áreas, impulsando un marco legal más apropiado pero exigiendo, el cumplimiento de los ordenamientos existentes.

914 *Cfr.* Página del gobierno de la Ciudad de México en internet. *Op. Cit.* Se presentó el 17 de septiembre de 1999.

(como lo es a nivel nacional, donde la acción de las diversas policías federales no ha logrado abatir los altos índices de criminalidad).

Admitió que en el Distrito Federal, la criminalidad se duplicó entre 1993 y 1997, creciendo anualmente en ese lapso con un ritmo del 20 por ciento. La administración actual se encontró con una ciudad en explosión criminal, con un promedio diario de 720 delitos denunciados (8.45 delitos por día, por cada 100 000 habitantes). Se anticipó que si este crecimiento de los cinco años anteriores hubiera proseguido al mismo ritmo, en 1999 se denunciarían más de mil delitos diarios.

Se ha contenido esa explosión y comenzado a revertir la tendencia. En 1998 se registró un promedio diario de 700 delitos denunciados. En 1999, este promedio fue de 644 (7.53 delitos por cada 100 000 habitantes) y al mes de abril de 2000 es de 622.50. La inflexión es todavía pequeña, pero es significativo que el crecimiento de la delincuencia, antes sin control, se haya detenido; dicha disminución se da a pesar de que se ha incrementado el índice de denuncias y abatido la cifra negra, pues en mayo de 1998 se denunció 1 de cada 7 delitos cometidos; en julio del mismo año fue 1 de cada 3,⁹¹⁵ lo que de acuerdo al informe de gobierno, muestra mayor confianza en la acción de la autoridad.

915 De acuerdo a los resultados de encuestas vecinales en las colonias de mayor incidencia delictiva, encomendada por el gobierno de la ciudad, a una empresa privada de estudios de opinión.

Los principales éxitos se han logrado en aquellos tipos de delitos perpetrados por bandas criminales organizadas: robo a comercios, a bancos, a transportistas, robo de vehículos. En estos logros se combinaron dos factores: la capacitación y profesionalización de la policía y de los cuerpos de investigación, junto con la acción organizada de la sociedad. Asociaciones de comerciantes y transportistas, la Canaco y los bancos actuaron junto con la policía y los resultados fueron mejores.

Se citan como ejemplos: En los robos a bancos, hasta el 3 de marzo de 1999 se llevaban 53 asaltos en 62 días. Desde que se inició el programa de protección, el 4 de marzo, en 114 días se cometieron 5 asaltos. En 1997 hubo un promedio de 160 vehículos robados cada día. Entre septiembre de 1998 y julio de 1999, el promedio diario fue de 123, un descenso del 23 por ciento. En el robo a transportistas, el nivel más alto fue en 1996, con 78 denuncias diarias. Entre septiembre de 1998 y julio de 1999, se registró un promedio diario de 49 denuncias (43.94 en abril de 2000). Este notorio descenso es resultado de la colaboración en el Operativo SÉRPICO entre la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, la PGR, la PGJDF y las policías de caminos y preventiva del Distrito Federal. En robo a negocios, de un nivel máximo de 57 casos diarios en 1996, se ha descendido a 45 (41.30 en abril de 2000). La Cámara de Comercio de la ciudad coincide en el registro de este descenso, por lo cual ha manifestado su reconocimiento a la acción de la policía capitalina. El robo de vehículos pasó de 160 diarios a 122.67 en abril de 2000.

En cambio, en los primeros 2 años del citado gobierno no se habían logrado resultados similares en dos delitos que afectan al patrimonio de las familias y son los que causan la mayor preocupación entre quienes viven y visitan esta capital.⁹¹⁶ El robo a casa habitación se mantuvo casi en el mismo nivel de 1997: 25 denuncias al día (22.53 en abril de 2000). El robo a transeúnte creció: en 1997 se denunciaron 94 robos al día, en 1999 fueron denunciados 132 (135.60 en abril de 2000). Este tipo de delincuencia, que generalmente no opera por bandas criminales organizadas, es por esto mismo más difícil de combatir y más difuso. Es sin embargo una delincuencia que lesiona profundamente los intereses y las percepciones de seguridad de los ciudadanos. Las lesiones dolosas se mantenían altas, en 65.55 diarias (abril de 2000).⁹¹⁷

El gobierno de la ciudad declaró haber desarrollado una campaña de combate a la corrupción. En la Procuraduría no existía responsabilidad directa sobre la investigación de los asuntos, no estaban coordinados los trabajos entre los servicios periciales y los de policía judicial; los cambios de personal y nombramientos se efectuaban discrecionalmente, todo lo cual propiciaba la corrupción y la ineficacia en las investigaciones. Para corregir estas situaciones, se han sentado las bases para formar a los policías como servidores públicos, corrigiendo el sistema de excepción en el cual actuaban y ampliando el sistema de

916 Véase la página en internet de la PGJDF (<http://www.pgjdf.gob.mx>)

917 Sin embargo, según las cifras e informes oficiales, la incidencia delictiva en dichos rubros bajó en el año 2000, lo cual parece una tendencia nacional, ya que por su parte, la Secretaría de Gobernación también informa que la incidencia delictiva nacional va a la baja, pero tales informes son cuestionados por la opinión pública que no advierte mejores niveles de seguridad pública, por tanto, se acusa de que son "cifras maquilladas", aunque estimamos que resulta lógica una disminución en la incidencia por la simple razón de que la economía nacional ha tenido una paulatina recuperación con respecto a principios de 1995 y ello abate la delincuencia no organizada.

juicio sobre su actuación y conducta. Reconocen que hay todavía un intenso trabajo por realizar para fortalecer estas bases, erradicar vicios persistentes e impedir la subsistencia o la vuelta a prácticas arbitrarias y corruptas.

El primer ejemplo de las amplias modificaciones emprendidas fue el acuerdo A/003/99 que el procurador emitió el 25 de junio de 1999,⁹¹⁸ por el que se establecieron las bases y especificaciones para la atención y el servicio a la población, los procedimientos y la organización de las agencias del Ministerio Público, en el cual se reconoce una vez más, la existencia de deficiencias estructurales en la organización y funcionamiento de la institución, y afirma que las unidades persecutoras están fragmentadas, dedicadas a trámites administrativos, lo que ha distorsionado la misión institucional y minado la dignidad y nivel profesional de la representación social; señala que sólo se reconoce a las agencias del Ministerio Público como base de los servicios desconcentrados de investigación, pero no de los centralizados, menos de persecución ante los tribunales y de vigilancia de la legalidad, asimismo admite que la ubicación actual de los juzgados penales de primera instancia dificulta la responsabilización integral de la investigación y persecución en un agente del Ministerio Público; califica de positivas las reformas a los artículos 16 y 19 de la Constitución federal,⁹¹⁹ al "restaurar a favor del Ministerio Público su función como parte acusadora en el proceso" –sic-, y considera que ello exige la reorganización funcional de la entidad y la corresponsabilidad en la aportación de los elementos probatorios ulteriores en el

918 Publicado en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal el 6 de julio de 1999.

919 Publicadas el 8 de marzo de 1999

proceso, por parte de las áreas investigadora y persecutora; asimismo resalta la racionalización de las cargas de trabajo, responsabilización por su desahogo, articulación de los criterios de productividad y probidad, evaluación permanente del personal y de las agencias, delegaciones y fiscalías, asignación de responsabilidades y estímulos acordes a las evaluaciones, lo cual considera indispensable para elevar eficiencia y eficacia.⁹²⁰

El contenido del acuerdo versa sobre los derechos de la población ante el Ministerio Público y los servicios que deben ministrársele, las agencias del Ministerio Público, sean de investigación,⁹²¹ procesos⁹²² y revisión,⁹²³ los criterios

920 a) Vincular el binomio cargas de trabajo-asignación de recursos humanos, materiales y financieros, para desahogar dicha carga, b) Prestar oportunamente los servicios integrales de la institución para el debido funcionamiento de las agencias, c) Caracterizar debidamente las unidades de investigación con detenido y emergencia, así como racionalizar su organización, atribuciones, obligaciones y desempeño, de acuerdo con su función integradora y consignadora, d) Hacer lo propio en las unidades de investigación sin detenido, a las que no les atribuye capacidad de consignación, sólo de determinación, e) Articular y responsabilizar coherente y coordinadamente la organización, atribuciones, obligaciones y desempeño del personal institucional para lograr la finalidad de la averiguación, f) Caracterizar y organizar debidamente las agencias investigadoras centrales del Ministerio Público (adscritas a direcciones generales o fiscalías especializadas), g) Caracterizar y organizar debidamente a las agencias de procesos y de revisión, relacionándolas con las investigadoras; h) Establecer el cargo de responsable de agencia del Ministerio Público, con la responsabilidad integral por el debido desempeño de cada agencia, i) Asignar personal para atención inmediata de la población asistente y la difusión de sus derechos, obligaciones y las responsabilidades de los servidores, así como los medios para exigir su cumplimiento; j) Proporcionar las instalaciones y equipos necesarios para prestar el servicio con dignidad y eficacia, k) Precisar los criterios coherentes para la certidumbre jurídica en relación con el ejercicio o no de la acción penal, l) Precisar los registros debidos de las actuaciones del Ministerio Público y sus auxiliares, para obtener información confiable a utilizar en todos los sistemas institucionales, m) Precisar las bases de adscripción y supervisión del desempeño de las agencias investigadoras, de procesos y de revisión y administración

921 De acuerdo al artículo 17 del acuerdo, son las instancias de organización y funcionamiento de la representación social, que inician e integran la investigación, aseguran los bienes que procedan, concilian a los interesados, determinan la indagatoria, colaboran con las agencias de procesos para perfeccionar la acusación, facilitan la coadyuvancia del las víctimas u ofendidos, entre otras. Se dividen en ordinarias y básicas, centrales y desconcentradas, sin detenido con competencia general (dichas unidades deberán tener una carga de trabajo de 100 averiguaciones en todo momento y mensualmente deberán dictaminar 50 indagatorias, las cuales tendrán un plazo de integración de 60 días, salvo excepción justificada), sin detenido con competencia especializada y con detenido o de emergencias; también habrá agencias especializadas en delitos culposos con motivo del tránsito de vehículos (artículos 22 a 36); tales agencias serán encabezadas por un agente responsable, designado por el procurador, de acuerdo al artículo 21, que tendrá bajo su mando, servicios de policía judicial y periciales (artículos 37 a 39), también contarán con áreas de auxilio a víctimas y servicios a la comunidad, informática y estadística, administración y contabilidad. Todo ello es ciertamente parecido a lo ahora existente, aunque tal vez mejor estructurado.

922 En materia penal, de conformidad con el artículo 18 del acuerdo, resuelven sobre el ejercicio de la acción penal y efectúan materialmente la consignación, actúan como parte en el proceso, en representación de la sociedad, interactuando con las agencias investigadoras con miras a hacer valer el interés social, asimismo harán valer el interés social en la vista que reciba con motivo de las demandas de amparo contra resoluciones de tribunales del fuero común, de conformidad con el artículo 155 de la Ley de Amparo, además de las tradicionales atribuciones. Las cuales se organizarán conforme los artículos 43 a 47 del acuerdo.

923 Las cuales deberán aprobar u objetar las propuestas de no ejercicio de la acción penal, coordinadamente con las demás áreas señaladas, rendir informes previos y justificados en los juicios de amparo penal contra la determinación de no ejercicio de la acción penal; revisar y dictaminar la visitaduría, y en caso de responsabilidades, informar a la Contraloría y Fiscalía de servidores públicos, esto en observancia del artículo 20 del acuerdo, además del 51 al 55.

para la determinación de la averiguaciones,⁹²⁴ el libro de gobierno y los sistemas informáticos,⁹²⁵ la evaluación del desempeño, la promoción y estímulos profesionales,⁹²⁶ temas que desarrolla en 104 artículos y 24 transitorios, los cuales entraron en vigor al día siguiente de su publicación, aunque se otorgó un mes para el cumplimiento de las medidas y cambios instruidos en el acuerdo.

Pero es claro que no puede modificarse el marco jurídico a través de un acuerdo, precisamente por ello, se emitió un nuevo Reglamento de la Ley Orgánica,⁹²⁷ que reestructuró a la Procuraduría,⁹²⁸ a partir de las subprocuradurías, destinando 2 de estas a la averiguación previa y 1 a los procesos y mandamientos judiciales, otra a la revisión, apoyo jurídico-consultivo, derechos humanos y coordinación interinstitucional y una más a la atención de las víctimas; asimismo cambió la estructura básica de la institución, pues ahora se compone de unidades (de averiguación previa, proceso y mandamientos o revisión), agencias (de los 3 tipos)

924 Que se contienen en los artículos 58 a 79, de los cuales llama la atención que el agente investigador formulará el pliego de consignación e integrará por separado una relación de pruebas adicionales a las necesarias para el libramiento de la orden de aprehensión o comparecencia y el auto de plazo constitucional, que puedan integrarse y desahogarse durante el proceso, cuando la propuesta de no ejercicio de la acción penal verse sobre delitos y modalidades sancionados con pena de prisión cuya media aritmética no exceda de 5 años, la resolverá el responsable de agencia y notificará al ofendido o denunciante, informando a la fiscalía respectiva y a la coordinación de agentes auxiliares, la cual podrá revisar el acuerdo dentro de los 30 días siguientes, si no lo hace se enviará el expediente al archivo; en los delitos con punibilidad superior en su media aritmética a 5 años, deberá enviarse a la citada coordinación, pero cuando existe escrito de inconformidad del particular, será enviado al subprocurador que corresponda, para que resuelva el particular, autorizado el archivo, sólo podrá reabrirse la investigación por acuerdo del procurador o mandamiento judicial, salvo el caso de que se haya enviado al "archivo condicionado" y la condición suspensiva haya desaparecido, cuya reanudación será ordenada por el subprocurador, coordinador o fiscal correspondiente

925 Los cuales deben relacionar el registro, seguimiento y control de actuaciones ministeriales y de sus auxiliares (SCAMPA), de atención a la población, mandamientos judiciales, identificación criminal, actividades delictivas, cartográfico de actividad criminal, vehículos robados y recuperados, antecedentes del personal, de asignación de recursos humanos, materiales y financieros para evaluar y determinar cargas de trabajo e índices de productividad y probidad, entre otros

926 Plantea evaluaciones semanal, mensual y anual del personal, para elevar su eficacia persecutora, relacionando carga de trabajo con los recursos asignados y con los índices establecidos. Un aspecto novedoso es que tratándose de averiguaciones sin detenido, las unidades de competencia genérica deberán integrarla y determinarla en plazo no mayor a 60 días de su inicio, salvo excepción, no aplica en las unidades especializadas. Las instancias de supervisión establecerán estímulos y reconocimientos mensuales y anuales para los servidores sobresalientes, por el contrario, ante índices negativos, se analizarán las causas para su corrección en un mes, de persistir, se removerá al titular, que se enviará a labores de menor responsabilidad, y de proseguir su bajo rendimiento, se dará de baja.

927 Emitido por el presidente de la República y publicado en el DOF el 27 de octubre de 1999

928 Artículos 1 a 6

y fiscalías (de los 3 rubros);⁹²⁹ también existe una modificación territorial, ya que ahora existen las fiscalías, agencias y unidades centrales o desconcentradas, las primeras reemplazan a las direcciones generales de investigación o la estructura central de procesos, revisión y supervisión; las últimas sustituyen a la estructura de las delegaciones; entonces el cambio es tanto a nivel sustantivo como territorial. Sin embargo, todos los elementos que las ocupan, llámense como se llamen, deben ser agentes del Ministerio Público,⁹³⁰ ya que esa es la denominación constitucional.

Dicho Reglamento precisa las atribuciones que la Ley Orgánica le otorga al Ministerio Público (situación no prevista anteriormente en dicho ordenamiento), al procurador general, a los subprocuradores, así como a las diversas unidades orgánicas, pero también incorpora 2 aspectos importantes, la subordinación directa de la policía judicial al procurador, elevando su jerarquía hasta jefatura de unidad general ya no de dirección general, al igual que reglamentar la sistematización del registro, control y seguimiento de las actuaciones ministeriales y de sus auxiliares.⁹³¹

Con motivo del citado Reglamento, el procurador expidió el acuerdo A/0004/00 relativo a la organización interna de la Procuraduría,⁹³² que incluye el organigrama

929 En sustitución de las mesas, agencias, jefes de departamento, direcciones generales de investigación, delegaciones o direcciones de área que antes existían (artículo 2 del Reglamento).

930 Ver artículo 4 del Reglamento, en relación con el 21 de la Constitución federal.

931 Artículos 7 a 28 sobre el Ministerio Público, 29 a 36 referentes al procurador, 37 sobre los subprocuradores, 38 a 42 para las unidades orgánicas centrales de averiguación previa, 43 a 49 para las desconcentradas, 50 a 56 para las relativas a proceso y mandamientos, 57 a 63 para las de revisión, apoyo jurídico, derechos humanos y coordinación, 64 a 66 para las de atención a la víctima, 74 para dictaminadoras del NEAP, 75 y 76 para jefatura de la policía judicial, 77 servicios periciales, 83 sistema de registro, control y seguimiento de actuaciones ministeriales y de auxiliares, 84 a 104 servicio público de carrera, 105 consejo interno.

932 Publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 17 de febrero de 2000.

de la institución, y lógicamente determina qué unidades quedarán adscritas directamente al titular de la Procuraduría,⁹³³ cuáles a las subprocuradurías⁹³⁴ y así sucesivamente⁹³⁵

En relación a la depuración de la Procuraduría, se consignaron hasta junio de 1999, 1 242 servidores. Al contrario de administraciones precedentes, en el combate a la corrupción se ha puesto el acento en la destitución de mandos medios y superiores y de proceder, a su consignación penal, para dificultar su tránsito a otros cuerpos de seguridad o a la delincuencia organizada

La atención a las víctimas de delitos era una de las áreas más abandonadas dentro del sistema de procuración e impartición de justicia. El actual gobierno informa haber establecido centros de apoyo y atención, donde se brinda atención psicológica, jurídica y, en los casos de víctimas de delitos violentos, el apoyo para la reparación del daño. En 1999, fueron atendidas 6 869 víctimas de delitos violentos y sexuales. Además, se capacitó a 24 679 personas para la atención directa o telefónica a la víctima.

933 Que novedosamente incluye los servicios periciales y la fiscalía de servidores públicos con su unidad de inspección interna de la policía judicial

934 De averiguaciones previas centrales dependen las fiscalías de seguridad de las personas e instituciones, delitos financieros, sexuales, homicidios, asuntos especiales, menores, robo de vehículos y transporte, y agencia central de investigación, de averiguaciones desconcentradas, además de las fiscalías delegacionales, la de supervisión y coordinación de averiguaciones previas en la zona oriente y su similar poniente, de procesos, las fiscalías en los 3 reclusorios preventivos, en juzgados de paz penal, de primera instancia civil y familiar, y de mandamientos judiciales, de la jurídica y de derechos humanos (y de coordinación en seguridad pública y procuración de justicia), las direcciones generales temáticas, al igual que la referida a víctimas y servicios a la comunidad, la policía judicial incluye al estado mayor, las direcciones generales de investigación central y desconcentradas

935 En marzo de 2000 se emitieron los acuerdos A/006/00 que da los lineamientos para el otorgamiento de estímulos y reconocimientos (9/III/00) y A/007/00 que establece normas y procedimientos en materia de bienes asegurados (28/III/00)

El gobierno, por otro lado, ha establecido un sistema de premios y reconocimientos mensuales a los policías e investigadores que se destacan en el cumplimiento de su deber. En estos reconocimientos se toma en cuenta la opinión de los vecinos integrados en los Comités Delegacionales de Seguridad Pública. 2 304 policías se hicieron acreedores a estos estímulos durante 1997 a 1999.

Por último se informa oficialmente que el incremento en la eficiencia de la acción de la Procuraduría se ha reflejado en el aumento de internos en los reclusorios del Distrito Federal: en enero de 1997 había alrededor de 10 mil, en junio de 1999 hay 18 mil reclusos; no obstante, puede criticarse tal afirmación toda vez que el incremento de los detenidos preventivamente se debe sustancialmente al cambio en las reglas para la obtención del beneficio de la libertad provisional, ya que si se disminuyó el número de delitos que pueden gozar del mismo, es obvio que se incremente el número de internos, pero ello *per se* no conlleva mayor eficiencia, ésta sólo puede medirse por el número de ejecutorias condenatorias, pues habrá que recordar la presunción de inocencia mientras no se demuestre lo contrario. Esta mayor población interna trae, paradójicamente, otro problema: la capacidad excedida de los reclusorios de la ciudad, donde hay también un 10 por ciento de reclusos del orden federal, lo que provoca que los riesgos de problemas internos aumenten y que resulten insuficientes los programas educativos, de trabajo y de apoyo social al interior de los reclusorios.

TERCERA PARTE

*“ EVALUACIÓN Y PROPIUESTA DE
REFORMA AL SUBSISTEMA
MEXICANO DE PROCURACIÓN
DE JUSTICIA PENAL ”*

CAPÍTULO QUINTO

EVALUACIÓN DEL SUBSISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL.

Nadie desconoce la importancia y trascendencia que tiene la función pública de procurar justicia, consecuentemente el valor que las procuradurías de justicia tienen en el sistema de justicia penal, debido a que constituyen su fuente energética, ya que a través de la institución del Ministerio Público dan vida e impulsan el procedimiento penal, y ello es así porque sin la acción procesal penal, cuyo ejercicio corresponde en exclusiva al Ministerio Público, no existe proceso, y sin la acción penal, no hay materia para el *ius dicerere* del órgano jurisdiccional, entonces, si son tan importantes sus atribuciones investigadora y persecutora, por qué las instituciones que las desarrollan carecen del reconocimiento social, de la confianza popular y más aún, son materia de todo tipo de descalificaciones y ofensas; la respuesta al parecer es simple, por que en múltiples casos se conducen con ineficacia y arbitrariedad, que redundan en impunidad e inseguridad jurídica y pública, e incluso coadyuvan a la inseguridad nacional.

La mecánica de evaluación consiste en considerar los resultados ya expuestos, de las instituciones federales y estatales, para confrontarlos con la realidad de todos sabida, y posteriormente hacer un análisis sistemático e integral.

I. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La evaluación de una institución se cifra en la información que existe sobre ésta, sea oficial o común, la calidad de la apreciación dependerá de la veracidad y amplitud de los datos utilizados, sin embargo, en el caso de las instituciones encargadas de procurar justicia, se carece de un confiable flujo de información, no es excepción la PGR, toda vez que no ha sistematizado la emisión de información sobre los resultados de su labor,⁹³⁶ pues si bien es cierto que constantemente da cuenta de ello,⁹³⁷ no ha institucionalizado la presentación de resultados, sino que cada titular de la Procuraduría o de las principales fiscalías imprime su particular estilo de divulgación respecto de su quehacer,⁹³⁸ por tanto, oficialmente, sólo podemos atenernos a lo señalado en los informes presidenciales, las evaluaciones sobre el avance del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de

936 Toda vez que no existe la publicación de un informe anual de actividades de toda la Procuraduría, tal y como lo hace la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino acaso un anuario estadístico de circulación restringida o informes sectoriales como el de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos contra la Salud o su similar para delitos electorales, sin perjuicio de que seguramente sí se elaboran tales informes de manera interna, pero no son del dominio público. Igual acontece con las procuradurías estatales y del D.F.; ni hablar de la procuraduría militar.

937 A través de boletines de prensa, y ahora mediante su página en Internet.

938 Ejemplo de ello es que el procurador Sergio García Ramírez hizo publicar una memoria sexenal, el procurador Ignacio Morales Lechuga, auspició los libros del Dr. Juventino V. Castro, referentes a su labor en la procuración de justicia, el procurador Jorge Carpizo publicó dos informes semestrales de la labor institucional y luego elaboró un libro sobre su año al frente de la institución, recientemente el licenciado Lozano Gracia publicó su informe de gestión, etc.

Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000,⁹³⁹ en el anuario estadístico de la institución y los informes parciales y sectoriales que emite la dependencia.⁹⁴⁰

1. AVANCES PARCIALES

Debe precisarse que el presente apartado no tiene el objetivo de hacer una evaluación minuciosa de todas las atribuciones de la PGR, sino tan sólo un ajustado análisis de las facultades preventiva, investigadora y persecutora del delito, así como de su calidad de vigilante en el cumplimiento de las ejecutorias judiciales: lo cual se debe a que tales facetas de la institución son las que, desde nuestra perspectiva, más inciden en la preservación o resquebrajamiento del orden social que nos aqueja, por tanto, es obvio que dichas funciones y las instituciones que las desempeñan resultan objeto de las mayores críticas y reclamos de reestructuración; en ese sentido es claro que los mexicanos queremos y exigimos procuradurías de justicia que se conduzcan con estricto apego a derecho, que no se rijan por criterios políticos, sino técnicos, que su actuar abata la impunidad, la inseguridad e implemente a la brevedad y en los hechos, el Estado social y democrático de derecho, que nuestra constitución ha delineado.

Para tal fin, no bastan las medidas operativas, así sean de gran envergadura,⁹⁴¹ pues si bien, estas son importantes, no resultan suficientes para remover las

939 En el fuero común, a los informes de gobierno, los planes y programas estatales sobre la materia

940 A excepción del sexenio 1983-1988 respecto del cual existe el libro "Procuración de Justicia", editado por la PGR, en 1988, que en sus páginas 13 a 36, describe la labor institucional de combate a la delincuencia federal

941 Como sin lugar a dudas lo son el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

actuales causas, estructuras y efectos de la impunidad e inseguridad, se requiere pues, una transformación estructural de la procuración de justicia penal.

Sin embargo, la respuesta gubernamental de los últimos años, se ha limitado a incrementar los instrumentos represivos, sean legislativos⁹⁴² u operativos,⁹⁴³ a mejorar la coordinación nacional y la cooperación internacional, pero no ha variado sustancialmente los cimientos del subsistema de procuración de justicia,⁹⁴⁴ situación que no ha logrado desalentar el crecimiento de la delincuencia⁹⁴⁵ y sobre todo, cambiar la visión deleznable que tiene la gran mayoría de la población, respecto del sistema nacional de justicia.

2. ESFUERZOS INSUFICIENTES

Lo anterior, no demerita los vastos, pero insuficientes esfuerzos que en el sexenio 1994-2000⁹⁴⁶ se han hecho para incrementar y mejorar la labor de las entidades

942 Pues al menos hubo reformas constitucionales en 1994, 1996, 1999, asimismo se crearon varias leyes de carácter o con incidencia en los aspectos penales, se modificaron casi todas las leyes de la materia, sustantivas, adjetivas y orgánicas, con vacilantes criterios políticos, algunos tendientes a democratizar el sistema penal y otros a incrementar la represión

943 Sobremanera en torno a la delincuencia organizada

944 Ya que ha faltado la gran reforma que permita transformar el estado actual de cosas y devuelva la confianza a la gran mayoría de mexicanos, de que ahora si se aplicarán las leyes a todos

945 Sin desconocer que de manera intercalada a periodos de constante crecimiento, se han suscitado lapsos de desaceleración, ejemplo en 1993, que presentó menores índices de crecimiento en relación a años anteriores, pero antecedió a un notable incremento de la delincuencia en 1994, atribuido en gran medida a la crisis económica

946 No obstante en muchos casos significaron una regresión con respecto a las reformas a la Constitución en materia penal y a los Códigos Penal y Federal de Procedimientos Penales, acaecidas en 1993-1994, que originaron una nueva y definitivamente más moderna sistemática para la investigación, acreditación y declaración judicial del delito, lo cual no implica afirmar genéricamente que el sexenio pasado fue mejor en esta materia, pues fue de grandes turbulencias y contradicciones, con relación a estas últimas, botón de muestra es la exaltación del respeto que la autoridad debe tener por los derechos humanos de los gobernados (que se patentizó con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990) la seguridad jurídica en la justicia penal tradicional (a través de procedimientos judiciales más equilibrados, eficientes y apegados a la norma constitucional, mediante el cambio de sistemática para analizar la existencia del delito y la acotación del discrecional poder de la autoridad ministerial y jurisdiccional, aunque ahora se les mira por algunos como reformas emitidas en favor de los probables responsables y no de la sociedad toda; cabe precisar que tales cambios iniciaron con las modificaciones en 1991, a los códigos procesales, tanto federal como capitalino, y llegaron a su clímax con la reforma constitucional penal de 1993-1994,

encaminadas a combatir el delito y sus consecuencias, que se evidenciaron en la incesante reforma del marco jurídico constitucional y legal, en el constante proceso de crecimiento operativo y administrativo de la procuraduría federal que supone mayores recursos presupuestales, la indispensable coordinación interprocuradurías y con el resto del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁹⁴⁷ así como la creciente cooperación internacional en la materia.⁹⁴⁸

Todo lo expuesto, sin lugar a dudas ha exigido un mayor esfuerzo para las entidades de procuración de justicia, muestra de ello es que en el combate a la delincuencia se hizo patente la urgente especialización de las unidades investigadoras y persecutoras del injusto,⁹⁴⁹ a efecto de que el órgano técnico pudiese acreditar oportuna y cabalmente la realización o no en el mundo fáctico, de los elementos del tipo (hoy de nueva cuenta cuerpo del delito) que exigía la descripción penal en cuestión y al inicio del proceso penal, la probable responsabilidad del indiciado, especialización por demás lógica, ya que

sin soslayar sus posibles deficiencias por la premura con la que se realizó esta última), y en contrapunto, sentar las bases para un régimen punitivo de excepción, contrario a los principios de un Estado democrático y social de derecho dirigido sobremedida a la delincuencia organizada (al incorporar en el párrafo séptimo del artículo 16 de la Constitución federal el concepto de delincuencia organizada y dejar que la ley secundaria prevea los casos que constituyen esta, reforma que dio pauta a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada). Respecto de las instituciones de procuración de justicia federal fue periodo difícil, no sólo por los constantes cambios de procurador y mandos superiores, que consecuentemente desaceleraban el combate a la delincuencia, sino también por los problemas prácticos que se suscitaron al cambio de la sistemática penal, lo que lógicamente provocó un periodo de menores resultados, pero no por el marco jurídico, sino por la falta de conocimientos y apoyos para el personal operativo

947 Que para mejor conocimiento debe ser estudiado por separado. Cfr SANDOVAL ULLOA, José G. *Introducción al Estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, segunda edición, s/e, D.F. México, 2000, pp. 304

948 Todo esto promovido por el Plan Nacional de Desarrollo el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia y el de Seguridad Pública 1995-2000

949 Estrategia de acción que ya estaba prevista en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1990-1994 del ejecutivo federal, pero sólo en cuanto al narcotráfico, toda vez que al comenzar el sexenio de mérito, además de la Subprocuraduría de Procedimientos Penales, encargada de la labor investigadora y persecutora de todos los delitos, se creó para investigar y perseguir los denominados "contra la salud", la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico. Por ello, es en ese sexenio donde fundamentalmente se inicia la especialización del Ministerio Público por generos delictivos, toda vez que en este sentido también se sucedieron avances respecto de los delitos contra la banca o previstos en leyes especiales

considerando el universo de los delitos federales, es obvio que por más capaz y diestro que un agente del Ministerio Público de la Federación sea, no puede conocer por igual de investigaciones de delitos fiscales, que electorales o contra la salud, puesto que la abundante normatividad tributaria y electoral que precede o circunda a una conducta típica en materia fiscal o electoral, sólo puede ser dominada por un especialista, que seguramente no está igualmente versado en cuestiones relativas a la Ley General de Salud, por citar sólo un caso, de tal forma que, la amplísima reglamentación que existe en torno de cada uno de los delitos, sobre todo los previstos en leyes especiales,⁹⁵⁰ hace indispensable la especialización de las unidades de investigación y persecución,⁹⁵¹ por tales consideraciones, se justifica el crecimiento estructural de la Procuraduría, en cuanto a la creación de este tipo de unidades.⁹⁵²

El referido crecimiento de la institución, responde no solo al notable incremento de la legislación penal (detonado en esta década, con la promulgación de nuevos

950 *Cuyo universo se puede vislumbrar en el libro "Delitos especiales" de los doctores ACOSTA ROMERO, Miguel y Eduardo LÓPEZ BETANCOURT, de editorial Porrúa, asimismo en el texto "Los delitos especiales federales", del doctor GARCÍA DOMINGUEZ, Miguel Ángel, publicado por editorial Trillas, en el cual se afirma que existen más delitos previstos en leyes especiales que en el Código Penal Federal, los cuales están vinculados a la normatividad administrativa o de diversa índole que los circunda, misma que generalmente es desconocida para el agente del Ministerio Público.*

951 La cual no surgió recientemente, acaso se profundizó y extendió, puesto que al menos desde el periodo del procurador Morales Lechuga, se crearon unidades especializadas, denominadas fiscalías. Sin embargo, hasta la fecha, tales unidades especializadas sólo funcionan en labores de investigación, salvo excepciones, dejando la persecución en manos de las áreas generales, como son las delegaciones, mismas que por su propia carga de trabajo y por la limitación de sus recursos, no atienden correcta y especializada los procesos, situación que genera una profunda deficiencia en la actuación del Ministerio Público, pues de sobra conocido es que el procedimiento penal actual, enfatiza la actuación del órgano técnico-persecutor en el proceso penal, puesto que propiamente la comprobación de la tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad del sujeto activo se realiza en el proceso, habida cuenta de que para ejercer la acción procesal penal basta la comprobación del cuerpo del delito (que no es lo mismo que tipicidad) y la existencia de la probable responsabilidad (que tampoco se equipara a la comprobación de la antijuridicidad y culpabilidad), elementos que de manera fehaciente deberán comprobarse durante el proceso, ya que sólo así el Ministerio Público podrá ejercer la acción penal en las conclusiones acusatorias, de ahí la mayor relevancia de la actuación del Ministerio Público en el sumario, respecto de la que tiene durante la indagatoria previa y consecuentemente la necesidad de que cuente con el apoyo necesario de las áreas especializadas.

952 Como las relativas a los delitos contra la propiedad industrial e intelectual, contra el medio ambiente, o delitos fiscales.

ordenamientos jurídico-penales y penales-administrativos, y las constantes reformas a los existentes),⁹⁵³ sino al reconocimiento oficial de actualizar y modernizar la institución que mantuvo por largo tiempo en el último lugar de las prioridades gubernamentales, a pesar de su relevante función de guía y vigilante del Estado de derecho.⁹⁵⁴

3. CRECIMIENTO DE LA DELINCUENCIA E INSEGURIDAD

Sin embargo, a pesar de la febril actividad que revelan los informes oficiales,⁹⁵⁵ la delincuencia federal crece, y si bien hasta ahora representa porcentualmente poco

- 953 Baste con recordar los paquetes de reformas de 1991, 1993-1994, 1996, 1998, 1999 y la publicación de leyes como la relativa al combate a la delincuencia organizada, la que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la orgánica de la Procuraduría, la referente al manejo de precursores químicos y sustancias peligrosas, la que reimplanta el Registro Nacional de Vehículos y la que establece el sistema de bienes asegurados, decomisados y abandonados, al igual que multitud de tratados, convenios y acuerdos internacionales, etc.
- 954 La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad es tarea compartida con el Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en alguna medida de todas las autoridades federales y estatales, atentos a la letra y espíritu del artículo 133 de la Constitución.
- 955 Según el quinto informe de gobierno del presidente Zedillo, el Ministerio Público de la Federación en su actuación como autoridad persecutora del delito, de septiembre de 1998 a agosto de 1999, despachó 67,387 averiguaciones previas, de las cuales 49,266 correspondieron a delitos diversos y 18,121 a delitos contra la salud. La cifra total de averiguaciones despachadas fue superior en 9.2 por ciento respecto al mismo periodo anterior, situación que explica debido al incremento en la persecución de ilícitos contra la salud por la intensificación de acciones en la lucha contra el narcotráfico, principalmente en lo relativo al desmembramiento de diversos cárteles de la droga. Asimismo, se consigno a 14,233 personas, 1.4 por ciento más en relación con el periodo previo.

Principales resultados de la actuación del Ministerio Público Federal y de sus órganos auxiliares, 1998-1999

Concepto	sept.97/agos.98	Sept.98/ago. 99 e/	Variación %
Ministerio Público de la Federación			
Averiguaciones previas			
Existencia del año anterior	15,290	24,264	58.7
Iniciadas	71,155	73,675	3.5
Despachadas	61,720	67,387	9.2
- Delitos contra la salud	15,094	18,121	20.1
- Delitos diversos	46,626	49,266	5.7
Consignadas con detenido	14,039	14,233	1.4
En trámite	24,264	30,898	27.3
Policía Judicial Federal			
Órdenes cumplidas	44,565	67,864	52.3
Investigación	32,318	50,220	55.4

Presentación y localización	8,049	12,596	56.5
Aprehensión	2,216	2,934	32.4
Reaprehensión	1,135	1,354	19.3
Comparecencia	847	760	-10.3
Servicios Periciales			
Dictámenes emitidos	118,127	168,752	42.9
Incidencia delictiva			
Total de posibles hechos denunciados	72,560	79,221	9.2
Promedio diario	199	217	9.0

e/ Cifras estimadas.

Fuente PGR

Con relación a los procesos penales, la institución en comento coadyuvo a la conclusión de 19,478 juicios obteniéndose en la mayoría de los casos sentencias condenatorias. Las entidades federativas en donde se desarrolló una intensa actividad ministerial para preparar conclusiones y que el juez emitiera sentencia fueron: Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas, principalmente como resultado de violaciones a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y por delitos vinculados al narcotráfico, constituyéndose ambos ilícitos en el denominador común en el territorio nacional. La incidencia delictiva en el ámbito federal, entre el 1º de septiembre de 1998 y el 31 de agosto de 1999 ascendió a 79,221 posibles hechos delictivos, equivalentes a un promedio diario de 217. En el mismo periodo se despacharon 67,387 averiguaciones previas, de las cuales 26.9 por ciento correspondió a delitos contra la salud. En el ámbito de la lucha contra el narcotráfico fueron detenidas 11,134 personas, 9.1 por ciento más respecto al periodo anterior. Respecto a la cobertura y capacidad de respuesta, la estrategia se aboca al propósito de disminuir la incidencia delictiva en la Red Nacional de Carreteras. Durante el primer semestre de 1999 se realizaron 164 operativos especiales, 54 en los tramos carreteros federales de Manzanillo-Ciudad Mier, en el tramo Guadalajara-Ciudad Guzmán; y, 110 en la carretera federal San Luis de la Paz-Colima, en el tramo Juicuilpan-Manzanillo, los cuales, de acuerdo al informe en cita, permitieron disminuir el índice delictivo en un 38.8 por ciento, con relación al observado en el mismo periodo de 1998. El informe destaca que los operativos se realizaron con estricto apego a derecho y respeto pleno a la autonomía municipal, las garantías individuales y los derechos humanos. Para combatir el robo de mercancías al transporte de carga se implementaron programas de apoyo al transportista en coordinación con diversas autoridades federales, estatales y municipales en el Estado de Jalisco y el Distrito Federal, para lo que se designaron corredores viales de seguridad de entrada y salida a los principales centros de abasto. Como resultado de los esfuerzos de coordinación, durante el periodo septiembre de 1998 a agosto de 1999, la Policía Federal de Caminos, como órgano de inspección, seguridad y vigilancia en las carreteras de jurisdicción federal, realizó operativos permanentes para reducir los hechos ilícitos y el número de accidentes, puso a disposición del Ministerio Público a 2,802 delincuentes, cifra que incluye a 704 narcotraficantes, 434 por violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; logró el aseguramiento de poco más de 27.9 toneladas de marihuana y cuatro de cocaína, y recuperó 1,257 vehículos robados. Además de las acciones de combate a la delincuencia en carreteras, la PGR inauguró el 17 de febrero, en la Central Camionera de Toluca, Estado de México, una oficina de la Policía Judicial Federal, en donde se atienden a los ilícitos cometidos contra la salud y por violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, se efectuaron operativos preventivos en terminales y centrales de autobuses de las principales ciudades del país, y se llevaron a cabo programas emergentes en los estados de México, Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Veracruz, con la finalidad de proporcionar mayor seguridad a los usuarios del transporte de pasajeros. Estas acciones coadyuvaron a la detección de 2,802 presuntos delincuentes, lográndose, con la intervención de la Procuraduría General de la República, la desarticulación de 32 bandas delictivas. En materia de combate a la delincuencia organizada, dicho informe presidencial destaca el Gobierno de la República ha desarrollado acciones más energicas para enfrentar de manera eficiente una delincuencia cada vez más organizada y con mayores recursos. En dicho mensaje se reconoció que los delitos como el narcotráfico, secuestros, acopio y tráfico de armas, entre otros, representan un gran peligro para la seguridad pública, dañan la salud de los mexicanos y constituyen una fuente de violencia. Para hacer frente a este fenómeno delictivo, se impulsó la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública, la adquisición de tecnología avanzada, el fortalecimiento de la cooperación entre los tres órdenes de gobierno, así como con otras naciones, y la actualización permanente del marco penal aplicable, para castigar con mayor severidad al crimen organizado y ampliar el abanico de delitos considerados como graves. Se indicó también que a este esfuerzo contribuyen las diversas reformas constitucionales y a los códigos y leyes antes mencionadas, realizadas a propuesta del Ejecutivo. Actualmente existen elementos tan significativos como la figura del testigo protegido, se posibilita la intervención de comunicaciones privadas mediante orden del Poder Judicial de la Federación, y se garantiza el aseguramiento de bienes producto de actividades ilícitas. De esta manera, se combate con mayor eficiencia a los grupos de delincuencia organizada. El combate eficaz a la delincuencia organizada requiere de la participación coordinada de diferentes instituciones. Se trabaja de manera conjunta con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, y Comunicaciones y Transportes. A nivel estatal y del Distrito Federal, se suman esfuerzos especialmente en contra de las actividades vinculadas a secuestros, mediante el grupo Yaqui, cuerpo de policías capacitados con un alto grado de eficacia. En noviembre de 1998, se realizó la VI

Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, en la que la PGR y las procuradurías de justicia locales lograron importantes acuerdos, entre los que destacan la atención por parte de los agentes del Ministerio Público del fuero común a las personas y objetos que sean puestos a su disposición por la Policía Federal de Caminos en aquellos lugares donde no haya una Agencia del Ministerio Público de la Federación, el desarrollo de grupos antisequestros en las entidades federativas en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, integrar a la Procuraduría General de Justicia Militar, como parte activa de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia incorporar en la página de Internet de la Procuraduría campañas de prevención del delito y la delincuencia, suscribir el convenio de colaboración para la prevención y atención de los delitos contemplados en la legislación en materia de propiedad industrial, establecer el Sistema Nacional de Identificación Criminal, a cargo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, instrumentar el Programa SÉRPICO, para abatir el robo de vehículos y de mercancías, coordinando las competencias constitucionales y legales de las procuradurías generales de Justicia del Distrito Federal y de los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala, con el ejercicio de las facultades de inspección e investigación que ejercen las autoridades federales en las carreteras. Paralelamente, se han incrementado los esfuerzos de comunicación e intercambio de información entre procuradurías, llevando a cabo 62 reuniones con las comisiones integrantes de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, atendiendo solicitudes de información como antecedentes en el banco de datos del Centro Nacional de Personal de la Policía Judicial, Agentes del Ministerio Público y Peritos, órdenes de aprehensión, localización de vehículos robados, personas extraviadas e identificación de cadáveres. Se enfatiza en dicho informe que el narcotráfico es un delito que debe enfrentarse de manera integral mediante el combate a la oferta, al tráfico y al consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Para ello, es indispensable conjuntar esfuerzos internacionales que permitan una mayor cooperación bilateral y multilateral. En este sentido, México ha participado activamente en los trabajos desarrollados en el seno de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. En el ámbito bilateral México y los Estados Unidos de América han establecido canales eficientes de colaboración, tales como el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), que permiten prevenir actos ilícitos de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y sus delitos conexos, principalmente el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el desvío de precursores químicos, así como desarrollar estrategias conjuntas de reducción de la demanda. A través del GCAN, México y los Estados Unidos de América acordaron las "Mediciones de Efectividad de la Estrategia Bilateral de Cooperación contra las Drogas". En dicho documento se establecen parámetros de evaluación bilateral del esfuerzo conjunto para reducir la amenaza del narcotráfico para ambas naciones. Asimismo, se han llevado cabo diversos encuentros entre ambos países con el propósito de diseñar nuevas acciones para el combate contra el narcotráfico. En este sentido, se llevó a cabo la segunda reunión binacional sobre la reducción de la demanda de drogas. Asimismo, se han celebrado dos seminarios binacionales entre fiscales e investigadores con el objeto de intercambiar experiencias y lograr una mayor comprensión de las similitudes y diferencias entre ambos sistemas jurídicos. En el periodo del quinto Informe la Procuraduría General de la República participó en siete eventos de carácter multilateral, destacando la asistencia a la Cumbre del Grupo de Río en la Ciudad de Panamá, en donde se analizó el seguimiento de los avances del mecanismo de Evaluación Multilateral en el marco de la Organización de los Estados Americanos y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Asimismo, la Comisión de Estupefacientes de la ONU adoptó el "Plan de Acción para la Aplicación de la Declaración de los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda" y una resolución, propuesta por México mediante la cual se busca reorganizar la información que proporcionan los Estados con vistas a avanzar en el establecimiento de un mecanismo de evaluación multilateral. Esta medida constituye el primer paso en dirección al cumplimiento de la propuesta de México para que las Naciones Unidas evalúen periódicamente el desempeño de cada país en el combate del problema mundial de las drogas y sus delitos conexos. México ha participado activamente en la elaboración de la "Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada" y otros instrumentos jurídicos internacionales relativos a la trata de mujeres y niños, fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego y tráfico ilícito de migrantes. Para combatir la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, se promueve en particular la negociación de un protocolo con naciones productoras. Con el firme propósito de combatir a la delincuencia organizada en todas sus manifestaciones, se desarrollaron diligencias ministeriales para desarticular a las organizaciones criminales. En el caso del cártel de Juárez, los órganos jurisdiccionales libraron diversas órdenes de aprehensión, entre las que se encuentra la del gobernador del Estado de Quintana Roo que concluyó recientemente su mandato, por la probable comisión de delitos contra la salud en diversas modalidades y por delincuencia organizada, para el efecto, se solicitó la colaboración de diversas instancias internacionales para su localización y se ejerció acción penal en contra de nueve empleados bancarios involucrados en operaciones con recursos de procedencia ilícita, que actualmente están siendo juzgados por el Poder Judicial de la Federación. En relación con el cártel de Tijuana, se ejerció la facultad de atracción para investigar los acontecimientos en el rancho El Rodeo ubicado en Ensenada, Baja California, donde se privó de la vida a 19 personas. El juez de distrito libró órdenes de aprehensión en contra de 11 personas por diversos delitos y se dictó auto de formal prisión a cuatro de estas. Asimismo, en forma conjunta con el gobierno de los Estados Unidos de América, se logró la extradición a México de uno de los principales miembros del citado cártel, quien se encuentra recluso, y otro más recientemente fue detenido en Estados Unidos de América y se tramita la extradición correspondiente. Con datos proporcionados por el gobierno de los Estados Unidos de América, la PGR retomó las investigaciones de la operación Casablanca, y dio inicio a la averiguación previa correspondiente, la que se turnó al Poder Judicial de la Federación, quien giró órdenes de aprehensión en contra de 20 personas involucradas, nueve de las cuales ya se encuentran en prisión. Se inició la averiguación previa en contra de siete individuos, por su probable responsabilidad en delitos federales, principalmente el robo de vehículos con violencia en el Distrito Federal, los que después eran trasladados a la ciudad de Veracruz, donde los remarcaban para ser enviados vía marítima al Puerto de Havre, Francia, para su comercialización. En atención a la exigencia de la ciudadanía de poner fin al delito de

privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, se iniciaron 22 averiguaciones previas, que sumadas a las 20 indagatorias que conforman la existencia anterior, suman un total de 42; se consignaron un total de 15 averiguaciones, seis se remitieron por incompetencia a diversas procuradurías en las entidades federativas y otras áreas de la propia Institución, y en una se propuso y autorizó el no ejercicio de la acción penal. Destaca la consignación de los hermanos Arizmendi López y la consignación de casi todos los integrantes de su banda. A los hermanos Arizmendi se les condenó a 50 años de prisión por la comisión de los delitos de secuestro y delincuencia organizada. En cumplimiento a los objetivos previstos en el Programa Nacional para el Control de Drogas, en el periodo del informe que se comenta, se consolidaron diversos programas estratégicos enfocados a reducir a su mínima expresión los índices de tráfico y comercialización ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas, orientándolos a interferir la introducción de estos productos a territorio nacional, por la frontera sur, península de Yucatán y litorales mexicanos. Para hacer frente a los compromisos derivados de la lucha contra el narcotráfico, la PGR dispuso en 1999 de una asignación presupuestaria de 1,043.7 millones de pesos, que representan el 26.3 por ciento de su presupuesto total.

CUADRO 2.4 Esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico, 1998-1999

Concepto	sept.97/agos.98 1/	sept.98/ago. 99 e/	Variación %
Eradicación de cultivos ilícitos			
Hectáreas			
- Marihuana	23,990	25,880	7.9
- Amapola	16,651	16,003	-3.9
Plantíos			
- Marihuana	298,922	323,677	8.3
- Amapola	199,434	182,797	-8.3
Aseguramientos			
Marihuana 2/	937.97	1,276.80	36.1
Cocaína 2/	23.523	29.126	23.8
Goma de opio 3/	272	758	178.7
Heroína 3/	131	175	33.6
Psicotrópicos 4/	63,749	2'428,210	3,709.0
Vehículos 4/	3,299	3,692	11.9
Armas 4/	2,216	1,424	-35.7
Laboratorios clandestinos 4/	8	8	0.0
Detenidos	10,204	11,134	9.1

1/ Las cifras difieren de lo reportado en el Cuarto Informe de Gobierno, debido a que fueron actualizadas por la instancia responsable.

2/ Toneladas.

3/ Kilogramos.

4/ Unidades.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas PGR.

Durante el periodo que cubre el quinto Informe, las diferentes instituciones públicas que participan en la lucha contra el narcotráfico aseguraron poco más de 29 toneladas de cocaína y 1,276.8 toneladas de marihuana lo que representa incrementos de 23.8 y 36.1 por ciento, en relación al periodo anterior. La disminución del porcentaje en materia de erradicación de amapola obedece a que 10 helicópteros de la Procuraduría General de la República sufrieron impactos de bala cuando se encontraban en tareas de fumigación en el Estado de Guerrero y otros ocho helicópteros de la institución en la misma zona tuvieron desperfectos mecánicos, lo que provocó que fuera necesaria su reparación y, por ende, el desuso de esas aeronaves en la labor de erradicación. En los próximos tres meses se alcanzará la misma cifra de erradicación de amapola que se consiguió en el periodo anterior. En el periodo de septiembre de 1998 a agosto de 1999 que se informó, destaca el decomiso de más de dos millones de unidades de psicotrópicos, es decir, casi 40 veces más que lo decomisado en el periodo anterior, debido —según el mensaje— a la aplicación eficiente de los programas y sistemas instrumentados por las instituciones y dependencias que participan en la lucha contra el narcotráfico. Fueron asegurados 3,692 vehículos diversos y 1,424 armas, y se detuvo a 11,134 personas. El Ejecutivo Federal considera al narcotráfico como un fenómeno que afecta la seguridad de la nación, la salud pública y las estructuras socioeconómicas, ya que promueve la corrupción y la violencia. Para contrarrestarlo, determinó la conveniencia de hacer converger los esfuerzos de diversos programas que desarrollan varias instituciones y dependencias, entre los que destacan: el programa de sellamiento de la península de Yucatán, frontera sur y península de Baja California/Mar de Cortés, plan de operaciones candado contra la utilización ilícita de la red ferroviaria nacional; programa de revisión a personas en la frontera sur; así como el programa de puntos de revisión y control carreteros mixtos. Lo anterior sin perjuicio de continuar desarrollando programas particulares como el operativo halcón, de intercepción aérea y las funciones de revisión y control en aeropuertos, terminales ferroviarias y de autobuses, empresas de paquetería, así como en las carreteras y caminos de sus entidades de adscripción. A fin de fortalecer tecnológicamente la lucha contra el narcotráfico, el gobierno de la República adquirió cinco sistemas de detección por rayos X *Mobile Search*, los cuales se encuentran desplegados en el sureste del país, a efecto de limitar la utilización de las vías terrestres procedentes de la frontera sur (Chiapas y Tabasco), así como de la

más del 5% aproximado del total de los delitos denunciados en el país,⁹⁵⁶ su importancia es mucho mayor, pues tan sólo uno de los géneros delictivos que abarca, los delitos contra la salud, son la principal amenaza a la seguridad nacional, por generar las más acabadas organizaciones criminales, con claras vinculaciones internacionales,⁹⁵⁷ en consecuencia, la cifra oficial no debe tranquilizarnos, habida cuenta que existe una altísima cifra negra (patentizada por las ganancias de los principales carteles mexicanos, -por \$30,000,000,000.00. treinta mil millones de pesos-, a pesar de que se estima la detención de un cargamento de droga por cada 10 que llegan a los E.U.A) que alienta una

península de Yucatán (Quintana Roo, Campeche y Yucatán) Los equipos han demostrado su eficacia al detectar las drogas que se pretenden introducir de manera clandestina al territorio nacional En zonas de alta incidencia de siembra de plantas ilícitas se establecieron tres operativos Libélula, que permitieron obtener resultados sobresalientes en los estados de Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco Michoacán, Oaxaca y Sinaloa, destruyéndose 9,826 4 hectáreas de cultivos de amapola y marihuana, al conjuntarse esfuerzos y recursos entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la PGR En las tareas de erradicación, la PGR destinó un promedio mensual de 760 elementos, entre subdelegados de erradicación, pilotos, navegantes, técnicos en fumigación y supervisores La importancia de los resultados obtenidos reside en los constantes procesos estratégicos de los que se han derivado operativos especiales cuyo principal objetivo ha sido la optimización y mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y la atención prioritaria a las áreas más críticas y reincidentes en la siembra de cultivos ilícitos Asimismo, para mejorar la erradicación de estupefacientes, se realizaron diversas investigaciones sobre las condiciones y desarrollo de la amapola y marihuana en los diferentes suelos y climas del país, toda vez que se ha observado que las organizaciones de narcotraficantes emplean semilla mejorada en la siembra de cultivos ilícitos La estrategia de combate al narcotráfico se complementa con las acciones de prevención a la farmacodependencia, que anualmente instrumenta la PGR En el periodo del Informe fueron canalizadas a instituciones de salud 15,718 personas para su tratamiento, asimismo, se brindó asesoría a 345 personas que acudieron a solicitar información en temas relacionados con la farmacodependencia, además se distribuyeron en todo el país 50,818 carteles, 107,766 trípticos y 74,583 engomados, volantes y otros, a fin de orientar y contribuir a hacer frente a las adicciones y proteger la salud de la población Por otro lado, como una alternativa para el aprovechamiento del tiempo libre y con la finalidad de alejar a niños y jóvenes del peligro de la comisión de delitos y de la drogadicción a través del deporte, se instrumentó el programa preventivo "Unidad Deportivo-Recreativa", que es producto de la confluencia de las redes intergubernamental y social, en las que participan el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Nacional del Deporte, el Consejo Nacional contra las Adicciones, así como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y diversas instituciones estatales y organismos civiles regionales A la fecha se han instalado seis unidades en los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco, Sinaloa, Yucatán y en el Distrito Federal

956 Cifra que no concuerda con el total de averiguaciones tramitadas en el ejercicio, ya que si oficialmente el total de delitos fue aproximadamente de un millón y medio y de acuerdo a la estadística de PGR en 1998 se tramitaron 130,000 averiguaciones previas, entonces el 5% serían aproximadamente 75,000 Cabe denotar que por supuesto el que se inicie una averiguación no significa que realmente haya delito, toda vez que las más de las indagatorias son por hechos no típicos, entonces es incorrecto homologar denuncia, querrela o averiguación previa con delito, pero para efectos estadísticos así lo han considerado

957 Así lo ha calificado incluso el presidente de la República, ejemplo de esto es su mensaje con motivo del tercer informe (1997), en el cual señaló "El narcotráfico es una grave amenaza para los mexicanos. El tráfico de drogas ha sido causa de muchos sufrimientos para personas y familias inocentes, para comunidades pacíficas y laboriosas. Da pie a intentos de socavar nuestra soberanía. Incluso ha llegado a ser causa de ofensa a nuestras instituciones por el terrible poder de corrupción de quienes se dedican a esta actividad criminal

subeconomía del delito (conformada por todo tipo de actividades ilícitas),⁹⁵⁸ y minimiza los resultados de la lucha en su contra;⁹⁵⁹ de manera tal que es evidente y creciente el poder económico que tienen los narcotraficantes y las demás ramas del crimen organizado, a pesar de la labor persecutora pública, concluyendo entonces que los logros de las autoridades parecen una "poda".⁹⁶⁰

De tal forma, el crecimiento de la delincuencia federal,⁹⁶¹ cuyo combate actualmente se propone a través de estrategias de actualización del marco jurídico,⁹⁶² de especialización y modernización del servicio de procuración de

-
- 958 Aunada la subcultura del delito, que constituye su mejor apología
- 959 Incluso hace parecer nada el número de averiguaciones, aseguramientos de drogas, armas, vehículos y numerario, consignaciones, procedimientos penales y sentencias obtenidas.
- 960 Los malos resultados se reconocen por el primer mandatario de la Nación, al señalar en el mensaje de su tercer informe, que "Hoy, sin embargo, la inseguridad pública y el desapego al Estado de derecho son el mayor obstáculo para nuestro progreso material y para una vida social armónica. Hoy, la más grave preocupación de los ciudadanos es la inseguridad pública que persiste en las calles, en los caminos y que incluso, ha penetrado a los hogares, los centros de trabajo y de reunión. La ciudadanía se siente impotente ante la delincuencia y percibe que la autoridad es ineficiente para combatirla. Se sigue temiendo tanto a quien comete un delito como a quienes deben perseguirlo, porque con frecuencia encubren o toleran los actos ilícitos. El sentimiento de inseguridad se ha extendido en la población provocando aislamiento, y estimulando la intención de hacerse justicia por propia mano. Hasta ahora, la magnitud y complejidad del problema han sido más grandes que el efecto de nuestros esfuerzos, si bien no hemos permanecido pasivos. Desde el inicio de esta administración se promovió una amplia y profunda reforma constitucional...para aplicar en todo el país una política integral de seguridad pública que comprenda un combate sistemático, coordinado y sostenido contra la delincuencia y el crimen organizado...La reforma constitucional también fue el primer paso para promover cambios en aspectos de las leyes que dificultaban la persecución de los delitos más graves y (causaban la) debilitación de la justicia "
- 961 Que se advierte incluso de la comparación entre las aproximadamente 80,000 averiguaciones iniciadas en 1995 y las 130,000 tramitadas en 1998, que representa en porcentajes genéricos un 60% más, independientemente del incremento en la cifra negra. Aunque cabe precisar en bien de la objetividad, que de acuerdo a un informe del secretario de gobernación, Diódoro Carrasco Altamirano rendido dentro de la VII Reunión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, si bien los índices delictivos en el país son inaceptables, pues se encuentran en niveles de 14 delitos por cada mil habitantes, se han reducido durante 1999 en 6.7% (sin explicar en cuáles delitos ha bajado la realización, ni tampoco las cifras por fuero o por entidad), respecto de lo cual el presidente Zedillo en su quinto informe señaló que, por lo que respecta a delitos del fuero común, en 1998 la incidencia delictiva se redujo en 7 por ciento, a nivel nacional. En lo que va de 1999 tuvo una reducción de 6.7 por ciento, comparada con la observada durante el mismo periodo del año anterior, sin que dicho porcentaje se aplique a los delitos federales, pero reconoció que los delitos de alto impacto social (entre los que consideramos contra la salud y secuestro, por citar un ejemplo del fuero federal y otro del fuero común -este último también puede convertirse en federal de acuerdo a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada-), crecen en promedio 11% anual; asimismo anunció que la meta inmediata es reducir los índices a 10 delitos por cada 1,000 habitantes, lo que "corresponde a países de desarrollo similar al nuestro". Cfr. URRUTIA, Alonso. "Índices delictivos inaceptables, reconoce Diódoro Carrasco", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5375, 20 de agosto de 1999, p. 63
- 962 Entre los principales objetivos del gobierno federal se encuentra el establecimiento de las condiciones legales para combatir de manera frontal y más eficiente a la delincuencia, especialmente al crimen organizado, y lograr que la procuración de justicia alcance niveles óptimos de eficacia en la persecución de los delitos, para contribuir a abatir la impunidad, a mantener la vigencia del orden jurídico y a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Para mayor detalle véanse los capítulos precedentes donde se alude a la reforma del marco legal.

justicia,⁹⁶³ así como la coordinación entre las instituciones encargadas de brindarlo, entre otras,⁹⁶⁴ implica no solo la transformación orgánica de la institución, a efecto

963 Para ahondar en el tema consúltese LOZANO GRACIA Fernando Antonio *Compromiso con la Justicia*, Epessa, D.F., México 1998, en el cual los integrantes del primer nivel de su equipo de trabajo, dentro del prólogo de dicha obra, narran su experiencia durante la actualización y modernización de la institución que para ellos es el órgano del gobierno mexicano que mayor descrédito tiene ante la sociedad mexicana, lo cual dicen se sustentó en la voluntad de iniciar un cambio estructural, de fondo, permanente, en la organización y desempeño de la Procuraduría. De manera tal que conforme al citado libro, el cambio propuesto en dicha administración inició con la implementación de una metodología de transformación estructural en las áreas operativa, normativa de apoyo técnico y administrativo de control de vigilancia y de formación, encaminada a institucionalizar el cambio, con aspiración de sentar las bases de un programa de desempeño fundado en el respeto al funcionario, pero también la exigencia en el cumplimiento de su tarea programa que por su magnitud requirió el primer año de gestión y que en algunos casos se consolidó en la nueva Ley Orgánica y Reglamento de la misma; ello ante el diagnóstico de la existencia de un alarmante rezago en nuestros sistemas de seguridad pública y justicia, que incide en la falta de justicia pronta y expedita, de acciones ágiles y eficientes contra el delito y en beneficio de la sociedad, y de un servicio policial digno y profesional se concluyó también que la Procuraduría se vino desempeñando con ineficiencia debido a causas estructurales, muchas similares a las padecidas por las demás instituciones de seguridad pública, por lo cual se vio rebasada ante el vertiginoso desarrollo de las manifestaciones delictivas dicho de otra manera la Procuraduría había estado por décadas en franca descomposición y envuelta en un verdadero caos estructural, puesto que siempre fue objeto de improvisación, de acciones superficiales y de corto alcance, de fragmentación interna e incluso de manipulación política ya que la institución se utilizó para otros fines lo cual va ligado a los cambios frecuentes de alto nivel, ejemplificaron ello con la designación de 7 procuradores entre 1988 y 1994, los cuales se limitaron a atender reactivamente los asuntos más relevantes, pero nunca pudieron abocarse al cambio sustancial, por tanto además de estructuralmente operativamente había sido sobrepasada por la delincuencia, consecuentemente, entre otras acciones se realizó una reforma jurídica, que además de reorganizar orgánicamente la institución, se enfocó a combatir particularmente la delincuencia organizada, que fructificó en la debatida Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Narran que los cambios fueron difíciles por los intereses creados, ejemplo de estos era la falta de control sobre el personal operativo que impedía incluso al procurador disponer de información exacta sobre la ubicación e historial de los agentes de la Policía Judicial Federal, no había un censo de personal ministerial, policial y pericial, ni se tenía actualizada la información sobre el procedimiento de ingreso a la institución de cada uno de los elementos, aunado a la escasa capacitación del personal, como ejemplo, para agente de la Policía, sólo eran 4 meses, lo que estaba por debajo de cualquier parámetro internacional, por lo cual se definieron transformaciones a corto, mediano y largo plazo (pues se equivocan quienes piensan que realizar un cambio institucional estable, permanente y de fondo es posible a corto plazo) así como se tomaron procedimientos de operación que eliminaban la toma unipersonal de decisiones, con lo cual se avanzó en el estricto control sobre los recursos y las operaciones de la Procuraduría, es decir, a la coordinación supervisión y ejecución de acciones, incorporaron la intervención obligatoria de los órganos colegiados (Consejos de Profesionalización del Ministerio Público Técnico de Coordinación y Coordinación de Operaciones y Técnico de Administración, ambos de la Policía Judicial Federal, pero sobre todo, el Consejo General, como responsable de la acción institucional), que se corresponsabilizarían en la vigilancia y racionalización de la toma de decisiones. Concluyen el prólogo afirmando que "la Procuraduría no se agota en los asuntos más relevantes no sólo debe enfrentar los problemas que todos conocemos a través de los medios de comunicación, la Procuraduría es el resultado de sumar todas las investigaciones y procesos en los que interviene, es también la reunión del ejercicio de las atribuciones impuestas por la ley. No es suficiente dirigir los esfuerzos sólo a uno de los dos enfoques la visión integral implica distribuir recursos y capacidades con un plan coherente de trabajo lo cual, a su vez, significa conocer la posibilidad y tiempos para alcanzar los resultados proyectados", incluso hicieron hincapié en el daño provocado a la institución por confundir recursos y esfuerzos destinados a los programas institucionales ordinarios y permanentes, con las necesidades inmediatas y de urgencia inherentes a la función. A este respecto el licenciado Antonio Lozano en sus reflexiones y previa descripción del caótico panorama institucional y el entorno político-social existente cuando arribó a la titularidad de la Procuraduría, señala que "el trabajo profundo, sin descuidar lo anterior, consistió en fortalecer la institución a través de la profesionalización, la aplicación de controles, la clarificación de operaciones y el control, tanto de los recursos públicos como de los no presupuestales; tal es el caso de los bienes asegurados", continuando con su análisis institucional concluyó que en el caso del personal policial, bajo el "propósito de lograr un cambio de fondo, en las filas de la Policía Judicial Federal, es preciso crear planes de largo plazo inamovibles, institucionales, independientemente de quien sea el titular, planes que no sólo deben ser para la policía sino para todo el personal. Es decir, **debe rehacerse la institución**. En dicho libro se puede apreciar el diagnóstico de la institución que gira alrededor de 6 áreas problemáticas (información y desarrollo, coordinación, controles y equilibrio; profesionalización; administración y visión estratégica - de este último destacan las afirmaciones de que existía una histórica ejecución de cambios, meramente coyunturales y de corta duración, la mayor parte de las veces revertidos por las inercias de la propia institución. Que al tiempo eran generadores de una irracional distribución de funciones, inconsistencia y discontinuidad de programas, así como del fortalecimiento de intereses ilegítimos; cambio frecuente de titulares, lo cual provocó particular inconsistencia, discontinuidad de programas y pérdida de información; frecuentes reacomodos en áreas clave de la Procuraduría, lo que generó vacío

de poder hacer frente a los nuevos retos, lo que en el caso concreto conlleva además del crecimiento cuantitativo y cualitativo de los servidores públicos,⁹⁶⁵

de poder, propicios para el fortalecimiento de intereses ajenos o contrarios a la institución; ausencia de una política anticriminal consolidada, racional y estable, y carencia de análisis y estudios destinados a la planeación y prospectiva de largo plazo para la institución. Para subsanar los problemas descritos se definió la misión institucional, el plan integral de trabajo, fijación de objetivos, líneas estratégicas, políticas, código de ética y mística institucional, entre otras medidas-), el programa integral de reestructuración, sus aspectos básicos y la ejecución del proyecto, en las áreas de profesionalización, modernización, ejercicio y control de los recursos financieros y humanos, combate al narcotráfico, prevención del delito, la coordinación nacional en la materia y cooperación internacional, entre otros interesantes temas. Concretamente, el programa de reestructuración fue elaborado con base en los 9 rubros siguientes: Integrar el procedimiento penal en un solo responsable, a fin de terminar con la desvinculación entre la averiguación previa y el proceso, crear el servicio civil de carrera para el personal ministerial, policial y pericial, subordinar las delegaciones estatales a las Subprocuradurías de Procedimientos Penales, por distribución geográfica; constreñir la Dirección General de la Policía Judicial Federal, a funciones meramente operativas, garantizar la subordinación de la Policía Judicial Federal al Ministerio Público de la Federación, fortalecer los sistemas de inspección, control y vigilancia, otorgar mayor autonomía y responsabilidad a las unidades administrativas, instituir diversos órganos colegiados para terminar con la toma unipersonal de decisiones, establecer una estructura equilibrada, compuesta por áreas operativas, normativa, de apoyo técnico y administrativo, de control y vigilancia, y de formación. Los objetivos fueron: disminuir el índice delictivo, abatir la impunidad, profesionalizar a los servidores públicos de la Procuraduría, modernizar la institución, lograr la aceptación y vinculación de la sociedad con el organismo, humanizar la institución, combatir frontal y eficazmente el narcotráfico y el crimen organizado, establecer firmemente una mística institucional sustentada en valores éticos, combatir de modo permanente la corrupción, optimar la coordinación de esfuerzos con instituciones nacionales e internacionales, lograr la procuración de justicia pronta, expedita y eficaz.

964 *Cfr. Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* la cual incluye a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia

965 En el quinto informe de gobierno del titular del poder ejecutivo, se indica que la capacitación se concibe como una *inversión en capital humano* y representa un proceso de formación continua e integral a través del cual se adquieren, desarrollan y actualizan conocimientos, habilidades y actitudes de los servidores públicos para mejorar su desempeño. Sin la profesionalización de los servidores públicos responsables de procurar justicia, las reformas legales no tendrían el impacto esperado. A fin de disponer sólo de aquellos elementos que reúnen el perfil adecuado para el servicio, la PGR aplica desde 1998 el examen poligráfico a los aspirantes a agentes de la Policía Judicial Federal y al personal de la FEADS, y elabora de manera permanente un diagnóstico que permite conocer las necesidades de capacitación de su plantilla, las cuales están asociadas al cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades reguladas por el marco jurídico normativo aplicable. Para cumplir con la delicada función constitucional de la institución ministerial, esto es, una procuración de justicia eficaz en el combate a la delincuencia que redunde en la seguridad pública, derecho de todos los mexicanos, resulta fundamental la profesionalización y especialización del personal. Durante el periodo del Informe, el Instituto de Capacitación concluyó los cursos de formación inicial para agentes de la Policía Judicial Federal, de Investigadores de Delitos Federales, y de Peritos Técnicos en Criminalística, a través de los cuales se capacitó a 579 servidores públicos; e inició los cursos señalados anteriormente que corresponden a la generación 1999-2000. Adicionalmente, se realizaron 14 cursos de actualización y especialización para agentes de la Policía Judicial Federal, 4 para peritos técnicos en criminalística, así como 14 para docentes y extracurriculares. Por su parte, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) concluyeron el doctorado en ciencias penales y política criminal 7 educandos. Actualmente, se imparten seis maestrías con 307 alumnos inscritos y 7 especialidades a las cuales asisten 280 personas. Con el objeto de fortalecer la profesionalización de los cuerpos ministeriales y de peritos, se realizaron los cursos de formación inicial para agentes del Ministerio Público de la Federación y para peritos profesionales, de actualización en materia de investigación y persecución de crimen organizado para agentes del Ministerio Público de Guatemala, seminario sobre derecho penal internacional, programa de evaluación para el ingreso y la permanencia como agentes del Ministerio Público en el estado de Chiapas, entrevista en la investigación de delitos; formación profesional en poligrafía, actualización en derecho penal para el personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, metodología de investigación de delitos, y, el diplomado sobre delitos en materia de derechos de autor, en los cuales participaron 415 personas. También se efectuaron 12 investigaciones para el desarrollo de las ciencias penales. Actualmente se imparte el curso de actualización, a la luz de la reforma penal de 1999, el cual está dirigido a personal ministerial. Con el propósito de coadyuvar a la profesionalización del servicio público y desterrar conductas lesivas que dañen la imagen de la institución, el órgano interno de control de la PGR efectuó 9,979 evaluaciones del desempeño al personal sustantivo, de las cuales 2,972 correspondieron a agentes del Ministerio Público de la Federación, 986 a comandantes de la Policía Judicial Federal, 5,516 a agentes de la Policía Judicial Federal y 505 a peritos. Del personal evaluado, 8,582 cumplieron satisfactoriamente con su trabajo, 699 requieren de supervisión en su desempeño al detectarse algunos incumplimientos, 299 presentan conductas de riesgo en el ejercicio de sus funciones y 399 no cumplen con los requisitos mínimos establecidos para la función asignada. Por otra parte, se rediseñó, validó y estandarizó el Manual de Evaluación Psicológica, el cual fue aplicado a 5,241 servidores públicos,

mayor supervisión a su labor,⁹⁶⁶ el mejoramiento de sus condiciones laborales (cuyas deficiencias ponen en peligro la vida de los servidores)⁹⁶⁷ y por ende, un

de los que 1,126 son agentes del Ministerio Público de la Federación, 3,817 agentes de la Policía Judicial Federal y 298 peritos. A fin de erradicar la impunidad y la corrupción, a través de la Contraloría Interna se ofreció orientación legal a ciudadanos y atención prioritaria a quejas y denuncias en contra de servidores públicos de la Institución que, en el desempeño de sus funciones, faltaron a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Al 31 de agosto de 1999 existían 78 quejas en trámite que, sumadas a las 1,813 recibidas durante el periodo de este Informe, totalizaron 1,891 iniciándose 1,182 procedimientos administrativos, que comprendieron 1,087 sanciones, de las cuales 246 fueron inhabilitaciones, 157 destituciones y 50 apercibimientos. Del total de sanciones impuestas, 318 correspondieron a agentes del Ministerio Público de la Federación, 602 a agentes de la Policía Judicial Federal, 157 a personal administrativo y 10 a otro tipo de personal. Para el desarrollo de los quehaceres ministeriales, la PGR cuenta con 1,561 agentes del Ministerio Público de la Federación, 4,019 elementos de la Policía Judicial Federal y 446 peritos. La actuación de los órganos auxiliares del Ministerio Público de la Federación, en el cumplimiento de órdenes y mandamientos tanto judiciales como ministeriales, ha mejorado sustancialmente. En el periodo del Informe se cumplieron 67,864 órdenes libradas por los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Público de la Federación, cifra superior en 52.3 por ciento a la obtenida en el lapso precedente. Respecto al rezago en este rubro, se trabaja exhaustivamente en la revisión, depuración y actualización de las órdenes prescritas o susceptibles de ser canceladas, además se creó un grupo especial de la Policía Judicial Federal que efectúa el cumplimiento de órdenes judiciales en las Delegaciones Estatales de la PGR, con lo que se espera reducir el rezago actual.

966 Misma que se traduce en procedimientos disciplinarios y sanciones a los que transgreden la ley, que en el caso de la institución en análisis se advierte en la siguiente tabla que abarca de los años 1989 a 1999.

Procuraduría General de la República	499	573	658	1,077	920	815	627	781	622	1,398	564
--------------------------------------	-----	-----	-----	-------	-----	-----	-----	-----	-----	-------	-----

967 Por citar un solo caso, la flota aérea de la Procuraduría General de la República además de obsoleta está en muy mal estado, tan es así que hasta abril de 1999 se denunciaron 31 accidentes. Si bien dicha flota se componía en 1999 de 76 helicópteros y 67 aviones y por ello se invirtieron en su mantenimiento 24 millones de dólares, el dictamen sobre la misma es que "la disponibilidad es baja y no se podría actuar con rapidez en cualquier emergencia, debido a que muchas aeronaves están paradas por falta de piezas", en el caso de los helicópteros donados por Estados Unidos porque "son máquinas viejas, tienen 38 años, algunas se usaron en la guerra de Vietnam y algunas refacciones ya no se fabrican", aunque la información oficial habla de un 80% de disponibilidad y un óptimo mantenimiento, así como de mejoría en las condiciones de trabajo, el hecho es que los helicópteros tuvieron que ser mantenidos en tierra y devueltos al país donante. Cfr. RAVELO Ricardo "La flota aérea de la PGR envejece y no vuela por falta de refacciones, ya ha habido 31 accidentes", *Semanario Proceso*, D.F., México, No. 1170 4 de abril de 1999, pp. 30 a 31. En el mismo sentido se publicó el artículo *El helicóptero accidentado en Sinaloa acababa de salir del taller de reparaciones. La muerte del piloto aumenta el descontento entre el personal de la flota aérea de la PGR*, *idem*, No. 1172 18 de abril de 1999, pp. 29 a 30. Con respecto al rubro de recursos materiales, en el quinto informe de gobierno se indica que Los Servicios Periciales de la Procuraduría, elementos medulares para garantizar una procuración de justicia pronta, expedita y apegada a derecho, han incrementado su eficiencia operativa a través de la profesionalización y capacitación de su personal, así como por el uso de tecnología de punta en sus actividades, lo que se refleja en la emisión de 168,752 dictámenes, cifra superior en 42.9 por ciento a la del mismo periodo anterior. La mayor parte de los dictámenes se realizó en las especialidades de medicina forense, química, identificación, fotografía y valuación. La modernización tecnológica es un elemento fundamental para elevar la eficiencia de la actividad ministerial en los procesos de investigación y persecución de los delitos. Por ello, la PGR impulsa el desarrollo de diversos sistemas utilizando tecnología de punta. En materia de telecomunicaciones y sistemas de transmisión de información entre los órganos de procuración de justicia, destaca la implantación del Sistema de Control de Procedimientos Penales en varias Delegaciones de la PGR y la instalación de una red enlazada al Subsistema de Información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para consultar datos del personal ministerial, policial y pericial. Adicionalmente, y con el propósito de elevar la calidad operativa de los órganos auxiliares del Ministerio Público, se efectuó el programa anual de revista física de armamento, que coadyuva a determinar el estado y condiciones de uso de las armas propiedad de la Institución. En el periodo del Informe se adquirieron 1,759 armas, con lo cual el inventario de la Procuraduría se ubica actualmente en 15,425. Por acuerdo del Consejo Técnico de Administración de la Policía Judicial Federal se asignaron 518 armas a las áreas operativas y delegaciones estatales. A través de los programas de reequipamiento de la Policía Judicial Federal y de suministro a delegaciones estatales y áreas operativas se suministraron más de 5.6 millones de municiones de diversos calibres. Se asignaron 636 vehículos en forma prioritaria a la Policía Judicial Federal, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud y a las delegaciones estatales. Con ello, el inventario del parque vehicular propiedad de la Institución totaliza 3,668 automotores, 55.3 por ciento más de los existentes en 1994.

mayor presupuesto para el desarrollo de la función,⁹⁶⁸ sino también, un replanteamiento de esta función pública, que genere cambios esenciales en su naturaleza, misión, políticas, estrategias y hasta imagen pública.⁹⁶⁹

968 Desde siempre el presupuesto asignado ha estado muy por debajo de la recomendación internacional de destinar el 1% del Producto Interno Bruto para procuración de justicia y seguridad pública, puesto que si bien han ido incrementándose las partidas para tales funciones públicas, lo que se advierte en el hecho de que en el sexenio 1983-1988 se dedicó en promedio el 26% del presupuesto de egresos de la Federación a la procuración de justicia y en 1999 se destinó el 38% del mismo para tal función, lo objetivo es que esta última cifra sólo corresponde al 1% del Producto Interno Bruto de 1998, y aun sumando los presupuestos de las 34 procuradurías, no logramos destinar el porcentaje recomendado. A este respecto, en el quinto informe de gobierno del presidente de la República, se indica que por su alta prioridad, en 1999 el gobierno federal realizó un esfuerzo presupuestario sin precedentes para mejorar la seguridad de la ciudadanía. El Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año destinó recursos por 4,700 millones de pesos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP), y 2,581.7 millones para las dependencias federales que ejercen gasto para la seguridad pública. Considerando los 1,781.4 millones que se estima aportaron los gobiernos estatales y del Distrito Federal, el presupuesto total para seguridad pública en 1999 ascendió a 9,063.1 millones de pesos, monto que supera en 122.2 por ciento en términos reales a los 3,496.6 millones ejercidos en 1998. Bajo el principio de que el ejercicio de los recursos distribuidos a las entidades federativas corresponde plenamente a los gobiernos locales, en apego a las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1999 el Consejo Nacional de Seguridad Pública aprobó los criterios de asignación, la fórmula de distribución y el monto de los recursos por destinatario y concepto de gasto del FASP. Asimismo, aprobó los instrumentos de coordinación entre aquéllas y la Federación, destinados a la distribución de fondos mediante la suscripción de convenios de coordinación en materia de seguridad pública. Aun con todo lo anterior, el presupuesto para procuración y seguridad pública federal que equivale al 23% del P.I.B., es insuficiente, ya que aun sumándolo a las partidas estatales no alcanza la recomendación internacional, que se concretiza en una cifra aproximada a los \$39'423.7 millones de pesos, pues estimando la participación estatal en 2 tantos más a la federal, es decir en conjunto el 46% del P.I.B., todavía falta destinar poco más de 31% del P.I.B. a dichas funciones, para que podamos afirmar que se han destinado suficientes recursos financieros. Mientras tanto, veamos las siguientes tablas.

Origen y aplicación de los recursos para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1998-1999
(Millones de pesos)

Concepto	Ejercido 1998	Programado 1999	Variación % real
Total	3,496.6	9,063.1	122.2
- Recursos federales	2,721.7	7,281.7	129.3
• FASP 1/	1,995.2	4,700.0	101.9
• Dependencias federales	726.5	2,581.7	204.6
- Recursos estatales	774.9	1,781.4	97.1
- Recursos federales y estatales destinados a los estados y al Distrito Federal	2,770.1	6,481.4	100.6
- Profesionalización	383.3	380.3	-14.9
- Cobertura y capacidad de respuesta 2/	-	775.5	n.a.
- Armamento, equipamiento y tecnología	1,420.8	3,256.3	96.4
- Construcción y dignificación de infraestructura penitenciaria y de seguridad pública.	802.8	1,914.4	104.4
- Instancias de coordinación 3/	-	77.2	n.a.
- Comunicación social y participación de la comunidad	-	77.7	n.a.
- Socorro de ley 4/	163.2	0.0	n.a.

4. URGENTE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL

Lo expuesto se dice fácil, pero debemos reconocer que para un país pobre como México, es sumamente difícil destinar mayores recursos a un aspecto aparentemente no productivo, asimismo es sencillo proponer un cambio estructural, pero implementarlo será complejo y tardado, por las propias carencias e inercias, sin embargo, es urgente emprender un proceso integral de transformación, a

1/En 1998 se refiere a recursos transferidos a los estados y al Distrito Federal por el Ramo 04, Gobernación. Para 1999, incluye la asignación al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del D.F. del Ramo 33.

2/Se refiere a recursos destinados a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia de los estados y Distrito Federal, como lo indica el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal. También incluye ampliación de plantilla del Ministerio Público, policías judiciales y peritos.

3/Comprende el apoyo a Tribunales Superiores de Justicia en equipo informático.

4/En 1999 el pago de alimentación de internos federales que corresponde a Socorro de ley, estimado en 236.7 millones de pesos, se cubrirá con recursos del Ramo 04, Gobernación.

n.a. No aplicable.

Fuente: SG.

De los 6 481 4 millones de pesos que en 1999 ejercen directamente los estados y el Distrito Federal, se destina 5 9 por ciento a la profesionalización de Ministerios Públicos policías federales o preventivos, peritos y custodios, 12 por ciento a ampliar el número de elementos para la procuración de justicia y para sus servicios auxiliares, así como para complementar sus ingresos, 50 2 por ciento a armamento y equipo, laboratorios de investigación criminalista, al Sistema Nacional de Información y a la Red Nacional de Telecomunicaciones para la Seguridad Pública, 29 5 por ciento se aplica a la construcción y dignificación de la infraestructura penitenciaria y de otras áreas de la seguridad pública 1 2 por ciento al equipamiento informático de tribunales superiores de justicia, y el restante 1 2 por ciento a labores de comunicación social y participación de la comunidad. Durante el periodo enero-agosto de 1999 la Federación transfirió a los estados y al Distrito Federal cerca de 3.500 millones de pesos, que representan 74 5 por ciento de los recursos totales programados para el año en el FASP. Dicho monto representa 126.3 por ciento del total de recursos que se transfirieron en 1998. Cabe precisar que tales montos se incrementaron para el año 2000, pues se estima que en conjunto (anteriormente ya señalamos los presupuestos del 2000 para la PGR y la SEGOB para tal efecto, a lo cual hay que sumar la partida de la SEDENA y la Secretaría de Marina), a nivel federal, se destinaron a seguridad pública \$12,000,000,000.00, que equivale aproximadamente al 32% del P.I.B., a lo cual deben sumarse los recursos estatales, que son variables pero normalmente escasos, a excepción del D.F., donde ascienden a \$3 199,341,435.00 para la PGJDF y \$10,022,190,950.00, para la Secretaría de Seguridad Pública (S.S.P.), es decir, más de lo que la Federación destina para el mismo rubro (pero existe una gran diferencia con los estados, ya que por ejemplo Jalisco, en 1999 destinó en conjunto \$2,500,000,000 00 a seguridad pública- Proceso No 1162-, que no es ni el 10% del gasto del D.F.), pero que en conjunto no alcanzan los casi cuarenta mil millones anuales recomendados, a lo cual habría que señalar que un país con el nivel de delincuencia que tenemos (casi tan grave como Colombia que en Latinoamérica es el líder), se requieren mayores cantidades que las *standard*

969 Que se cifran en una revaloración y rediseño de lo que debe ser la función pública, la política criminal del Estado, las instituciones que deben intervenir en el diseño y aplicación de ésta, su ubicación dentro del sistema de poderes del Estado, sus atribuciones, la misión de cada una, sus objetivos, políticas institucionales, estrategias, etc

mediano y largo plazo.⁹⁷⁰ Es claro que la Procuraduría en comento está inmersa en una mutación de gran envergadura, pero reiteramos, sólo en los aspectos administrativo y operativo-represivo,⁹⁷¹ no así en una transformación integral, que de manera profunda reestructure correctamente el subsistema de procuración de justicia, deslindando las atribuciones investigadoras y persecutoras, de las de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, mismas que no pueden ejercerse por una misma entidad, así como tampoco pueden conjuntarse con la representación de la Federación en los negocios en que esta fuere parte, o la intervención en los casos de diplomáticos y cónsules generales, y demás que actualmente tiene la PGR, que la convierten en una institución *sui generis*, incluso amorfa, ya que formalmente no es una dependencia de la administración pública federal central (aunque sí materialmente), tampoco es un órgano descentralizado, menos un ente autónomo del poder ejecutivo, pues subsiste a favor de éste su capacidad de designación y la removibilidad discrecional del procurador y sus colaboradores, por

-
- 970 Como se advierte del informe de trabajo del procurador Lozano Gracia, en el que se describen acciones a mediano y largo plazo para lograr una transformación estructural, algunas de las cuales siguen en marcha y tal vez se logren en la administración que llegue con el nuevo milenio, otras son acciones permanentes, por lo que en todo tiempo deben desplegarse, parte de estas son crear el Sistema Integral de Información, con registros únicos del estado que guardan los asuntos de la institución, modernizar la infraestructura tecnológica criminalística y criminológica que a su vez comprenda, conversión de los servicios periciales en servicios criminalísticos, entendidos como la ejecución de acciones propias del Ministerio Público, encaminadas hacia la investigación policial científica; integrar bancos de datos criminalísticos y criminológicos para funcionar en el orden nacional, mediante el apoyo de las procuradurías estatales, con los archivos siguientes: dactilares, antropométricos, de indiciados, procesados y sentenciados, de estadísticas policiales, de balística, de bienes robados y de personas buscadas, crear un órgano coordinador del desarrollo y evolución de informática; profesionalizar e incrementar el departamento canino, a fin de brindar mejor apoyo a la investigación, siguiendo con los aspectos básicos, pasamos de la modernización tecnológica, a la elaboración de procedimientos de control y seguimiento mediante guías y manuales de operación para todas las áreas operativas, establecer comisiones permanentes de coordinación en los mandos medios que, mediante reuniones periódicas, lleven a cabo acciones en las áreas de profesionalización del personal ministerial, policial y pericial, evaluación de las actividades institucionales, información, planeación y bienes asegurados, delimitar las funciones operativas, de las administrativas, de la policía judicial; establecer la unidad de estudio, planeación y prospectiva, tendiente a mantener la evaluación constante, además de proponer la reorientación de las áreas que así lo requieran; adoptar, como parámetros cotidianos y efectivos en el desempeño de la policía judicial, los principios constitucionales de actuación con apego a la legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, priorizar la profesionalización del personal, como herramienta idónea para combatir los problemas institucionales. Para lo anterior se acordó la división básica de funciones sustantivas relativas a la persecución de los delitos, y funciones no penales, como la representación de la federación; por otro lado, las funciones de supervisión, control y fiscalización.
- 971 Lo que se denota con la sola lectura de los informes sobre la actuación del gobierno en materia de procuración de justicia penal, donde se refieren múltiples acciones contra el crimen, pero nada respecto a avances para aumentar la independencia e imparcialidad del órgano persecutor.

lo cual, más allá de que pudiese lograr los objetivos prácticos que busca (el control social a través de medios represivos), subsistirían grandes problemas, como la ausencia de una institución independiente de los vaivenes políticos, autónoma en sus decisiones y realmente al servicio de la justicia, al tiempo, garante de los derechos fundamentales de los gobernados; situaciones por demás relevantes y que ahondan la problemática surgida ya por la segmentación de los proyectos de justicia (que implica falta de unidad en cuanto al subsistema);⁹⁷² todo lo cual afecta al sistema de justicia penal.⁹⁷³

Insistimos, esto no implica desconocer lo hecho en el sexenio 1994-2000, que innegablemente denota arduos trabajos y constituye un avance, pero magro, pues no cumple las expectativas del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, tampoco las del Plan Nacional de Desarrollo para el mismo sexenio y mucho menos las necesidades sociales, además, no se ven perspectivas reales de que estas se colmen en dicho periodo.⁹⁷⁴

972 Pluralidad de mandos y políticas, que surgió con la dualidad PGR y Secretaría de Gobernación, a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública

973 Inconsistencia que no se señala de ahora sino desde 1917, aunque cobró fama a partir del debate sobre la misión constitucional del procurador general de la República realizado entre don Luis Cabrera y don Emilio Portes Gil en 1932 dentro del congreso jurídico nacional, como detallaremos en la última parte de este trabajo. Cfr. CABRERA LUIS Y EMILIO PORTES GIL *La misión constitucional del procurador general de la República*, Op. Cit., pp. 102

974 Pues en el cuarto informe de gobierno, el presidente dijo "La seguridad pública y la justicia constituyen una obligación esencial del Estado. Por eso si hasta ahora hemos fallado, debemos hacer todo lo necesario para no fracasar." lo cual revela la conciencia gubernamental de su incapacidad para revertir la inseguridad e injusticia prevaleciente, y en el quinto informe señaló "Además de procurar las condiciones para que haya buenas oportunidades de superación y bienestar, la gente espera que el Estado le brinde seguridad pública y justicia. Con gran pesar reconozco que el Estado aún no ha cumplido esta demanda de los mexicanos. Y hablo del Estado en su acepción más amplia, pues en materia de seguridad pública somos claramente corresponsables los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. De hecho más del 90 por ciento de los delitos que se cometen son del fuero común y perseguirlos es responsabilidad de los gobiernos estatales. Por todas partes, he escuchado los testimonios de dolor e indignación de muchísimos mexicanos que han sufrido por causa de la criminalidad y la inseguridad pública. La ciudadanía tiene razón en dolerse, tiene razón en indignarse, tiene razón en estar molesta con las autoridades. Estamos viviendo todavía las consecuencias de problemas muy graves, que dejamos que se acumularan por muchos años. Hemos tenido que enfrentar tenazmente problemas como leyes insuficientes, instituciones obsoletas y, además, penetradas por la delincuencia y la corrupción, carencia de recursos y de buenos programas. Ante la gravedad de estos problemas, el gobierno de la República de ningún modo se ha quedado con los brazos cruzados. Lo primero que tenía que hacerse para poder responderle a la gente era emprender profundas reformas a la Constitución y a las

En ese tenor, definitivamente es insuficiente el avance de la PGR en el cumplimiento de su misión y de las exigencias sociales de justicia penal, toda vez que contrario a los objetivos, siguen incrementándose y agravándose las conductas tipificadas como delitos federales, sobre todo las más lesivas para la población y el

leyes del país. Solo con nuevas leyes podíamos empezar a combatir a los delincuentes de hoy con eficacia. Por eso he enviado progresivamente a consideración de este Congreso diversas iniciativas. Debido a la complejidad jurídica y social que implican dichas reformas, su examen y aprobación naturalmente han tomado tiempo. Las más recientes fueron promulgadas en junio pasado. Gracias a esta labor legislativa, ahora estamos, apenas ahora estamos empezando a trabajar con leyes más adecuadas para enfrentar a la delincuencia. Esta labor legislativa se refleja en que en los pasados cinco años, se han realizado 5 reformas constitucionales, 64 reformas a códigos y ordenamientos, y se han emitido 11 nuevas leyes que tienen que ver con seguridad pública y justicia. Con las nuevas leyes ahora podemos esperar de nuestras instituciones resultados que antes no podían cumplir. Antes, el Poder Judicial de la Federación no tenía total independencia, no contaba con todos los medios indispensables para procurar la estricta imparcialidad, la honradez y el creciente profesionalismo de sus jueces y magistrados. Ahora la ley se los proporciona con claridad. Antes, no contábamos con leyes adecuadas para perseguir y castigar la delincuencia organizada ni el lavado de dinero. Ahora tenemos esas leyes. Antes, las leyes eran muy permisivas con quienes poseían, usaban y traficaban con armas prohibidas. Ahora la ley trata con más rigor a quienes lo hacen y sobre todo a quienes las utilizan para delinquir. Antes de las reformas, era muy difícil detener, consignar y castigar a quien cometía un delito. Ahora podemos hacerlo. Antes, los criminales podían abusar de la facilidad que les daba la ley para obtener su libertad provisional y seguir delinquiendo en las calles. Ahora es mucho más difícil que lo logren. Antes, la ley no castigaba suficientemente delitos violentos como el asalto a mano armada, la violación, el secuestro y el homicidio. Ahora las sentencias aplicables responden más justamente a la gravedad de estos crímenes. Antes, la ley era absurdamente suave con delitos que dañaban el ahorro y el patrimonio de los mexicanos. De eso se aprovechan para evadir la justicia quienes defraudaron a instituciones financieras. Ahora quienes abusen de los demás así, recibirán penas severas, como lo merecen. Antes, incluso la propia Constitución, en sus disposiciones laborales, hacía casi imposible depurar los cuerpos de policía y separar a los agentes corruptos o incapaces. Ahora podemos hacerlo. Por eso hemos empezado la más profunda depuración que se haya hecho en nuestros cuerpos de policía y procuración de justicia. A la vez, hemos comenzado a evaluar sistemáticamente a los policías judiciales, los agentes del Ministerio Público y los peritos. Antes, no existían bases legales que obligaran a los gobiernos federal, estatales y municipales a trabajar coordinadamente contra la delincuencia. Ahora tenemos esas bases. Comenzamos a utilizarlas para intercambiar información sobre bandas organizadas, delincuentes y sus formas de actuar para realizar mejores investigaciones, para poder perseguir a los criminales en todo el país, para evitar que policías que son perseguidos por aprovechar su cargo para cometer fechorías en un estado, aparezcan en otro estado haciendo lo mismo, para integrar mejores acusaciones y que los delincuentes no queden en libertad por falta de pruebas. Antes, los recursos presupuestales para seguridad pública y justicia eran mucho muy escasos y se gastaban sin una estrategia integral. Ahora estamos destinando a la seguridad pública y a la justicia más recursos que nunca en nuestra historia. Este año, los gobiernos Federal y estatales están invirtiendo 9 mil millones de pesos en seguridad pública. Esta cifra es más del doble, en términos reales, de la invertida el año pasado, y cerca del triple de la de 1997. Además, casi 70 por ciento de esos recursos están siendo ejercidos por los estados y municipios, a cambio de que apliquen programas precisos de depuración de sus procuradurías y policías, de capacitación y adiestramiento de sus agentes, de modernización del equipo con que cuentan. A su vez, el Gobierno Federal también está fortaleciendo sus cuerpos de seguridad. Se ha creado la Policía Federal Preventiva con nuevos mecanismos de selección, entrenamiento y control para detectar y evitar que se infiltren malos elementos. Sé bien que en seguridad pública estamos muy lejos de donde hemos ofrecido estar y mucho más lejos de donde quisiéramos estar. Pero muy pronto empezaremos a ganar la batalla a la delincuencia. Muy pronto empezaremos a revertir la tendencia de criminalidad e inseguridad que hemos padecido estos años. Tengo confianza en que lograremos buenos resultados, en especial, si los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno perseveramos con firmeza y ahínco en las tareas que hemos emprendido. Como presidente de la República, mi mayor dedicación es trabajar por las oportunidades de los mexicanos de hoy y de mañana. Sé muy bien, y la gente me lo dice todos los días, que hacen falta más empleos y mejores salarios. Todos sabemos que es necesario invertir más en educación y en salud, en todos los servicios básicos, en carreteras y caminos. Todos sabemos que hace falta ir más de prisa y más a fondo contra la pobreza que azota a millones de mexicanos en el campo y en las ciudades. Todos sabemos que debemos combatir mejor la inseguridad y la delincuencia. Por todo esto, por el bienestar, la seguridad y la prosperidad de los mexicanos, es por lo que necesitamos una economía nacional fuerte, sana, en crecimiento.

orden social, como el narcotráfico⁹⁷⁵ y sus delitos conexos,⁹⁷⁶ lo cual se advierte no solo con las estadísticas oficiales, sino en la cotidianeidad.⁹⁷⁷ en suma la impunidad y la inseguridad crecen, por lo cual, la crisis de confianza de la ciudadanía en torno de esta (s) institución (es) se ahonda, incluso ahora se reconoce en el discurso oficial; bajo esa realidad, no queda más que hacer modificaciones integrales,⁹⁷⁸ que

- 975 Como se muestra en el reportaje de Ricardo Ravelo, publicado en el Semanario *Proceso* D.F., México, número 1185 del 18 de julio de 1999 páginas 24 a 29, intitulado "En su lucha por el creciente mercado interno, los carteles de la droga siembran muerte en el norte de México" en el cual se reseñan los intentos oficiales de abatir el narcotráfico, a través de diversas estrategias una de estas, la militarización de los órganos civiles de prevención del delito y persecución de los delincuentes, tales como la PGR y la nueva Policía Federal Preventiva (PFP), y refuta los avances expuestos en el informe "La Lucha de México contra el Narcotráfico" en el sentido de que se haya desmantelado y desarticulado a los principales carteles del país, pues tales organizaciones criminales "dejan por todos lados huellas de su fortaleza e impunidad" ejemplifica que solo en Baja California se tienen registradas 347 ejecuciones, y en Sinaloa 315 durante 1999 vinculadas al tráfico de drogas lo cual a criterio del excomisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, Francisco Molina Ruiz "es un reacomodo de los cárteles de la droga, en un afán de controlar nuevos mercados y rutas", por su parte, Phil Jordan, exagente de la DEA afirma que "las ejecuciones públicas y abiertas que vive México" muestran el grado de poder que tienen las organizaciones criminales, semejantes a las que operan en Colombia, advierte que "no es exagerado el comentario si las autoridades mexicanas no ponen un freno al nivel de fuego de las organizaciones criminales, es de esperarse que el grado de violencia suba al punto de poner en jaque al mismo Estado" En el mismo reportaje, se hace una reseña del estado que guardan los estados considerados como más violentos, de la que se concluye que no se han desarticulado los cárteles, solo están en reacomodo y luchando por mayores mercados Dicho reportaje se vincula a otro del mismo semanario pero del periodista Raúl MONGE, que bajo el título "México en las redes de la droga" fue publicado en el número 1183 del 4 de julio de 1999, páginas 22 a 27, en donde destaca que México dejó de ser país "puente" y se volvió país de "consumo" lo cual se afirma ante los alarmantes incrementos en el consumo de drogas entre la población, sobre todo la infantil y adolescente, así como en el nivel de las drogas, al generalizarse el consumo de las denominadas duras, cuando antes era de las llamadas blandas, y basándose en la "Encuesta Nacional sobre Adicciones" realizada por la Secretaría de Salud, señaló que el patrón nacional de consumo se incrementó en la década pasada de 3.33% a 5.27% y la demanda de atención clínica se incrementó en 80% su promedio nacional, proceso que ha desatado una serie de efectos colaterales en las zonas de mayor demanda, particularmente en los ámbitos familiar, social y criminal y cita ejemplos, el promedio de edad de quienes han consumido por lo menos una vez algún tipo de estimulante descendió de 12 a 10 años la cocaína incrementa rápidamente su consumo en detrimento de la marihuana que sigue siendo la más socorrida, las ciudades de más alto consumo son Tijuana (14.73%) Cd. Juárez (9.20%), Guadalajara (7.50%), D.F. (7.28%) Monterrey y Matamoros De acuerdo a la Oficina Nacional para la Política Antidrogas de Estados Unidos, México ocupa el segundo lugar en Latinoamérica como productor de heroína y los plantíos de amapola aumentaron un 25% al pasar de 12 mil hectáreas, en 1997, a 15 mil en 1998
- 976 El narcotráfico desencadena otros delitos, como el tráfico y portación de armas prohibidas, homicidios, robos, contrabando, lavado de dinero, etcétera, los cuales se incrementan a la par que el narcotráfico y en los que por cierto, cada día intervienen más los menores de edad
- 977 Ya que podrán denunciarse menos delitos, pero cada día crece la cifra negra, asimismo, puede ser que haya menos delitos, pero los cometidos cada vez son más violentos y por tanto, generan mayor alarma social
- 978 Esa pretensión, pero sólo en aspectos operativos-represivos tiene la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, cuyos puntos sobresalientes son 1 Una lucha más amplia y eficiente contra impunidad e inseguridad Ello debido a que en 1997, casi 1.5 millones de crímenes fueron denunciados y muchos no se reportaron; menos de 150.000 detenciones fueron autorizadas y solamente 85.000 se llevaron a cabo, apenas 6 por ciento del total Esto denota impunidad Entonces, no basta reformar las leyes para contar con la justicia y la seguridad pública que merecen los mexicanos Algunos de los puntos sobresalientes del programa son Mas recursos para seguridad pública En 1999, el gobierno federal invertirá 12 veces más en seguridad pública que hace dos años Mayor capacitación e intensificación de medidas para combatir la corrupción Estas medidas se aplicarán a todo el personal involucrado en la procuración de justicia. Se aplicarán cinco exámenes para verificar que no usen drogas, que su nivel de vida corresponda con su nivel de ingresos, y para confirmar que no tienen desequilibrios psicológicos Mejores sistemas de comunicación e inteligencia El sistema permitirá que opere en todo el país el número 066 para que, mediante una llamada, la gente pueda solicitar la ayuda de la policía preventiva o cualquier institución de protección y asistencia. Mejor equipo e infraestructura El Gobierno Federal ayudará a los estados a adquirir el equipo necesario Fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno El trabajo coordinado, el intercambio de

verdaderamente transformen estructuralmente el subsistema, para sacarlo del caos

en el que está.⁹⁷⁹

información y el uso de economías de escala para la utilización de los recursos, permitira a los tres niveles de Gobierno enfrentar a la delincuencia con mayor eficacia. Mejoramiento del marco legal. El presidente enviara (algunas ya fueron enviadas, aprobadas y publicadas en el D.O.F. el 17 y 18 de mayo de mayo de 1999) nuevas iniciativas al Congreso de la Unión solicitando reformas adicionales. Propondra penas severas para los delitos más frecuentes y graves, junto con nuevas reglas, a fin de que las penas para una persona que ha cometido varios delitos se acumulen. Además, propondrá que en los casos de los delitos de mas peligrosidad y frecuencia, se supriman los beneficios de libertad preparatoria y de reducción parcial de penas. También toca dicho programa a los servicios privados de seguridad, los cuales en los últimos años han proliferado, al señalar que es de vital importancia que estos grupos operen en estricto cumplimiento con las normas que rigen su funcionamiento. Otro rubro es la participación permanente de la comunidad mediante consultas y comités de participación. Llama la atención que todos estos programas provienen del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero propiamente de la Procuraduría General de la República, no se publican o difunden proyectos de modernización o superación institucional, sin embargo, hemos tenido conocimiento del "Programa de Modernización del Proceso de Integración de la Averiguación Previa" elaborado en cumplimiento del "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", que se limita a plantear las siguientes acciones de mejora. Dotar a las delegaciones y áreas centrales y agencias investigadoras de una oficialia de partes plenamente capacitada. Esqueleto de pliego de consignación que contenga los lineamientos básicos para una eficiente integración de la averiguación previa. Recursos practicos de identificación corroborada dentro de la averiguación previa por imputantes ausentes en el proceso. Elaboración y difusión de un Manual de uso ministerial en materia de servicios periciales. Lineamientos para detallar el requerimiento ministerial a la Policía Judicial Federal en el oficio de investigación. Determinación de criterios tecnico juridicos para proceder en casos específicos. 1. Criterio de cómputo del término de detención y/o retención ministerial. 2. Cómputo del plazo que el artículo 19 constitucional establece para el órgano jurisdiccional. 3. Determinar criterio de clandestinidad en el delito de introducción clandestina de armas de fuego y municiones del país. 4. Criterios en delitos de violación de Ley General de Población. 5. Criterios sobre la cantidad mínima y máxima que una persona requiere para su consumo personal en adictos a sustancias narcóticas. 6. Definición de término o plazo para puesta a disposición del Consejo Tutelar a menores infractores o bien, para determinar su libertad. 7. Contradicción a la ley, en relación a aquellos delitos contemplados como graves en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales. 8. Plazo en el que se considera como inactividad del Ministerio Público de la Federación en la integración de averiguaciones previas y actas circunstanciadas. Determinación de lineamientos de criterios minimos para resolución de consulta de los Auxiliares del Procurador. Dotar a las áreas centrales y a las delegaciones estatales de los equipos informáticos necesarios para eficientar su operación en integración de averiguaciones previas. Dotar a las áreas centrales y a las delegaciones estatales de los recursos humanos necesarios para eficientar su operación en integración de averiguaciones previas. Sin embargo se advierte que sólo son medidas administrativas, operativas y en todo caso represivas que no solucionan de fondo el problema, tampoco atacan la falta de confianza ciudadana en instituciones percibidas como decadentes, manipuladas políticamente y plagadas de integrantes corruptos.

979 Que oficialmente, a través del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se reconoce así: "Hemos llegado a un límite: la gente está harta, no sabe que hacer, se siente desprotegida, no le tiene confianza a las instituciones que representan la seguridad pública", no obstante atribuye a la sociedad parte de responsabilidad en esta situación, pues afirmó que "no se ha arraigado en nuestra cultura el respeto de la ley". DE LA VEGA, Miguel. "El programa de seguridad publica dará resultados 'antes de un año', pero la sociedad debe recuperar su propia moral. Medina", *Semanario Proceso*, D.F., Mexico, No. 1140, 6 de septiembre de 1998, pp. 26 a 29. No se soslaya el gran esfuerzo que se está haciendo, con la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, emprendida en agosto de 1998 (aunque originalmente dicha cruzada se anuncio el 3 de diciembre de 1997 bajo las siguientes acciones: crear el Gabinete de Seguridad Pública integrado por el procurador y 5 secretarios de Estado, entre estos el de defensa y marina, el cual se coordinará con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, mismo que se renovaría bajo las estrategias siguientes: 1. Depuración y mejoría de los cuerpos policiacos. 2. Mejorar las percepciones económicas y las prestaciones sociales de los policías, 3. Capacitar y preparar a los policías preventivos y judiciales, 4. Instalar y operar un sistema de comunicación de alta seguridad a nivel nacional, 5. Elaborar un sistema de registro de delitos veraz, confiable y oportuno, 6. Evaluar periódicamente a los cuerpos policiacos, con exámenes antidoping y de nivel de vida, 7. Fortalecer el sistema de información de seguridad nacional y 8. Construcción de reclusorios y mejoría en su operación), que como novedades en relación al proyecto original plantea: fortalecer los órganos de procuración e impartición de justicia del fuero común, a través de coordinación de autoridades federales y estatales, así como con ayudas económicas etiquetadas y controladas a través de fideicomisos a los que ambos niveles de gobierno destinan partidas (70% el federal y 30% el estatal), operación del servicio nacional de emergencia 066 (que comenzó con 14 estados), así como las 8 líneas de trabajo ya señaladas, a saber: profesionalización, cobertura y capacidad de respuesta, sistema nacional de información, equipamiento, tecnología e infraestructura, instancias de coordinación, participación ciudadana, servicios privados de seguridad y modernización del marco legal; al Sistema Nacional quedarán afectos 6,500 agentes del Ministerio Público, 24,000 policías judiciales, 3,500 peritos y 240,000 policías preventivos, y cuyos avances a enero 29, 1999, se informaron de la manera siguiente. En 1999, hechos en seguridad pública y lucha contra la impunidad: 1999, año de resultados concretos en seguridad. Poner un "hasta aquí" a la

delincuencia que lastima y ofende a los mexicanos. Aun con restricciones presupuestales mucho más recursos a la seguridad pública. La población no aceptará pretextos que busquen justificar simulaciones. Los medios de comunicación importante labor para estimular el esfuerzo de todos por la justicia. 4 mil 700 millones de pesos de la Federación a los estados, 120 por ciento más que el año pasado. Delito cuyo responsable no es detenido, es delito que queda impune, que se repite, que se multiplica. Inversión total en seguridad de más de 9 mil millones para 1999. Se construye un sistema nacional para dar seguridad a las familias, a los jóvenes, a los niños y a las mujeres, a los trabajadores y a las empresas. Brindar seguridad, imperativo ético y obligación pública que da sentido al Pacto Nacional. Ser más severos con los malos policías y premiar a los buenos. Aplicación honesta e inteligente de los recursos autorizados. La raíz de la lucha contra la delincuencia está en la educación. Responder en los hechos a la legítima inconformidad social por la falta de seguridad, y crear bases firmes que permita satisfacerla bien y pronto, es el propósito del Sistema Nacional de Seguridad Pública. el jefe de la Nación, subrayó que 1999 debe ser el año en el que la sociedad comience a percibir los primeros resultados concretos en el mejoramiento de la seguridad. Institucionalizar el Sistema Nacional de Seguridad Pública y lograr los resultados que la sociedad exige y merece, apunta, es responsabilidad y compromiso de todos de las autoridades en primer lugar, pero también de los ciudadanos, de las organizaciones sociales y de los medios de comunicación. Indicó que los gobiernos de los estados y del Distrito Federal no deben aflojar el paso en la integración de un sistema unificado, y nutrido con personal bien preparado, informado y mejor retribuido, a los legisladores, les toca la actualización del marco legal, poniendo por delante, en todo momento, el interés superior de los mexicanos, los servidores públicos encargados de la seguridad y la justicia deben cumplir con probidad y eficiencia. Por su parte, al informar sobre los avances de la Cruzada Nacional Contra el Crimen y la Delincuencia, el titular de Gobernación, explicó que el tamaño de las inversiones, la magnitud de las acciones y las obras, la voluntad de los gobiernos y, sobre todo, la exigencia inaplazable de la sociedad, permitan obtener resultados inmediatos, por lo que estamos construyendo un sistema nacional para dar seguridad a las familias, a sus vidas y propiedades, seguridad a las empresas, seguridad a los jóvenes, a los niños y a las mujeres, seguridad a los trabajadores. Por su lado los gobernadores de los estados de México y Nuevo León, respectivamente expresaron su reconocimiento al esfuerzo de coordinación federal que garantizara resultados inmediatos ante un problema agudo que obstaculiza la convivencia y el desarrollo social. El presidente de la República, en el salón "Adolfo López Mateos", de la residencia oficial de Los Pinos, dijo que los ciudadanos y sus organizaciones deben contribuir a la construcción y consolidación de una nueva cultura de apego a la ley y de denuncia permanente de toda actividad que se aparte del Estado de Derecho, venga de donde venga. Al referirse a los medios de comunicación, el primer mandatario destacó que les corresponde equilibrar sus informaciones señalando las insuficiencias, pero también difundir las acciones y los buenos resultados en el combate a la delincuencia. En este sentido, dijo "Así como a todos nos preocupan los graves niveles de inseguridad, debemos reconocer que todos los días se tienen también resultados, producto del trabajo de los buenos policías". Cada persona, cada grupo, cada organización legítima, debe conducirse siempre conforme a las leyes. Esta conducta debe extenderse a todas las actividades de nuestra vida social ya sean económicas, sociales o políticas, puntualizó el jefe del ejecutivo. El presidente manifestó que la población mexicana está inconforme, con toda razón, frente a la limitada eficacia de policías e instituciones de procuración de justicia, sostuvo también que los gobernantes tenemos una enorme deuda con nuestro pueblo en materia de seguridad pública. Por eso, no se justifican ausencias, omisiones o simulaciones. Afirmó que los mexicanos quieren recobrar la confianza en las instituciones de seguridad pública, a partir de resultados muy claros. El secretario de Gobernación dio a conocer que el Congreso de la Unión aprobó un aumento de 120 por ciento a los recursos disponibles para estas acciones. Igualmente subirán de manera importante los recursos asignados por cada uno de los gobiernos estatales, lo que permitirá que la inversión total supere este año los 6 mil 500 millones de pesos, además de los recursos ya existentes en los 32 fideicomisos creados para tal efecto. Al señalar que el gobierno federal invertirá 2 mil 570 millones de pesos en seguridad pública, lo que eleva la inversión total a más de 9 mil millones para 1999 (\$9,200,000,000.00 de pesos, precisó el secretario de Gobernación Diódoro Carrasco en la VII Reunión Ordinaria del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que supone un 160% más que en 1998 y 270% más que en 1997), apuntó que con este presupuesto se dará un gran impulso a la depuración y profesionalización de los recursos humanos que trabajan en seguridad pública. Hizo énfasis en que para derrotar al crimen y a la inseguridad se requiere decisión política, la tiene el presidente de la República y los titulares de las entidades del país, y que con el trabajo conjunto con la ciudadanía se podrá hacer un frente común para derrotar a la delincuencia. En su oportunidad, el gobernador del Estado de México, expresó que la seguridad pública es el desafío de México por recuperar su tranquilidad y con ella, su certidumbre. Pensar en la seguridad pública del siglo XXI es impostergable y de lo que hagamos ahora, dependerá el futuro inmediato, puntualizó el gobernador mexicano. La sociedad espera resultados pero no a condición de dar un paso atrás en el goce de sus libertades, exige firmeza en la ejecución de la ley, pero no justifica atropellos ni excesos, su mandato es claro poner la fuerza del Estado al servicio del hombre. Brindar seguridad es imperativo ético que obedece a la razón, y a la vez obligación pública que da sentido al pacto sobre el cual descansa la unión de los mexicanos. Por su parte, el gobernador del estado de Nuevo León, resaltó la mayor descentralización en la administración de los recursos para combatir la delincuencia. Aseguro que la raíz del verdadero desarrollo integral de México, de la lucha contra el delito, está en la educación, en la que además de conocimientos, información, datos, habilidades, a nuestros hijos, a los jóvenes de México de hoy y de mañana, se requiere inculcarles nuestros valores trascendentales. Y advirtió que en la medida en que seamos capaces, independientemente de que se tenga la responsabilidad de gobierno, o simplemente el honoroso título de mexicano, de acendrar y vivir en nuestra vida cotidiana, los valores que caracterizan a la familia mexicana, habremos de tener éxito en la lucha contra el delito. Por su parte, el procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuéllar, al inaugurar la VII Conferencia de Procuración de Justicia, el 8 de julio de 1999, señaló, "...con toda razón, para los mexicanos, el principal problema que enfrentamos es el de la inseguridad pública, debido a que lo que está en juego es la propia vida, las posesiones, los derechos, los intereses legítimos y la tranquilidad para el desarrollo

Se estima que el problema nodal es de cultura, de valores, de modelo de desarrollo, no únicamente de ejercicio de la función pública;⁹⁸⁰ la procuración de

de los hechos y los actos que dan sentido a la *cotidianeidad*. La seguridad pública es una función a cargo del Estado que si bien es cierto no puede ser concesionada a los particulares, también lo es que sin la decidida participación de ellos, resultaría imposible desarrollarla adecuadamente. Por otra parte la seguridad pública es una función que arranca con las *tareas de prevención del delito* y culmina con la *readaptación social del delincuente*. Desde esta perspectiva de integralidad de la función, la procuración de justicia es uno de los eslabones de la cadena que, siendo muy importante, no agota en sí misma la globalidad de la tarea de seguridad pública. Asimismo, debe tenerse presente que la procuración de justicia constituye sólo la mitad en la obligación de impartirla, la otra mitad es una responsabilidad jurisdiccional que sólo compete a los jueces. De aquí que sea obligación de todos los procuradores de justicia del país buscar que el ejercicio de la tarea constitucional que tenemos asignada se despliegue en armonía con los siguientes sectores: a) Con los jueces y tribunales, siendo absolutamente respetuosos de su independencia y autonomía, pero dentro de la convicción sobre la *complementariedad de cada una de las atribuciones*, es decir, atendiendo que a cada parte le toca una mitad, aunque es la segunda, la que corresponde a los jueces, la única autorizada para resolver de manera imperativa y definitiva sobre la culpabilidad o inocencia de un presunto responsable. Ser respetuoso de la autonomía e independencia de los poderes judiciales no supone el trabajar en forma desarticulada e inconexa, sino armónicamente y dentro de los términos de la Ley. b) Esta armonía debe darse también con las instancias de los órganos ejecutivos a quienes corresponde la tarea de prevención, en su doble modalidad, de cultura de la prevención y de policía preventiva. Con el mismo respeto, los procuradores de justicia del país creemos tener elementos que aportar en el diseño de estas políticas, dado que la investigación de los delitos y la *persecución de los delincuentes* nos dejan un sedimento diario sobre las formas en que se puede prevenir. Los más interesados en que la prevención de los delitos sea exitosa somos, precisamente, los procuradores de justicia, que así veríamos disminuidas las miles y miles de averiguaciones previas que venimos integrando y *determinando*. c) Dentro de las mismas instancias ejecutivas que ven por la readaptación social de los delincuentes, los procuradores debemos estar dispuestos a ofrecer nuestras experiencias y puntos de vista en cuestiones como la sobrepoblación penitenciaria, el otorgamiento o negativa de los beneficios de Ley, el *ejercicio de las penas alternativas*, por sólo señalar algunas de las más importantes. d) Y, finalmente, debemos trabajar armónicamente con la sociedad y sus estructuras organizadas y grupos representativos. Muchos de ellos están dispuestos no sólo a seguir ejerciendo su legítimo derecho a la crítica y al señalamiento sobre *conductas ilegales o irregulares de servidores públicos encargados de hacer cumplir la Ley*, sino a participar activa, positiva, propositiva y comprometidamente. Los delincuentes no son seres extraterrestres que *han violentado* nuestra atmósfera, son engendros de la sociedad que se han desarrollado en un entorno específico, en un accidente histórico concreto, en una coyuntura determinada. Si bien es cierto a las procuradurías de justicia nos corresponde la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes, es responsabilidad de todos, de la sociedad también, generar las circunstancias adecuadas que inhiban la multiplicación de las conductas antisociales. De todo lo dicho, quede claro que legalidad, cooperación y corresponsabilidad han de ser los conceptos que impulsen nuestras políticas de seguridad pública y, *especialmente*, de procuración de justicia. Los procuradores de México hemos decidido encontrarnos en Cuernavaca precisamente para materializar nuestras convicciones, normas y principios de colaboración y de coordinación. Nos reunimos para desahogar una agenda compleja con una temática relacionada con la debida *articulación* con el Sistema Nacional de Seguridad Pública y su informatización; el registro nacional de vehículos, los fraudes con tarjetas de crédito, la violencia intrafamiliar, los derechos humanos, los estudios legislativos, la prevención del delito, los servicios penales, y muchos más de indudable importancia.

Como se reconoce en la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia al proponer que para contrarrestar la "descomposición social" que genera inseguridad, la *sociedad recupere valores éticos y morales* que tiendan al respeto por la ley, pues su inobservancia junto con la crisis económica, inciden en la inseguridad. Incluso así lo manifestó el secretario de gobernación Francisco Labastida, al señalar "en el fondo de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, está la *defensa de la estructura de valores* que nos dan identidad como mexicanos, como trabajadores, y como ciudadanos y hombres de bien. La familia, la escuela, las iglesias, los medios de comunicación, las organizaciones de ciudadanos, tienen un papel fundamental en la defensa y consolidación de nuestra escala de valores morales como *sociedad*, que constituyen nuestra defensa fundamental ante la generalización del crimen y del delito".

980 Así se advierte de diversos estudios y encuestas como Los mexicanos de los noventa, realizado en 1994 por el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde el resultado de una "encuesta nacional de valores" fue que el 29% de los encuestados dijo que las leyes deben desobedecerse si les parecen injustas; asimismo, en noviembre de 1999 la revista Educación 2001 publicó una encuesta donde el 49% de los encuestados respondió que pueden desobedecerse las leyes si les parece que son injustas; en torno a esto, el analista Héctor AGUILAR CAMÍN señaló "el país nada en ríos de ilegalidad y además, tiene la falta de respeto a la ley incrustada en el corazón de las creencias ciudadanas. No es sólo que las autoridades hagan cumplir las leyes. Muchos ciudadanos tampoco están dispuestos a acatarlas. Apenas deben sorprender entonces las conductas públicas sistemáticas de violación de la ley. Y el diario desastre del sistema judicial y de procuración de justicia". Para concluir que "las sociedades prósperas y democráticas no pueden serlo sin resolver a fondo sus problemas de educación, empleo, salud y crecimiento económico. Pero todas esas cosas, sólo pueden alcanzarse si la sociedad está parada en un piso más básico que es el de la seguridad pública y el cumplimiento de la ley". Cfr. "Leyes y crímenes", Semanario Proceso, D.F., México, No. 1225 del 23 de abril de 2000, p. 51.

justicia está en crisis porque el país y acaso el mundo entero lo está,⁹⁸¹ pero si a ello le sumamos un modelo de procuración centralizado, politizado,⁹⁸² corrompido, desgastado, saturado, de siempre abandonado y hasta tiempos recientes subatendido,⁹⁸³ pero sobre todo, desacreditado, es obvio que el problema se acrecienta, y se encuentra entonces la principal razón de su estado actual,⁹⁸⁴ desde

981 Como se reconoce en la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia al proponer que para contrarrestar la "descomposición social" que genera inseguridad la sociedad recupere valores éticos y morales que tiendan al respeto por la ley, pues su inobservancia junto con la crisis económica, inciden en la inseguridad. Incluso así lo manifestó el secretario de gobernación Francisco Labastida, al señalar "en el fondo de la lucha contra la criminalidad y la delincuencia, está la defensa de la estructura de valores que nos dan identidad como mexicanos, como trabajadores, y como ciudadanos y hombres de bien. La familia, la escuela, las iglesias, los medios de comunicación, las organizaciones de ciudadanos tienen un papel fundamental en la defensa y consolidación de nuestra escala de valores morales como sociedad que constituyen nuestra defensa fundamental ante la generalización del crimen y del delito".

982 Lo cual se afirma porque como de todos es conocido, la institución ha sido manipulada políticamente conforme a los intereses de la administración en turno. Ello debido en alguna medida a la legislación existente que aunque le otorga recientemente alguna autonomía técnica al procurador, en realidad sigue permitiendo la dependencia general de la institución respecto al titular del poder ejecutivo. Muestra clara es su capacidad de remover sin ningún control al procurador lo cual ha sido mal utilizado en múltiples ocasiones, en las cuales las investigaciones son frenadas o tergiversadas a efecto de mandarlas al archivo del olvido o por el contrario, ejercer el *ius puniendi* contra los enemigos del sistema o de la camarilla en turno, preservando generalmente la impunidad para el grupo gobernante, de ahí que una de las principales exigencias populares es que la Procuraduría transite rápidamente hacia la plena independencia y autonomía, para que efectivamente procure justicia en todos los niveles de la sociedad y en contra de los propios servidores públicos del nivel que sea, con objeto de lograr que realmente seamos una país de leyes y no que las leyes sean para los "jodidos" pues el poder garantiza impunidad, sin duda estamos en ese tránsito, muestra de esto son los asuntos en que están involucrados empresarios, banqueros y políticos de primer nivel, pero la transición igual que en el aspecto político-electoral es demasiado pausada, un ejemplo es que en la investigación del magnicidio del licenciado Luis Donald Colosio, el Ministerio Público tardó años en decidirse a recabar las declaraciones ministeriales de 2 testigos básicos, el presidente de la República en turno, o sea el licenciado Carlos Salinas de Gortari y el jefe de campaña del occiso, el hoy presidente, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, quien sólo después de 5 años accedió a rendir por escrito la declaración solicitada por el fiscal especial, como se reseña en el artículo "Tarde, pero por fin rindió Zedillo testimonio ministerial sobre el caso Colosio", del periodista Raul MONGE, visible en *Semanario Proceso*, D.F., México No 1188, 8 de agosto de 1999, p. 35. Sin embargo, la tendencia es en sentido contrario, puesto que las procuradurías cada día dependen más del titular del poder ejecutivo, ahora vía la Secretaría de Gobernación mediante el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que constituye una fuerte intromisión a las atribuciones de las procuradurías.

983 Calificativo aun aplicable puesto que a pesar de los esfuerzos antes reseñados, muchos todavía sin frutos por lo reciente de su implementación, otros francamente insuficientes, existen rubros estratégicos no atendidos como el relativo al replanteamiento del subsistema ya referido en citas anteriores. Incluso esa imagen se proyecta al extranjero como se patentiza en los informes internacionales, como el rendido en 1999 por el *World Economic Forum* que entre las 59 economías más grandes del mundo ubica a México en penúltimo lugar en materia de seguridad, sólo antes de Sudáfrica, en el 55 por su problema de crimen organizado y en el 52 por su corrupción. *Cfr* FRIAS, Gabriela *Califica entre lo peor a México en seguridad*, periódico *Reforma*, año 6, No. 2041, D.F., México, 14 de julio de 1999, p. 1.

984 Viene bien recordar las palabras del procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuellar, al inaugurar la VIII Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, donde declaró "Efectivamente, con toda razón, para los mexicanos, el principal problema que enfrentamos es el de la inseguridad pública, debido a que lo que está en juego es la propia vida, las posesiones, los derechos, los intereses legítimos y la tranquilidad para el desarrollo de los hechos y los actos que dan sentido a la cotidianeidad. La seguridad pública es una función a cargo del Estado, que si bien es cierto no puede ser concesionada a los particulares, también lo es que sin la decidida participación de ellos, resultaría imposible desarrollarla adecuadamente. Por otra parte, la seguridad pública es una función que arranca con las tareas de prevención del delito y culmina con la readaptación social del delincuente. Desde esta perspectiva de integralidad de la función, la procuración de justicia es uno de los eslabones de la cadena que, siendo muy importante, no agota en sí misma la globalidad de la tarea de seguridad pública. Asimismo, debe tenerse presente que la procuración de justicia constituye sólo la mitad en la obligación de impartirla, la otra mitad es una responsabilidad jurisdiccional que sólo compete a los jueces. De aquí que sea obligación de todos los procuradores de justicia del país buscar que el ejercicio de la tarea constitucional que tenemos asignada se despliegue en armonía

luego que siquiera se insinúa que superar el caos sea fácil, requiere decisiones de Estado integrales,⁹⁸⁵ apoyadas en cambios estructurales, a corto, mediano y largo plazo,⁹⁸⁶ sustentadas en una revaloración de la política jurídica, y acaso económica y social.⁹⁸⁷

con los siguientes sectores. a) Con los jueces y tribunales, siendo absolutamente respetuosos de su independencia y autonomía, pero dentro de la convicción sobre la complementariedad de cada una de las atribuciones, es decir, atendiendo que a cada parte le toca una mitad, aunque es la segunda, la que corresponde a los jueces, la única autorizada para resolver de manera imperativa y definitiva sobre la culpabilidad o inocencia de un presunto responsable. Ser respetuoso de la autonomía e independencia de los poderes judiciales no supone el trabajar en forma desarticulada e inconexa, sino armónicamente y dentro de los términos de la Ley. b) Esta armonía debe darse también con las instancias de los órganos ejecutivos a quienes corresponde la tarea de prevención, en su doble modalidad de cultura de la prevención y de policía preventiva. Con el mismo respeto, los procuradores de justicia del país creemos tener elementos que aportar en el diseño de estas políticas, dado que la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes nos dejan un sedimento diario sobre las formas en que se puede prevenir. Los más interesados en que la prevención de los delitos sea exitosa somos, precisamente, los procuradores de justicia, que así veríamos disminuidas las miles y miles de averiguaciones previas que venimos integrando y determinando. c) Dentro de las mismas instancias ejecutivas que ven por la readaptación social de los delincuentes, los procuradores debemos estar dispuestos a ofrecer nuestras experiencias y puntos de vista en cuestiones como la sobrepoblación penitenciaria, el otorgamiento o negativa de los beneficios de Ley, el ejercicio de las penas alternativas, por solo señalar algunas de las más importantes. d) Y, finalmente, debemos trabajar armónicamente con la sociedad y sus estructuras organizadas y grupos representativos. Muchos de ellos están dispuestos no sólo a seguir ejerciendo su legítimo derecho a la crítica y al señalamiento sobre conductas ilegales o irregulares de servidores públicos encargados de hacer cumplir la Ley, sino a participar activa, positiva, propositiva y comprometidamente. Los delincuentes no son seres extraterrestres que han violentado nuestra atmósfera, son engendros de la sociedad que se han desarrollado en un entorno específico, en un accidente histórico concreto, en una coyuntura determinada. Si bien es cierto a las procuradurías de justicia nos corresponde la investigación de los delitos y la persecución de los delincuentes, es responsabilidad de todos, de la sociedad también, generar las circunstancias adecuadas que inhiban la multiplicación de las conductas antisociales. De todo lo dicho, quede claro que legalidad, cooperación y corresponsabilidad han de ser los conceptos que impulsen nuestras políticas de seguridad pública y, especialmente, de procuración de justicia.

985 Es decir, consensadas por los 3 poderes de la unión y los niveles de gobierno federal y estatal, que abarquen toda la problemática, no solo operativa, técnica y administrativa, sino estructural, acordes con los principios de un Estado social, democrático y de derecho.

986 Los cuales no se advierten en las propuestas de campaña de los candidatos o partidos políticos, puesto que el panista Vicente Fox garantiza llevar a cabo la reforma de "toda la cadena de la seguridad pública y la justicia, a fin de aumentar la eficacia de las instituciones, enfrentar la impunidad, restablecer la confianza de los ciudadanos en su gobierno, aunque afirma que ninguna reforma legal podrá por sí misma desalentar a los criminales potenciales mientras no se incremente la eficacia de los medios de persecución que ofrece la autoridad y concluye que el problema más que de leyes es de impunidad y de ineficacia para aplicar la ley", y en relación al Estado de derecho señala la certeza de que nadie quedará al margen de la ley y que se combatirá la corrupción sin privilegios ni salvaduras, pero sin venganzas políticas o revanchas partidistas', manifiesto a los mexicanos, publicado en el periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5372, 17 de agosto de 1999, p. 11, aspiraciones loables, pero que no evidencian el "cómo", posteriormente señaló su intención de que el procurador general de la República sea designado por el Congreso de la Unión; por su parte, los precandidatos del P.R.I. a la Presidencia, durante el debate que sostuvieron el 8 de septiembre de 1999, hicieron sólo señalamientos genéricos respecto de sus planteamientos para mejorar la seguridad pública y la procuración de justicia, de los cuales no pueden apreciarse estrategias definidas, acaso uno de ellos, Roque Villanueva hizo un señalamiento concreto de modificar el artículo 102 Constitucional, para establecer al mismo rango que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (es decir autónomo de los 3 poderes de la Unión) un nuevo órgano encargado de perseguir los delitos y que garantice la equidad entre la víctima y el delincuente, propuesta interesante y sugestiva, pero habría que ver su viabilidad en el México actual y a la luz de nuestro marco jurídico. Cfr. ROQUE VILLANUEVA, Humberto. *6 años para ganar un siglo*, segunda edición, s/e, D.F., México, 1999, pp. 13 a 23. Ya en su campaña como candidato del PRI, Francisco Labastida se enfocó a proponer una Secretaría de Seguridad Pública, pero nada ha vertido en torno a una transformación estructural de la PGR. Por último, los candidatos del Partido de la Democracia Social, Gilberto Rincón Gallardo, y del Partido del Centro Democrático, Manuel Camacho Solís, también señalaron su voluntad de que el procurador general de la República sea electo por el Congreso, pero ninguno precisó los detalles y alcances de sus propuestas.

987 Que efectivamente logre el incremento generalizado del nivel de vida de todos los habitantes, lo cual probadamente desacelera los índices delictivos. Pero contrariamente a tal pretensión, las cifras oficiales en materia de pobreza parecen demostrar un deterioro generalizado en el nivel de vida de los mexicanos, al señalar que el número de

II. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA MILITAR

El fuero militar no es un estado dentro del Estado, sólo constituye un régimen de excepción en relación al fuero común, pero tal pareciera que la milicia está reñida con las normas jurídicas de un Estado democrático, que los derechos humanos no existen y que la estructura política del Estado sólo aplica a los "paisanos", toda vez que el marco jurídico del fuero militar quedó anclado en la época de los "generales", de igual manera, pareciera que la actuación de los órganos militares de control social, excede arbitrariamente los límites formales y reales del Estado de derecho y que predominan en la justicia castrense los principios de oportunidad y discrecionalidad; en el mismo sentido puede pensarse que, a pesar de que tanto la PGR como la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) son órganos federales de procuración de justicia, el primero sí merece gozar de voluntad técnica y funcional y el segundo no, en suma, cualquier analista pensaría que constituyen 2 México distintos.

habitantes en pobreza extrema aumentó 53% al pasar de 17 millones al inicio de la actual administración federal, a 26 millones, según la cifra proporcionada por el secretario de desarrollo social, Esteban Moctezuma Cfr ACOSTA CORDOVA, Carlos y PÉREZ, Mónica "Ni SEDESOL ni los gobiernos estatales tienen acceso a las cifras oficiales de la pobreza, 'vienen muy duros los datos'", *Op Cit.* pp 6 a 11 Afirmación que cobra certeza ante los informes internacionales, incluso de la ONU, ejemplo de esto es el Informe sobre Desarrollo Humano 1999, que ubica a México en el lugar 50 de 174, en los índices de esperanza de vida, educación y bienestar económico, por debajo incluso de naciones como Chile, Argentina Uruguay y Costa Rica Cfr SCHERER IBARRA, María Esther "Desfavorables, los índices de esperanza de vida y bienestar", periódico *La Jornada*, D F . México, año 15, No 5337, 13 de julio de 1999, p 16

1. EXACERBADA DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO

La crisis de la procuración de justicia federal, no se limita al fuero civil, también ha alcanzado al militar, cuya procuración está en el ojo del huracán, a raíz de sonados casos de represión en contra de militares, con aparente violación de sus derechos humanos,⁹⁸⁸ asimismo por la lentitud y discrecionalidad que ha mostrado la procuraduría castrense en el desarrollo de sus funciones, al igual que por su amplia dependencia con respecto al secretario de la Defensa Nacional y presidente de la República.⁹⁸⁹

2. REZAGO EN LA MODERNIZACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

En ese mismo estado se encuentra el marco jurídico-penal de la milicia, ya que a pesar de que en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia se

988 En torno a lo cual se suscitó una polémica entre defensores de los derechos humanos, en específico la presidenta de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y las autoridades castrenses, en la cual los primeros señalan que los militares son los principales violadores de los derechos humanos en México y es alarmante el grado de impunidad que tienen los soldados cuando violan garantías de civiles y de otros militares, incluso criticó la intervención de la Procuraduría de Justicia Militar en tales casos, pues debiesen ser investigados por la C.N.D.H. (ARANDA, Jesús. "Los militares, principales violadores de los derechos humanos en México. Han superado a los policías. Mariclaire Acosta", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5316, 22 de junio de 1999, p. 23), lo cual fue rechazado por el procurador militar, quien afirmó que en el último año, no han recibido ninguna recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al mismo tiempo afirmó el compromiso del ejército de respetar los derechos humanos, lo cual se lleva a cabo mediante la impartición de cursos entre sus miembros, sobre conocimiento y respeto a las garantías ciudadanas, además de incorporar la materia en los planteles castrenses, refutó también el informe de la presidenta de la C.N.D.H., en el sentido de que hay "servidores públicos presumiblemente responsables de hechos de tortura", señalando que la Secretaría de la Defensa Nacional llevaba en esa fecha 6 denuncias de tortura "parcialmente cumplidas" y que siguen en proceso, pero que corresponden a años anteriores ARANDA, Jesús. "Rechaza el procurador militar que el Ejército vulnere derechos", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5317, 23 de junio de 1999, p. 55)

989 Todo lo cual genera la impresión de que la preciada función, que debe desarrollarse bajo los principios constitucionales, en realidad está al servicio del presidente de la República, del secretario del ramo en turno o de los intereses de la elite militar.

previno como estrategia básica la modernización del conjunto normativo, esencialmente no se ha hecho nada, las leyes militares no han cambiado.⁹⁹⁰

3. DISCRIMINACIÓN DE LA SECRETARÍA DE MARINA

Aspecto medular es, la concentración de la administración de justicia castrense en la Secretaría de la Defensa Nacional, con escasa participación de la Secretaría de Marina, toda vez que la justicia naval sólo abarca aspectos administrativos, pero propiamente la procuración de justicia naval queda a cargo de la Procuraduría General de Justicia Militar, dependiente del secretario de la Defensa Nacional, situación que denota la falta de un verdadero sistema de justicia militar en el que participen equilibradamente todas las armas.⁹⁹¹

4. DEFICIENTE ESTRUCTURA

A lo anterior habrá que sumarle las mismas carencias en selección, capacitación, especialización, equipamiento y apoyos para el personal que integran al Ministerio Público, el Laboratorio Científico de Investigaciones y a la Policía Judicial Militar, que las señaladas para el fuero civil.⁹⁹²

990 Ejemplo de esto es que el Código de Justicia Militar, que data de 1934, en el presente sexenio sólo ha sido objeto de adecuaciones formales o de nomenclatura, como lo fueron las publicadas en el D O F del 18 de mayo de 1999, que sustituyó el concepto elementos del tipo por cuerpo del delito y la modificación de las reglas para la concesión del beneficio de la libertad provisional en delitos no considerados graves

991 Incluso existe la propuesta del Comité Jurídico de las Américas (Cojuma) de que todos los tribunales militares sean independientes e integrados por abogados de las 3 armas, o mejor aun, que cada cuerpo armado cuente con sus propios tribunales, fiscales y defensores de oficio. Cfr ARANDA, Jesús *Armada y Fuerza Aérea, decorativos en la impartición de justicia militar*, periódico *La jornada*, D F , Mexico, año 15, No 5315, 21 de junio de 1999, p. 64,

992 Debido a que los auxiliares del Ministerio Público Militar tampoco gozan de la profesionalización y actualización requeridas, sino más bien, actúan en base a conocimientos generales o experiencia práctica

5. CARENCIA DE CONTROLES EXTERNOS

Salvo los controles constitucionales a través del juicio de amparo, la procuración de justicia militar está casi libre de supervisión externa, pues si bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha intentado vigilar su actuación, pocos logros ha tenido, subsistiendo los obstáculos de hecho, para que la sociedad civil tenga acceso a las instancias de procuración y en específico pueda servir de contralor del amplio poder que la estructura de mando en el ámbito militar tiene sobre sus subordinados. No se pretende acabar el fuero castrense, pero sí ajustarlo cabalmente al principio de legalidad y en general, reestructurar la procuración de justicia militar con miras a otorgarle la autonomía e independencia que la función exige. Asimismo analizar la incorporación de la Procuración de Justicia Militar en la Procuraduría General de la República o el órgano que la sustituya

Debo aclarar que tales opiniones, se emiten con la poca información que pudimos obtener como civil, toda vez que subsiste la cerrazón entre los integrantes de dicho fuero, en cuanto a permitir que los ciudadanos obtengan información del quehacer en esta materia, ello tal vez por temor a que como civil se incomprenda el régimen que priva en la milicia o acaso se conozcan algunas barbaridades realizadas en nombre de la disciplina y del orden.⁹⁹³

993 Si en cuanto al derecho militar mexicano existe poca bibliografía, menos aún respecto a la procuración de justicia penal en dicho fuero, pues no encontré ningún libro sobre el tema.

III. PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Cerca del 20% de todos los delitos conocidos en el país se cometen en el Distrito Federal,⁹⁹⁴ de los cuales el 90% son del fuero común,⁹⁹⁵ lo que evidencia la difícil situación que enfrenta la procuraduría capitalina, la cual por supuesto se ha esforzado por abatir los altos índices delictivos, sin embargo no ha podido hacerlo de manera constante y generalizada, pues si bien reporta disminuciones en algunos rubros,⁹⁹⁶ lo cierto es que en general la delincuencia sigue creciendo, la inseguridad jurídica y pública avanza inexorablemente.⁹⁹⁷

1. INSUFICIENTE REFORMA AL MARCO LEGAL

No ha sido suficiente la reforma del marco jurídico-penal, que ampliamente se ha realizado, lo cual demuestra una vez más, que las leyes por sí solas no son eficientes para combatir el delito,⁹⁹⁸ aunado a que también tales modificaciones principalmente han sido operativas y orgánicas, no estructurales, por lo cual no inciden en la naturaleza de la institución,⁹⁹⁹ inclusive los cambios hechos¹⁰⁰⁰ no han

994 Aproximadamente 230,000 del fuero común y 35 000 del fuero federal, según las estadísticas oficiales, más la cifra negra

995 Gran parte de estos con violencia

996 Como el robo de vehículos, a bancos, a negocios, entre otros, lo cierto es que no se ha podido siquiera regresar a los niveles de delincuencia existentes hasta 1993, incluso el robo a transeunte y las lesiones dolosas se incrementan

997 Sin que los niveles de eficacia de la institución se incrementen sustancialmente, lo cual impide abatir tajantemente la impunidad

998 Entre las cuales se cita, el Código Penal y de Procedimientos Penales para el D.F., la Ley de Seguridad Pública, la de ejecución de sanciones, el Reglamento de la Ley Orgánica de la PGJDF

999 Toda vez que la procuraduría sigue siendo una dependencia del poder ejecutivo, tanto federal como local, carente de autonomía, politizada y con evidencias de parcialidad

1000 Como son la modificación de horarios de trabajo, la creación de fiscalías, agencias y unidades, la implementación de programas de productividad, el registro de control y seguimiento de actuaciones ministeriales y de sus auxiliares, la supresión de las áreas de consignaciones para incorporarlas a la investigación del delito, o el ejercicio de la acción directa ante el juez penal, sin intervención de una oficina del Tribunal Superior de Justicia que asigne las consignaciones, por citar sólo algunas

sido suficientes para restaurar la credibilidad en dicha procuraduría, ya que en contrasentido subsiste la falta de ética, el tráfico de influencias y la corrupción en un gran sector de los servidores públicos.¹⁰⁰¹

Es indudable que sobre todo en materia penal, se han hecho esfuerzos loables, que constantemente se instrumentan planes y programas, se modifican políticas y procedimientos,¹⁰⁰² sin embargo, el cáncer de la delincuencia y de la corrupción sigue apoderándose no solo del cuerpo social, sino del órgano encargado de perseguirla, consecuentemente los resultados no son los exigidos, la sociedad sigue sin recuperar la confianza en sus autoridades, les teme acaso más que a cualquier delincuente, porque sabe que en ocasiones, causan más daño.¹⁰⁰³

En el caso del Distrito Federal, la Procuraduría capitalina se ha fijado como objetivo básico, otorgar a esta ciudad seguridad con justicia, previendo, persiguiendo sancionando y corrigiendo conductas criminales con la eficacia del cumplimiento de

1001 Fenómeno no privativo de esa institución, y que desde luego no iba a desaparecer de la noche a la mañana, sino paulatinamente, siempre que también la ciudadanía participe en su combate; sin embargo, al ser público y notorio el alto nivel de corrupción en una buena parte de los servidores públicos de la institución, ello implica que no se han logrado los objetivos

1002 Ejemplo es el Programa de Trabajo de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal 1998-2000, que se emitió en abril de 1998, el acuerdo A/003/99 y el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica.

1003 Como consecuencia de los abusos y arbitrariedades impunes que por muchos años han proliferado, ejemplo de esto es que a finales de 1999, según el informe de la Comisión de Derechos Humanos capitalina, la tortura volvió a cobrar relevancia entre las autoridades del Gobierno del Distrito Federal; asimismo debe observarse el número y causa de las recomendaciones que dicha Comisión le ha formulado a la Procuraduría capitalina.

la ley; bajo el lema gubernamental de "le vamos a quitar la ciudad a los delincuentes" propuso en el Programa de Trabajo 1998-2000 realizar un nuevo pacto social de confianza entre autoridad y ciudadanos.¹⁰⁰⁴

Como antecedente, se sostiene en dicho plan que, la delincuencia ciertamente se apoderó de la ciudad, al pasar la incidencia conocida de 366 delitos en 1993 a más de 700 cometidos en 1997,¹⁰⁰⁵ con ello la inseguridad y la injusticia; lo anterior debido a la corrupción y al "mal gobierno", esto último no sólo por la depresión económica, sino también estimó, a través de la instrumentación de la reforma constitucional-penal de 1993-1994 que "protege a los criminales y a los servidores públicos corruptos, dejando en estado de indefensión a las víctimas".¹⁰⁰⁶

1004 Desafortunadamente no establece los mecanismos para realizar ese nuevo pacto social, sino acaso medidas operativas para la propia institución

1005 El aumento de incidencia delictiva en delitos violentos patrimoniales fue más que proporcional, al incrementarse en 143.6% y pasar de 190.7 delitos diarios a 464.6 en 1997; de los cuales el robo a transeúnte es el más recurrente con incremento del 160.8%, el robo a vehículos aumentó el 202.2%, el robo a repartidores se acrecentó 450%, en contrapartida el homicidio se incrementó en 5.2% y la violación en 21.2%

1006 Ello al imponer prácticamente los mismos requisitos para obsequiar una orden de aprehensión y un auto de formal prisión, que una sentencia, afirmación que no compartimos, puesto que contrario a los que se sostiene, dichas reformas se insertaron en la construcción de un Estado social y democrático de Derecho, pues tendieron a otorgar mayores garantías de legalidad y seguridad jurídica a todos los habitantes no sólo a los delincuentes, mas nunca a favorecer la impunidad o la ineficacia de las autoridades, la que existía de antemano y se ahondó por la incapacidad de los actores políticos, al no conseguir una rápida adaptación de los intervinientes en el proceso penal a los cambios normativos, con la consecuente incompetencia que efectivamente generó impunidad, pero debida a esto último, o acaso también a la gran crisis económica, y no sustancialmente al avance y modernización del aspecto legislativo, por tanto, la "contrarreforma" de 1999 sí es un retroceso jurídico y un reconocimiento a la incapacidad, así como una aceptación de que no podemos ser ciudadanos de una sociedad segura y libre. Ello no es obstáculo para coincidir en que el apresurado proceso de reforma de 1993-1994 conllevó errores sobre todo en la modificación de leyes secundarias, ejemplo de esto podría ser el catálogo de delitos graves (en sustitución de la media aritmética de la punibilidad), que no incluyó las tentativas de delito ni los delitos previstos en leyes especiales; así como el contenido del conocido artículo 36 del Código procedimental, que incluía el sobreesimiento de la causa por comprobación de los requisitos para obsequiar mandamiento de captura, si en los 60 días siguientes a su primer negativa no se justifican aquéllos. Una queja diversa que se formula en el multicitado Programa de Trabajo, es la referente a que los instrumentos legales contra la delincuencia organizada, se hayan reservado a las instituciones federales, restringiéndolas a las autoridades locales, cuando son indispensables para el combate a la delincuencia organizada, pero vale la pena preguntarse si un gobierno que se dice democrático debe cifrar su combate a la delincuencia organizada en instrumentos evidentemente represores y atentatorios de los derechos fundamentales o si por el contrario, debe abocarse a medidas preventivas, a ordenamientos no penales que disuadan las conductas conexas al delito organizado, como el comercio informal, el registro de los vehículos, etc

Se afirma también que los medios de seguridad y la justicia degeneraron en vehículos de la inmoralidad pública y la criminalidad, cada vez más organizada, rica, influyente, violenta y perniciosa, con lo cual se minaron los cimientos para la prevención del delito.¹⁰⁰⁷

Del mismo modo, en dicho informe se consideró que la justicia de barandilla, que es el acceso de la población a la justicia, padecía disfunciones graves, toda vez que eran los oficiales secretarios o mecanógrafos y no los agentes del Ministerio Público, quienes integraban las indagatorias, con los consecuentes errores y corruptelas; asimismo se burocratizó la reacción inmediata que requiere la comisión de un delito; a ello le aunó irresponsables y desintegradores sistemas administrativos,¹⁰⁰⁸ lo expuesto, conjugado a condiciones laborales precarias, propició la violación del compromiso de imparcialidad en el servicio público y las prácticas corruptas. En ese sentido también estuvo la justicia de paz, alejada de la barandilla, y con procedimientos cargados de burocracia, ajenos a los principios de oralidad y rapidez.

1007 De esta forma, sostiene el informe de mérito, la policía preventiva, los jueces cívicos, el Ministerio Público y los tribunales, quedaron impedidos para cumplir cabalmente su cometido, debido a lo cual se potenciaron las grandes insuficiencias de las instituciones de salud pública y educación, y los estímulos de la subcultura del entretenimiento masivo fundado en la apología de la violencia y la desintegración familiar. El informe en cuestión, también hace un análisis de las causas que inciden en el incremento de la delincuencia, entre las cuales cita la feudalización y corporativización corruptoras de competencias en materia de vía, transporte público y giros negros, lo que "sembró" el comercio, transporte y espectáculos ilícitos que nutren a la delincuencia, lo que combinado con la corrupción y el relajamiento de la autoridad, generó que literalmente la autoridad desapareció.

1008 Puesto que los patrones de asignación de recursos se establecieron con independencia de cargas y horarios de trabajo, imposibilitando los controles de su productividad y eficiencia, para efectivamente prevenir y perseguir la delincuencia

Por su parte, la subordinación práctica de los juzgados al sistema carcelario,¹⁰⁰⁹ impidió al Ministerio Público ejercer su responsabilidad unitaria de investigar y perseguir, pues en los hechos es imposible que el agente del Ministerio Público investigador conozca del proceso,¹⁰¹⁰ consecuentemente se impuso un desequilibrio procesal al interés social, al no permitirse que el agente investigador prosiga su labor de representación social durante el proceso, cuando éste es el más apto para ello por la inmediación en el conocimiento de los hechos.¹⁰¹¹

El citado programa, con vertientes operativas e institucionales, se desarrolla en torno a los objetivos siguientes: construir la confianza y credibilidad de la población en el Ministerio Público y sus auxiliares como fundamento del pacto social para restablecer la seguridad y justicia; prevenir, perseguir, sancionar y abatir la criminalidad con eficacia, legalidad y respeto a la población.

2. PROPUESTAS INCONSISTENTES

Para alcanzar tales objetivos, plantea las siguientes líneas estratégicas fortalecer la presencia de los servicios policiales, preventivos y de investigación; construir la

1009 Que se sintetiza en que los juzgados se adecuaron a las necesidades carcelarias y por ello se alejaron de los centros de investigación del delito; razonamiento que me parece insostenible, por múltiples razones, pero primordialmente porque si los agentes investigadores no tuvieran tan barbara carga de trabajo, podrian coadyuvar con el agente de la acusacion, entonces es la carga de trabajo y no la distancia de los juzgados lo que impide su intervencion, más aun que sería inviable tener "minicárceles" en cada delegación, opinión que prevaleció al emitirse el acuerdo A/003/99, donde se establece la colaboración del investigador con el agente encargado del proceso

1010 Situación pretendidamente revertida con la Ley Orgánica de 1996 y su Reglamento, que establecieron direcciones generales de investigación por géneros delictivos dentro de las subprocuradurías de procedimientos penales, mismas que abarcan averiguación y persecución, reforma que no dio los resultados esperados y por ello se modificó la estructura orgánica, retornado a la separación entre las áreas de investigación y las de proceso

1011 Situación cierta en principio, pero habrá que recordar la diversa naturaleza de la averiguación previa y el proceso, pues en este último el Ministerio Público es sólo parte procesal, con la suma de derechos y obligaciones que la ley y la jurisprudencia le imponen, las cuales conllevan un necesario conocimiento de las formas y tiempos del proceso, que generalmente no dominan los agentes investigadores, acostumbrados a actuar como autoridad

responsabilidad policial ante la población por el combate a la incidencia delictiva; desarticular y castigar severamente las organizaciones criminales y la complicidad de la autoridad corrupta; dignificar, profesionalizar y moralizar los servicios de seguridad y justicia, así como dotarlos de equipamiento adecuado y eficiente; integrar eficaz y funcionalmente los servicios de policía, Ministerio Público, defensoría de oficio, de impartición de justicia y de reclusión; adecuar la normatividad a los requerimientos de eficacia, severidad y legalidad en todas las fases del sistema de justicia.

Si bien ambas vertientes del programa se retroalimentan, cada una mantiene sus particularidades, en el caso de la operativa plantea: integración del servidor a la comunidad;¹⁰¹² persecución de la corrupción interna y externa;¹⁰¹³ abatir la impunidad de organizaciones criminales,¹⁰¹⁴ especialización en la investigación

1012 En razón de que hay delitos y delincuentes que tienen una incidencia territorial específica que afectan a la población como el robo a transeunte, casa habitación y a negocio, por el contrario existen delitos y delincuentes que tienen una incidencia general que afecta a toda la ciudad, como la corrupción, robo a vehículo, a transportista, a repartidor, falsificación de documentos de crédito, los que por cierto integran la delincuencia más poderosa y organizada, a partir de mercados ilícitos, con puntos de atraco, de almacenamiento, de distribución al mayoreo, al menudeo, etc. Por lo cual se han iniciado programas territoriales específicos de prevención y persecución, en ellos participan los Comités delegacionales de Seguridad Pública, basados en los programas delegaciones de seguridad y justicia, en los cuales participa la ciudadanía, así como las víctimas del delito. Otro aspecto de colaboración ciudadana es para abatir la delincuencia juvenil y el consumo de drogas en las escuelas, toda vez que se incluye en los programas señalados, un capítulo relativo a los centros escolares.

1013 Se han integrado los órganos de control y supervisión en una sola línea de competencia y autoridad, la cual es independiente de las áreas sujetas a control, asimismo las unidades se han desconcentrado en las delegaciones regionales. En cuanto a la corrupción externa, se ha fomentado la complementación de las competencias y recursos entre la procuraduría y la contraloría, intercambio de información y desconcentración de unidades en las delegaciones políticas. De acuerdo con cifras del quinto informe de gobierno del presidente Zedillo, la SECODAM tuvo injerencia hasta 1998 en el control de las conductas de los servidores de la procuraduría capitalina, conforme a lo cual presenta la siguiente tabla que muestra el número de empleados sancionados de 1989 a 1998:

Procuraduría General de Justicia del												
Distrito Federal												
	281	992	1,368	718	693	727	267	390	587	407		

1014 Se trata de rebasar los límites de la detención en flagrancia, de las averiguaciones y consignaciones resultantes del patrullaje y de la reacción frente a la delincuencia, pues ello sólo combate las puntas del *iceberg* criminal; para lo cual propone la acción, es decir, profundizar la investigación con base en la inteligencia policial, hasta llegar a las cabezas o núcleos.

del delito y persecución del delincuente, para generar seguridad pública;¹⁰¹⁵ al tiempo que mejorar la coordinación con las diversas autoridades locales, federales e internacionales.¹⁰¹⁶ La vertiente de reestructuración institucional se apoya en la: reconceptualización del Ministerio Público;¹⁰¹⁷ profesionalización, moralización, capacitación y formación de los servidores,¹⁰¹⁸ desconcentración, efficientización y responsabilización de los servicios,¹⁰¹⁹ nueva estructuración de la

-
- 1015 Que implica la especialización, modernización y coordinación en la investigación y persecución, sobremanera en los delitos de mayor incidencia, como el robo en sus diversas modalidades, en el caso del asalto al transeunte, propone como premisa, reordenar la ciudad para remover obstáculos a la policía preventiva, además, la coordinación de policías preventiva y judicial, previa capacitación así como con las organizaciones vecinales, desplazar a los agentes del Ministerio Público hacia el lugar del delito. En el ilícito de robo de vehículos, se reestructuró la Coordinación de Investigación de Robo de Vehículos, como Dirección General de Robo a Vehículos y ahora como Fiscalía de Robo de Vehículos y Transporte, al ser fuente de corrupción e impunidad, pero mantiene la coordinación central del sistema "Conauro" el cual se abrió a la policía preventiva y a otras instancias estatales y federales, con miras a conformar el registro nacional de vehículos robados (acuerdo de la CNPJ del SNSP). Dichos programas específicos se marcan también en el robo a transportistas, a bancos, en corredores turísticos, para delitos sexuales.
- 1016 Para lo cual se programa cumplir los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, apoyar a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia mediante innovaciones tecnológicas como el sistema de retrato hablado "El rostro del mexicano", el propio "Conauro" y el sistema digitalizado de control de averiguaciones previas "Apecop" y en general participar en todos los esfuerzos de coordinación.
- 1017 Para lo cual era indispensable el reordenamiento de la institución, que incluiría la colaboración efectiva de todos los elementos del Ministerio Público, en esa época escindido en multiplicidad de agentes intervinientes en un procedimiento (investigador —en la agencia y en mesa de trámite 'hoy unidad de investigación', consignador 'hoy unidad de revisión', persecutor en juzgado y sala 'ahora unidad de proceso'), lo cual se haría paulatinamente, comenzando por los casos más relevantes y en las áreas de investigación y consignación, para posteriormente abarcar la persecución, dependiendo del grado de responsabilidad y eficiencia que se adquiriera en cada fase, previa capacitación y la creación de los centros de justicia, sin embargo, nunca se establecieron dichos centros.
- 1018 La estrategia vinculó a 4 aspectos fundamentales: las condiciones y responsabilidad en el trabajo, la capacitación y formación y la prevención de la corrupción.
- 1019 La desproporcionalidad en la asignación de recursos se advirtió en que las 2/3 partes se mantenían en áreas centralizadas y sólo 1/3 en las delegaciones, siendo inversa la carga de trabajo, por lo cual la estrategia es invertir tal relación por lo que se asignan más recursos humanos, materiales y financieros a las delegaciones, definiendo responsabilidades para evitar descontrol, llevando el principio de especialización a las mesas de trámite y otorgando capacidad de decisión sin intervención de las áreas centrales salvo en asuntos de interés general, lo cual conlleva fortalecer la supervisión en cuanto a calidad y comportamiento de los servidores adscritos a las delegaciones. Por otra parte, en la Agencia 50 se puso en marcha un programa piloto para concretizar todas las estrategias anteriores, como simplificar la atención de barandilla, unificar la responsabilidad investigadora y consignadora, entre otros, como resultado el 100% de las averiguaciones tramitadas fueron consignadas y en el 93% de los casos recayó auto de formal prisión, lo que constituye un contraste total con el 10% que en promedio se consignaba y el 5% en el que recaía una formal prisión, del mismo modo, la incidencia delictiva en la Delegación Cuauhtémoc, en el periodo de diciembre de 1997 a finales de 1998, descendió más que proporcionalmente a los otros sectores de la ciudad, puesto que disminuyó un 11.1% en denuncias. Sin embargo dichas cifras nos parecen irreales, incluso, las reformas subsiguientes no han seguido el programa piloto, lo que evidencia lo inverosímil de esos resultados.

justicia de barandilla,¹⁰²⁰ abatimiento del rezago,¹⁰²¹ desarrollo de centros de justicia¹⁰²² y, adecuación del marco jurídico para la persecución eficaz de la delincuencia.¹⁰²³

En el mismo sentido son las estrategias referidas a la policía judicial,¹⁰²⁴ toda vez que con el objetivo de desarrollar su inteligencia criminógena, se plantea su integración con los agentes del Ministerio Público y los servicios periciales, a manera de células de investigación.¹⁰²⁵

1020 Comprender el programa piloto de reingeniería del sistema de justicia de barandilla en la delegación Cuauhtemoc, en específico la colonia Centro, antes señalado, integrar a la policía preventiva como auxiliar del Ministerio Público, a efecto de adecuar instalaciones y priorizar la atención al público, acrecentando facultades conciliadoras, asimismo eficientar el sistema de cauciones, notificaciones y comparecencias. Aspectos que al paso del tiempo sabemos no fueron cumplidos o bien fueron abandonados.

1021 Se recibieron 114,000 averiguaciones previas con más de 6 meses de inicio, por lo que se consideraron rezago, ante lo cual se consideró reforzar las áreas de trabajo, modificar los acuerdos y demás normatividad para agilizar la reserva y el no ejercicio de la acción penal, crear grupos de trabajo para determinar la prescripción. Por otra parte, se recibieron 67,197 mandamientos judiciales en rezago, por lo cual se asignaron más elementos y priorizando los delitos graves, ahora, se indica en el informe, no se permite la generación de más rezago, pues de 21,041 mandamientos emitidos se cumplieron 17,285.

1022 Integrar arquitectónica y funcionalmente los servicios de seguridad y justicia, para lo cual se integran programas de inversión con las demás dependencias involucradas. Programa hasta ahora no cumplido.

1023 Se revisó la normatividad interna y primero se emitieron acuerdos para sustentar competencias internas que permitieron la desconcentración y prevenir congestión de la barandilla, posteriormente se reorientó la actuación ministerial y lo más reciente fue la reorganización de la institución a través del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica, que entre otras novedades contiene las bases normativas para el servicio civil de carrera, en lo externo, se llevó a cabo un proceso de consulta con los actores del drama penal, así como con los otros dos poderes de la ciudad, que concluyó con el proceso legislativo local por el cual, la Asamblea Legislativa del D.F., aprobó la reforma y adición al ahora denominado Código Penal para el D.F. y al ya existente Código de Procedimientos Penales para el D.F., que sintéticamente plantean un mejor procedimiento para la reparación del daño a las víctimas, endurecimiento de las penas contra el crimen organizado y la corrupción administrativa, incrementar la protección a la familia y a la infancia, así como la libertad psico-sexual, el medio ambiente y la dignidad humana, concretizó el retorno al cuerpo del delito y la "flexibilización de los requisitos para consignar" planteada por la Constitución, desarrolló el sistema de fianzas sociales, implantó el recurso de apelación en los juicios sumarios, decretos que fueron publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de septiembre de 1999 y en el DOF el día 30 del mismo mes año, toda vez que entraron en vigor el 1° de octubre de 1999. Sin embargo, otras propuestas como, otorgar al Ministerio Público del fuero común la capacidad para demandar el control constitucional sobre resoluciones del Tribunal Superior adversas al interés social o de los ofendidos, ampliar al fuero común las herramientas de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, quedaron en el tintero.

1024 Institución que en la práctica tiene como rasgo fundamental la ingobernabilidad y creciente autonomía del poder jurídico e incluso político, esto derivado del predominio de las lealtades personales y las redes informales dentro de los cuerpos (surgidas por la protección y encubrimiento corporativos o clientelistas, así como por la subordinación de las exigencias institucionales a los intereses particulares de los mandos). La fática autonomía e informalidad de la organización generan una inercia contraria a la profesionalización, y al mismo tiempo, hacen vulnerable a la policía frente a los particulares. El resultado es una propensión a privatizar la fuerza pública que, como consecuencia, actúa de manera incontrolada y es incapaz de generar una disciplina en función del interés público. Cfr. MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz. *La policía en México, ¿Orden social o criminalidad?*, Op Cit., pp 169 a 173.

1025 La estrategia comprendía como elementos: que la policía judicial participara en los interrogatorios a declarantes en una indagatoria, estructuraria en células con responsabilidad individualizada, conjuntar policía judicial y servicios periciales para formar la "policía científica", crear una área efectiva de inteligencia policial, misma que se ha denominado Dirección de Investigaciones de la Policía Judicial, que entre otras, tiene como misión mejorar el actual sistema digitalizado AFIS de identificación criminal, así como de policías. Dicha conjunción, insistimos, sería peligrosa, puesto que en realidad serían los titulares de la investigación, usando al Ministerio Público como "titere".

En un nivel general de planeación, presupuestación y responsabilización, se considera la revisión de los niveles de carga de trabajo y los índices de productividad, para la asignación de nuevas herramientas tecnológicas y recursos en general, en aras de elevar su eficiencia.¹⁰²⁶

Analizado el anterior programa, es evidente que presenta claros oscuros, ya que contrario a lo que se sostiene, estimamos que para revertir la situación caótica que aún subsiste en el 2000 respecto de la seguridad pública y jurídica,¹⁰²⁷ no basta otorgar mayores atribuciones a los integrantes de estas instituciones, ni facilitar su actuación mediante la "flexibilización de procedimientos",¹⁰²⁸ menos aún con el desmedido incremento de punibilidades que ya no intimidan a ningún delincuente,¹⁰²⁹ y si en cambio, nos hacen volver al Estado represor y arbitrario que

1026 Ello a través del establecimiento de criterios para definir la distribución de cargas de trabajo en todas las unidades, operativas y administrativas, para entonces definir la asignación de recursos, considerando las disponibilidades presupuestales, pero también exigiendo resultados conforme a dicha asignación.

1027 Lo que de suyo evidencia la ineficiencia del programa, puesto que fue lanzado en abril de 1998 y al 2000 la situación general no ha mejorado, a pesar de que también es cierto que muchos de los planteamientos del citado programa no se han podido llevar adelante por causas ajenas a la Procuraduría, como que la Asamblea Legislativa del D.F. tardó mucho o de plano no ha emitido los instrumentos jurídicos que la Procuraduría desea. ejemplo tipificar como delito la delincuencia organizada, pues así lo señaló el propio procurador Samuel del Villar, cuando reconoció que en algunos aspectos, como armamento y tecnología, las autoridades están superadas por la delincuencia organizada, también consideró que las leyes existentes protegen más a los delincuentes que a las víctimas, y explicó que "no tenemos acceso a ningún efecto práctico para investigar las comunicaciones de la delincuencia organizada, que es base para su organización. No podemos ir ante un juez para que nos dé autorización de interceptar las comunicaciones de los delincuentes organizados. Sin embargo, estos sí usan estos métodos de interceptación para victimar a la sociedad" e insistió que el marco jurídico no tipifica ni reconoce al crimen organizado como el principal fenómeno delictivo y que los procedimientos judiciales dejan frecuentemente en indefensión a los propios testigos. GIL OLMOS, José. "Enorme Incertidumbre social por los crímenes, acepta Madrazo. No se nos hizo a un lado en el caso del EMP. Del Villar", *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5326, 2 de julio de 1999, p. 7.

1028 Como se le denominó simplistamente a la reforma constitucional-penal publicada en el DOF el 8 de marzo de 1999, y que revirtió las modificaciones a los artículos 16 y 19 de la Constitución, formuladas en septiembre de 1993, en cuanto a adoptar la sistemática de elementos del tipo volviendo ahora a la figura cuerpo del delito, con diverso contenido, sin reparar en que trastocaban los principios de legalidad y seguridad jurídica, y nos alejamos de un derecho penal garantista.

1029 Puesto que incrementar la punibilidad máxima a 60 años de prisión y eliminar la disminución de sanciones en caso de concurso delictual, para que ahora se puedan sumar las sanciones de los diversos delitos en concurso, seguramente no intimidará a los delincuentes, puesto que la mayoría ni siquiera conoce tales disposiciones y menos aún cómo operan, sino lo único que les importa es como evadir una detención policiaca y en su caso, como zafarse de ésta, sin reparar en cuántos años de prisión podrían alcanzar, pero independientemente de ello, dicho incremento en las posibles sanciones, acaso servirá para inhibir a los que no son delincuentes.

fue México hasta los años ochentas, cuando se inició realmente la transformación del derecho penal autoritario a democrático.¹⁰³⁰

Ello no implica quedarse con los brazos cruzados, sino redoblar esfuerzos idóneos, innovar, ser creativo, pero sobre todo, reflexionar entorno a qué sistema de justicia e instituciones de procuración necesitamos.¹⁰³¹ Las cimientos bajo los cuales se reconstruyan tales instituciones deben ser la justeza, legalidad, eficiencia, honradez, honestidad y expeditéz, no represión, autoritarismo, discrecionalidad, defensa social, que sólo provocarán mayor inseguridad entre los habitantes y una radicalización de la delincuencia, pues en ese entorno el delincuente se torna más violento y despiadado para evitar su detención, al saber que de “caer en manos de la policía” tal vez le esperen 60 años de prisión o más;¹⁰³² y si bien es cierto, dicho programa no plantea estos últimos conceptos, sí existen en el referido plan, afirmaciones infundadas y riesgosas como las referentes a que las modificaciones jurídicas de 1993-1994 en su conjunto fueron una “contrarreforma”, o que para alcanzar un Estado democrático de derecho viene bien implementar en el fuero común las atribuciones que ya existen en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que de todos sabido es, constituye un régimen jurídico de excepción en el cual se reproducen los principios de un Estado totalitario, que soslaya los

1030 Con motivo de la reforma impulsada por el entonces procurador general de la República, Sergio García Ramírez

1031 Si en verdad queremos un Estado social y democrático de derecho, o uno de defensa social y represivo, consecuente con ello será el sistema de justicia que adoptemos, pero es incongruente pretender políticamente el primero y que la legislación penal tienda al segundo, como ahora acontece

1032 Habrá que recordar el principio físico de “a toda acción corresponde una reacción de igual fuerza”, por lo que no es únicamente con fuerza como puede abatirse la incidencia delictiva, sino mediante políticas públicas integrales, avaladas y coordinadas con la sociedad en su conjunto.

principios del derecho penal democrático;¹⁰³³ ello no constituye un rechazo *a priori* a la implementación de tales medidas, sino una precisión de que si bien, desde un punto de vista pragmático y policial, son medidas dolorosamente necesarias dada la catástrofe existente en materia de seguridad pública, y preferentemente temporales, indudablemente desde la perspectiva democrática son herramientas represivas y atentatorias de los principios de seguridad y legalidad que deben regir la actuación de un Estado en relación con sus habitantes, quienes gozan de derechos inherentes e inalienables,¹⁰³⁴ como el de inviolabilidad de sus conversaciones o de su domicilio, los cuales se han matizado, al limitarlos por orden de potestad jurisdiccional, pero que en la práctica dichos mandatos se prestan a abusos de autoridad en detrimento de la tranquilidad ciudadana, de esta forma, la implementación de tales medidas no coadyuva a la construcción de un Estado democrático de derecho, sino acaso a que se abata la delincuencia mediante una mayor potestad persecutora y represora del Estado, que es la justificación dada para su legitimación.¹⁰³⁵

1033 Lo cual ha sido afirmado por la gran mayoría de la opinión pública, botón de muestra son las siguientes opiniones "En los momentos en que en el sistema jurídico estadounidense la figura del testigo protegido enfrenta mayores críticas por sus fallas, en México comenzo a utilizarse ampliamente por la PGR. Juristas, penalistas y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideran que el empleo de testigos protegidos implica un gran riesgo social, pues es una forma de impartir una justicia de privilegios e impunidad. Cfr RAVELO Ricardo "Mediante la utilización de testigos protegidos se imparte 'una justicia de privilegios e impunidad'" Semanario *Proceso*, D.F., México, No. 1135, 2 de agosto de 1998, pp. 30 a 33. La otra cara de la moneda es la que difunde la PGR al referir que gracias al sistema de testigos protegidos se facilitaron los grandes operativos contra las mafias. Cfr RAVELO, Ricardo "Defiende la PGR el sistema de testigos protegidos: facilitaron los operativos contra el Cártel de Juárez y los Arizmendi". Semanario *Proceso*, D.F., México No. 1136, 9 de agosto de 1998, p. 31.

1034 Baste recordar los derechos del hombre previstos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948 por resolución de la Asamblea General de la O.N.U., que incluye el derecho a un proceso judicial justo, la presunción de inocencia, la no invasión de la vida privada y de la correspondencia personal.

1035 Justificación que se parece a las razones esgrimidas en la Alemania hitleriana, donde rigió el Estado autoritario, y en el que los principios de seguridad jurídica y de legalidad fueron sustituidos por los "sanos sentimientos de la nación". Cobra concreción el comentario, si lo vinculamos a las reflexiones en torno a los cambios legislativos constitucionales y a las leyes en materia penal, suscitados en esta década, vertidas por el doctor Sergio García Ramírez, cuando dice: "Lo que hoy acontece en este campo debe analizarse a la luz del desarrollo penal en el siglo que concluye. (...) Somos herederos de la corriente liberal y humanista de la Ilustración, que aportó un limpio concepto de justicia penal engarzado a la noción del Estado de derecho. Con estas convicciones derrotamos las tendencias autoritarias más audaces y arrasadoras, que se abrieron camino en la tercera década del siglo: el llamado derecho penal del nazismo".

En otro aspecto, el programa de mérito plantea objetivos y estrategias loables, pero algunas difíciles de lograr por múltiples motivos, ejemplo es la unificación de los servicios periciales con policía judicial, para conformar la "policía científica", lo que me parece incorrecto, ya que no se requiere dicha unicidad para conformar tal tipo de cuerpo policiaco, sino lo que se necesita es que los policías tengan una capacitación básica en técnicas criminalísticas,¹⁰³⁶ a efecto de poder realizar su labor, pero siempre bajo la dirección del Ministerio Público, quien sí se apoyará en los servicios periciales para establecer las acciones de la policía judicial, por ello, si bien los servicios periciales pueden brindar tanto al Ministerio Público como a la policía judicial el conocimiento profundo que requiera en los casos concretos, ello

y otras expresiones tiránicas o totalitarias. Con estos fundamentos () construimos, laboriosamente, un derecho penal democrático, caracterizado por esa intervención penal mínima a la que ya me referí y por un sistema de garantías y derechos que se refleja en el triple componente de los delitos y las penas, en primer término, el proceso, en segundo, y la ejecución, en tercero. Sin embargo, hoy se advierte un viraje importante, un cambio de rumbo, que se relaciona con una serie de sucesos graves. Ante todo hay que mencionar el crecimiento de la denominada delincuencia tradicional y la aparición de una nueva criminalidad, frutos de las últimas décadas () cuya expresión más perturbadora reside en la delincuencia organizada () aparece la desesperación social por la criminalidad que crece y el desencanto en torno a las medidas que se usaron contra esta y que ya no tienen la eficacia que alguna vez tuvieron. Esta desesperación es mala consejera: despierta la imaginación y la ira y propone, a título de redención, novedades –o antigüedades, revestidas de modernidad– que de primera intención resultan atractivas, como el clavo ardiendo, aunque luego resulten ineficaces o contraproducentes () muchas de las reformas actuales, o de las iniciativas de reforma, son notoriamente autoritarias. " Cfr. La Reforma Procesal penal en la Constitución. ¿Derecho democrático o Derecho autoritario?" en Revista *Criminalia* año LXIV, No. 3, septiembre-diciembre 1998 D.F., México, pp. 85 a 96. O bien las consideraciones al respecto del doctor Jorge Carpizo, quien conjuntamente con el referido maestro García Ramírez, alertaron sobre los peligros de que con la nueva legislación contra el crimen, se puedan violar derechos humanos y patentizó su rechazo a las reformas al decir "nada contra los derechos humanos, nada contra la protección del ciudadano, nada contra un sistema penal propio de un Estado democrático de derecho, nada que propicie la discrecionalidad y la arbitrariedad de los policías, de los agentes del Ministerio Público y de los jueces" Cfr. ORTIZ PARDO, Francisco. "Las comisiones del Senado modifican la iniciativa de reformas penales del Ejecutivo. La propuesta de Zedillo limita las garantías individuales. García Ramírez y Carpizo", *Seminario Proceso*, D.F., México, No. 1142, 20 de septiembre de 1998, pp. 33 a 34. Las opiniones anteriores se reuñen con el rechazo que lógicamente formularon los abogados colegiados, a la política represiva implementada por los legisladores a instancia del poder ejecutivo, ya que durante el I Congreso Nacional de Derecho y Política señalaron que "la obsesión del gobierno por garantizar la seguridad de la sociedad a como dé lugar ha provocado que las instituciones responsables de procurar justicia retrocedan a una etapa de venganza pública en la que se detiene a un hombre para saber si se le debe o no privar de su libertad, se le encierra para saber si debe merecer o no una pena y se le presenta ante una reja de prácticas cuando es sólo presunto responsable del delito que se le imputa", por su parte el abogado Julio Esponda manifestó que "se identifica claramente en la sociedad actual el fenómeno del crecimiento descontrolado de las facultades represivas del Estado. El poder legislativo, a iniciativa del ejecutivo por un lado, ha recortado las garantías individuales y ha sobretipificado el sistema legal, y por el otro ha reducido los medios de defensa. Esto, además de peligroso, nos permite concluir que existe conjuntamente una tendencia autoritaria y un temor a la resistencia que ha sido capaz de desplegar el gobernado..." Cfr. PÉREZ, Ciro. "Critican abogados la restricción de las garantías individuales", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5315, 21 de junio de 1999, p. 14.

1036 Bastando entonces que el curso de formación profesional de policías judiciales o ministeriales se mejore en cuanto al uso de métodos científicos para la investigación del delito; máxime que en nuestro sistema penal, el policía ministerial no es un detective, sino un auxiliar del Ministerio Público, quien tiene a su cargo la investigación

no implica unificar los 2 brazos del Ministerio Público, pues amén de existir en éstos incompatibilidades de origen, se fomentarian riesgos de contaminación ya conocidos en la policía judicial, por lo cual, tal unión nos parece francamente opuesta a la tendencia internacional de darle autonomía a los servicios periciales,¹⁰³⁷ respecto del Ministerio Público, con mayor razón de la policía judicial; otro caso es el de responsabilizar a un agente del Ministerio Público, de todo el procedimiento penal en determinado número de expedientes, a efecto de que realice la averiguación previa, la consignación, intervenga en el proceso, los recursos y en su caso, en los juicios de amparo procedentes, situación que hoy en día me parece irreal y peligrosa, primero por las limitaciones que en general tienen los propios agentes de la representación social, luego las de la institución y sobre todo, por las cargas de trabajo existentes,¹⁰³⁸ así que suponiendo que de los actuales 400 expedientes que en promedio tiene en existencia una unidad de investigación de una agencia en cuya demarcación exista una alta incidencia delictiva, se le asignen a un agente del Ministerio Público, sólo 100 expedientes, de todas formas, es utópico pretender que atenderá tal caudal de procedimientos, en forma técnica y oportuna, pues aún reconociendo que han sido mejor capacitados, operativamente es imposible que integre averiguaciones, determine, sostenga la

1037 Incluso existe una iniciativa de Ley Federal de Peritos, presentada a la LVI Legislatura del H. Congreso de la Unión que plantea esencialmente regular la práctica pericial mexicana para proporcionar a los órganos de administración de justicia, servicios profesionales, técnicos o prácticos de asesoría y patrocinio; establecer las bases de la organización y funcionamiento de la actuación pericial, determinar las funciones, obligaciones y responsabilidades de los peritos y, fijar la normatividad para ostentarse como perito y las reglas de capacitación. Cfr. GUTIERREZ BRAVO, Horacio Alejandro, "Iniciativa de ley que regula a nivel nacional la actividad pericial", en Revista *Criminalia*, D.F., México año LXII, No 3, septiembre-diciembre 1996, pp 207 a 219

1038 De acuerdo a las estadísticas en 1997 se iniciaron en el país aproximadamente 1'400,000 averiguaciones previas, por 3 500 agentes del Ministerio Público, consecuentemente cada agente en promedio inició 400 indagatorias al año, pero sabido es que no todos los agentes del Ministerio Público son investigadores, y aun dentro de los investigadores algunos están en el "turno", otros en "mesa de trámite" y algunos más en unidades de investigación especializadas, así que la distribución de cargas no es idéntica, por lo cual, es cierto que algunos agentes ministeriales llegan a tramitar al mismo tiempo 600 averiguaciones previas

acusación e inclusive se inconforme ante las instancias superiores, sobre todo considerando la complejización de nuestro marco jurídico, amén del conocimiento que debe tener de todas las ciencias penales, no tan sólo del derecho penal,¹⁰³⁹ es por ello que a pesar de que concentren las instalaciones de las diversas autoridades intervinientes en el sistema de justicia, advierto poco factible que bajo nuestra realidad y acervo presupuestal, humano y material, sea viable tal propuesta, a menos que significativamente se transformen las actuales condiciones y previa capacitación y especialización, se le asignen sólo un puñado de investigaciones (no más de 30) a los agentes, y en todo momento cuenten con áreas de soporte técnico y operativo, que realmente estén a disposición del agente y no viceversa, como actualmente sucede.

3. MAGNIFICACIÓN DE LOGROS

En otro orden de ideas, no puede evaluarse una labor de manera parcial, debe hacerse en forma integral, por ello, es claro que a pesar de que las cifras oficiales sobre incidencia delictiva en el Distrito Federal marcan descensos en la denuncia de algunos delitos, ello no permite aún sostener una tendencia reduccionista de la incidencia, puesto que la mayoría de los rubros se mantienen igual o incluso a la alza, de forma tal que no es uniforme la tendencia, así, desgraciadamente no se puede afirmar que la labor realizada por la procuraduría capitalina hasta abril del

1039 Lucha que más bien se cifra en el constante cambio de la legislación, que se patentiza en el Código Penal, el que por cierto se modificó en 1999 al menos 3 ocasiones, la más reciente a través de una reforma que entró en vigor el 1° de octubre de 1999.

2000, sea eficaz, ni siquiera que esté revirtiendo la inseguridad jurídica y pública en la que nos hayamos ¹⁰⁴⁰

No se soslayan los éxitos parciales que dicha institución ha obtenido en el combate de algunas organizaciones criminales¹⁰⁴¹ o en el reordenamiento del funcionamiento de la procuraduría, así como alguna mejoría en el servicio al público, pero definitivamente son logros magros ante las necesidades y reclamos ciudadanos, amén de que tampoco alcanzan las promesas de campaña del electo jefe de gobierno, que directamente asumió como propias el procurador al depender de aquél.¹⁰⁴²

1040 En el primer semestre de 1998 se cometieron 119,921 delitos, lo que arroja un promedio de 28 por hora, incrementándose en dicho periodo los delitos de violación, secuestro, robo a banco y a transeúntes, por lo cual a criterio del secretario general del P R D en el D F , René Arce, "si bien todavía no hay desconfianza ni rechazo al gobierno, si se siente un ánimo de incertidumbre, no se tiene la seguridad de que las autoridades del PRD van a atenuar sus problemas " MONGE, Raúl "Victima de sus propios errores y de la herencia del anterior gobierno, Cardenas mantiene un paso lento y decepciona a la ciudadanía". *Semanario Proceso*, D F , México, No 1141, 13 de septiembre de 1998, pp 28 a 31

1041 La Ciudad de México no es victima de simples bandas de delinquentes, sino que se trata de estructuradas organizaciones criminales que pueden sumar decenas de integrantes, divididas en células, jerarquizadas y con un lider, asi como con una clara división de tareas, que desarrollan permanentemente, a diferencia de las bandas que delinquen de manera temporal o circunstancial, que no poseen objetivos claros y carecen de disciplina, la diferencia principal es su impacto social Asi lo declaro el otrora director general de la Policia Judicial del D F , Mauricio Tornero, quien manifestó tambien que en la administración de Oscar Espinoza Villarreal se habló de 500 bandas, pero no se detallaron sus objetivos, ni sus integrantes, por lo cual era vaga la información, así la actual administración señala que tiene realmente detectadas 300 organizaciones criminales, de cuyos integrantes dice haber detenido a 1,500 integrantes, entre ellos a 100 líderes Cfr SCHERER IBARRA, Maria Esther "El mayor problema del DF no son las bandas, sino las grandes organizaciones criminales". *Semanario Proceso*, D F., México, No 1146, 18 de octubre de 1998, pp 35 a 37

1042 Durante su primer año al frente del gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas anunció que el robo de automoviles se redujo en casi 25%, se redujo el monto en el robo a bancos y su impunidad, se detuvo a 1,660 integrantes de 352 organizaciones criminales, se consignaron 326 funcionarios públicos, 4 veces más que en 1997, en mayo se denunció 1 de cada 7 delitos cometidos, en julio 1 de cada 3 delitos, sin embargo, la percepción pública es distinta y se refleja en los medios informativos en los que entre otros, uno de los artículos señala que el jefe de gobierno fracasó en su propósito de "arrebatar" la ciudad a la delincuencia, esa es la opinión del periodista Raúl MONGE, en su artículo "Un año de gobierno, entre rectificaciones y bandazos, Cuauhtémoc Cárdenas no ha podido arrebatar la capital a la delincuencia", en el cual señala que además de errores en la selección de sus colaboradores, se tuvieron que rectificar y replantear las políticas de lucha contra el hampa, depurar la corporación y combatir inercias del pasado, mientras creció el índice delictivo (40% en las delegaciones Benito Juárez, Iztacalco y Miguel Hidalgo), más aun, el secretario de seguridad pública reconoció también que "de nada sirve bajar las cifras si la sociedad se siente acosada por el embate de la criminalidad", así como que la ciudad "aún se encuentra atrapada por la inseguridad". Cfr *Semanario Proceso*, D F , México, No. 1152, 29 de noviembre de 1998, pp. 25 a 29

4. CAMBIOS RECURRENTES

Al igual que la PGR, el Ministerio Público capitalino, con motivo de la ley orgánica de 1996 y su reglamento, se reestructuró orgánicamente a fin de concretizar las estrategias de especialización y mejor distribución de las cargas, así como de mayor control y supervisión, por lo cual la estructura orgánica creció horizontalmente, al crearse una amplia gama de unidades de investigación especializada en determinado género delictivo, sin embargo, todavía no terminaba el reacomodo motivado por los cambios y subsistiendo el descontrol en la asignación de competencias y cargas de trabajo, que bien sabido es provocó que las investigaciones se retrasaran¹⁰⁴³ o se frustraran ante la inoportunidad de las mismas, se emprendió en 1999 una nueva reorganización de la institución, plasmada primero en el acuerdo A/003/99 del procurador y luego se amplió con el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica, que apenas con el acuerdo A/004/00 del propio titular viene a precisarse,¹⁰⁴⁴ sin embargo, ahora transcurre un nuevo proceso de asimilación que seguramente tardará hasta finales del trienio que nos ocupa; lo cual muestra que los cambios parciales y carentes de la suficiente planeación son contraproducentes, por ello es urgente que de llevarse adelante las

1043 Ejemplo de ello es que una denuncia o querrela se presenta en la agencia en turno, la cual la envía a una mesa de trámite (unidad de investigación) en la delegación (fiscalía desconcentrada), pero si el asunto es de la competencia de una unidad especializada en investigación de delitos patrimoniales (fiscalía central), por ejemplo, se remite a dicha unidad, y si el delito patrimonial está vinculado con el sistema financiero, entonces se traslada a otra unidad especializada, como lo es la referente al sistema financiero (fiscalía central), que será quien se aboque a realizar la indagatoria, pero en ello ya transcurrieron 3 semanas, con la posible pérdida de evidencias

1044 Que por cierto no comprende todas las propuestas de modificación incluidas en el programa de trabajo antes analizado, tal vez porque no existen las condiciones para ello o bien porque comprendieron cuan erróneas podían ser, ejemplo de esto es la unión entre policía judicial y servicios periciales, la creación de los centros de justicia, o bien, la intervención del mismo agente ministerial en todo el procedimiento penal. Asimismo se ha dado marcha atrás a la consignación directa y sin revisión por parte de los agentes investigadores, ya que de nueva cuenta existen las unidades o agencias revisoras, que dictaminarán la indagatoria, asimismo los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados (adscritos a las fiscalías de procesos desconcentradas) deben revisar el expediente antes de presentarlo al juzgado a efecto de determinar si es procedente o no, todo esto como elementos de revisión.

modificaciones estructurales propuestas en el programa de trabajo, éstas si estén plenamente planificadas y evaluadas en su impacto, antes de implementarlas.¹⁰⁴⁵

5. POLITIZACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Por último, debe considerarse lo señalado en el segundo informe¹⁰⁴⁶ del gobierno del Distrito Federal, donde se ponderan como éxitos en materia de seguridad pública. La reestructuración orgánica de los cuerpos policiacos, para construir una organización descentralizada y moderna que responda con eficacia y oportunidad ante los retos de seguridad; modernización, equipamiento y capacitación; instrumentación de nuevos sistemas de control y eficientización de los cuerpos policiacos así como de los procedimientos de trabajo, investigación y coordinación con el sistema de procuración de justicia; participación ciudadana en asuntos de seguridad a través de comités ciudadanos de seguridad; modernización y equipamiento. Gracias a estas acciones, el gobierno consideró, se ha conseguido una disminución significativa de índices delictivos en grandes unidades habitacionales que cuentan con comités ciudadanos de apoyo a las tareas de seguridad pública. También sostuvo que se han obtenido resultados satisfactorios

1045 Con base en lo anterior podemos concluir que a la fecha no se han cumplido los objetivos de una ciudad segura y con justicia, y tampoco el fortalecimiento de la presencia policial, la desarticulación de organizaciones criminales, está en proceso la profesionalización de los cuerpos de seguridad y justicia, la reordenación del Ministerio Público y un nuevo marco jurídico para los servicios de seguridad pública

1046 Donde el jefe del gobierno aceptó que la seguridad seguía siendo uno de los mayores problemas de la Ciudad de México, aunque refirió que igual lo es a nivel nacional, donde la acción de las diversas policías federales no ha logrado abatir los altos índices de criminalidad, argumento que denota una justificación política. Reiteró que en el Distrito Federal, la criminalidad se duplicó entre 1993 y 1997, creciendo anualmente en ese lapso con un ritmo del 20 por ciento. Señaló que la administración actual encontró una ciudad en explosión criminal, con un promedio diario de 720 delitos denunciados (845 delitos por día, por cada 100 000 habitantes). Si este crecimiento de los cinco años anteriores hubiera proseguido al mismo ritmo, a fines de 1999 se denunciarían más de mil delitos diarios, lo cual no ha sucedido, más aun, las estadísticas oficiales a julio de 2000 indican un descenso a 500 denuncias diarias, cuestión que se interpreta como un triunfo jurídico y político.

en el combate a ciertos tipos de ilícitos como el asalto bancario y el asalto a comercios, según reporta la propia Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México. A pesar de lo cual aceptó el jefe de gobierno, que "la seguridad sigue siendo uno de los mayores problemas de la Ciudad de México, como lo es a nivel nacional, donde la acción de las diversas policías federales no ha logrado abatir los altos índices de criminalidad", sin embargo, resaltó que en la ciudad se detuvo la explosión criminal que hoy generaría aproximadamente 1,000 delitos diarios, debido a que a julio de 1999 se presentaban aproximadamente 644 denuncias diarias,¹⁰⁴⁷ pero tuvo que admitir que la "inflexión es todavía pequeña, pero es significativo que el crecimiento de la delincuencia, antes sin control, se haya detenido", asimismo reconoció que el robo a casa habitación y a transeúnte no han disminuido (pero los reportes oficiales a julio del 2000 indican un sustancial baja en estos rubros), por lo cual enfatizó, el gobierno está empeñado en una intensa acción para mejorar la disciplina y adiestramiento de la policía, así como efectuar la necesaria depuración y equipamiento, entre lo cual se ubica la creación de una nueva policía cuyos aspirantes están siendo capacitados por la policía francesa y profesores universitarios. También aceptó que no basta la acción de los cuerpos

1047 Aunque no podemos soslayar el punto de vista de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que a través de su primer visitador y dentro de un acto organizado por Amnistía Internacional, señaló a la impunidad como el principal problema de derechos humanos en México, ya que sólo 3 de cada 100 individuos acusados de algún delito son procesados, debido a la "catástrofe" del sistema penal y al hecho de que los gobiernos federales y locales "han dejado languidecer a la policía preventiva, al Ministerio Público y al aparato de ejecución de sentencias", incluso el representante de dicha Comisión calificó al sistema penal mexicano como "un cuerpo humano enfermo de Sida, que ha perdido sus defensas", y si bien reconoció algunos cambios, los tildó de pequeños y transitorios, por lo cual consideró que ha faltado voluntad política, pues en ninguno de los 3 subsistemas penales se han emprendido acciones verdaderamente eficaces en selección, capacitación y actualización del personal operativo, técnico y profesional, pago de salarios dignos y remuneradores, provisión de recursos materiales, técnicos y científicos adecuados y suficientes para que el personal cumpla sus funciones, y el establecimiento de mecanismos eficaces y oportunos –preventivos y correctivos– de control de las funciones; aclaró que la Comisión ha propuesto tales cambios en 3 ocasiones (marzo de 1995, agosto de 1997 y mayo de 1999) al procurador, al secretario de seguridad y a la secretaria general, sin que se le haya tomado en cuenta. ELIZALDE, Triunfo. "La Impunidad, catástrofe del sistema penal", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5354, 30 de julio de 1999, p. 51.

policiales, su profesionalización y depuración, ni los recursos que se le destinen, así como tampoco el incremento en el penas, para controlar y disminuir el crimen, pues *se debe reconocer que tanto la delincuencia organizada como la común es un fenómeno internacional que comparte como raíz, el crecimiento de la desigualdad, el desempleo, marginalidad, marginaciones masivas y, por otro lado, el entrelazamiento sin ley de las finanzas y la corrupción política con el crimen, como se advierte con el narcotráfico. Concluyó el tema con la consideración de que "resulta impostergable un cambio de raíz a nivel nacional que ataque y rompa los fuertes lazos entre corrupción política y crimen organizado".*¹⁰⁴⁸

A manera de conclusión podemos afirmar que la procuración de justicia penal en el Distrito Federal sigue en crisis, debido a la complejidad del problema, el incumplimiento de programas, estrategias y objetivos por errores propios, inercias del pasado y presiones externas, a pesar de los evidentes esfuerzos que la actual administración ha hecho en lo operativo y administrativo, sin embargo ha soslayado las transformaciones estructurales, en la misión, naturaleza y esencia de la función,¹⁰⁴⁹ incluso ni siquiera ha promovido la asimilación del Ministerio Público del D.F. al federal, en torno a su distanciamiento del titular del poder ejecutivo, toda vez

1048 Lo cual resulta demagógico si consideramos que no realizó ninguna transformación estructural para democratizar el poder político y alejar al procurador y al Ministerio Público del poder ejecutivo, con objeto de otorgarle plena autonomía funcional y financiera, por tanto, persiste la presunción de que la institución ministerial prosigue su actuación con fines políticos, basta recordar el manejo que se ha dado por parte de las autoridades a diversos casos relevantes como el asesinato del conductor de televisión Paco Stanley, del exregente Oscar Espinoza Villarreal y su secretario de finanzas, entre otros. Para mayor detalle del informe, ver página del Gobierno del Distrito Federal en internet, *Op. Cit.*

1049 Salvo la atribución relativa a la Consejería Jurídica del Gobierno, pues esta dependía de la Secretaría de Gobierno, en la que se incluían por disposición del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F., como una subsecretaría prevista en el numeral 10 del Reglamento Interior, pero ahora ya formalmente como Consejería Jurídica del Gobierno depende en directo del jefe del gobierno, mas no de la PGJDF, como aún sigue ocurriendo en la mayoría de los Estados

que sigue dependiendo directamente del ahora jefe del Gobierno del Distrito Federal y del presidente de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, es decir, carece de autonomía e inamovilidad,¹⁰⁵⁰ así como también, continúa el enmarañamiento de atribuciones persecutoras, de representación, de vigilancia y planeación, que son incluso contradictorias e impiden una definición clara de su naturaleza, debido a que en todo caso resulta *sui generis*.

IV. PROCURADURÍAS DE JUSTICIA ESTATALES

Sin lugar a dudas las diferencias entre las procuradurías hasta ahora analizadas y las estatales, aún antes de evaluarlas, son claras, pues de sobra conocidas son las mayores carencias de éstas últimas en todos los sentidos, con respecto de aquéllas,¹⁰⁵¹ tal vez en lo único que se equiparan es en los malos hábitos de gran parte de sus integrantes, ya que en ambos grupos puede afirmarse que "el enemigo" está adentro.¹⁰⁵²

1050 Al ser nombrado el procurador por el jefe de gobierno del D F , con la aprobación del presidente de la República, de acuerdo al artículo 10 del Estatuto de Gobierno del D F , cuando en el fuero federal, la institución persecutora de los delincuentes formalmente no depende del presidente como titular del poder ejecutivo (muestra de esto es que no forma parte de la administración pública centralizada y no se prevé en la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, a diferencia de la procuraduría capitalina que está prevista en el artículo 2 del homólogo ordenamiento en el fuero común), sino tan solo se encuentra en su órbita (aunque realmente subsiste la dependencia)

1051 De sobra conocido es que los recursos económicos con que cuentan los Estados siempre son escasos e insuficientes para brindar un correcto y eficiente servicio de procuración de justicia, además de la mala administración de los mismos, por gobiernos acendrados de corrupción, todo lo cual ha generado procuradurías atrasadas, incompetentes y poco confiables, salvo excepción.

1052 Los malos servidores existen en todas las unidades administrativas, pero tratándose del servicio de justicia, es inadmisiblesu permanencia, por ello se deben redoblar los esfuerzos para la depuración de los elementos perniciosos y su posterior supervisión (especialmente de la policía judicial –baste recordar los casos de las unidades antisequestros de Morelos y otras entidades-), debido a que son los próximos delincuentes y seguramente los peores porque conocen las debilidades del sistema e incluso poseen la capacitación que el propio gobierno les otorgó.

No es óbice para lo anterior, el que en recientes tiempos, por mandato del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en específico por acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia¹⁰⁵³ se estén coordinando entre sí y con las procuradurías federales para implementar proyectos indispensables, inaplazables, puesto que éstos son recientes y todavía no arrojan sus resultados definitivos,¹⁰⁵⁴ así como tampoco que estén inmersas en programas propios de mejoramiento, desde luego plausibles, pero a todas luces insuficientes;¹⁰⁵⁵ la razón es clara, de siempre han presentado un mayor rezago que las instituciones federales y del Distrito Federal, por tanto, si éstas padecen un estado insalubre, aquéllas se encuentran en situación incluso lastimosa, a pesar de que tienen enfrente el principal reclamo ciudadano,¹⁰⁵⁶ debido a que carecen de todo, de recursos financieros, materiales, tecnológicos y primordialmente de mujeres y hombres comprometidos con la sociedad,¹⁰⁵⁷ motivados,¹⁰⁵⁸ capaces, dispuestos a "luchar

1053 Mediante las reuniones regionales que por zonas (centro, bajo, noreste, noroeste, sur y sureste) se realizan periódicamente, las cuales a su vez tienen comisiones, como la de prevención del delito, derechos humanos, servicios penales, policía judicial, informática y telecomunicaciones, financiamiento y otras, en las cuales se discuten los problemas regionales en materia de seguridad pública y procuración de justicia y se toman acuerdos y emiten declaraciones, que hasta ahora han sido pauta para la modernización del marco jurídico implementación de estrategias y métodos de operación coordinados, mismos que consecuentemente han mejorado los resultados que en forma aislada obtenía cada procuraduría

1054 Aunque por supuesto ya son objeto de análisis en los programas oficiales de seguimiento y evaluación, así como objeto de divulgación triunfalista en los informes de gobierno estatales

1055 Un caso, es el del estado de Veracruz, en donde se incrementó el índice de secuestros en 400% durante los primeros 8 meses de la actual administración, al respecto el procurador estatal señaló que se está por debajo de la media nacional aunque reconoció que los índices delictivos del Estado han crecido por cuanto hace al despojo, fraude, violación y lesiones, pero disminuyeron en robo de vehículos, en carretera, robo en general y abigeato, para concluir que el índice delictivo se incrementó en 11 por ciento, cuando la media nacional se ubica entre 1.75 y 1.90 por ciento, anunció que para atacar la delincuencia se crearía una subprocuraduría más para llegar a 5, se incrementarían los salarios a los agentes de seguridad pública y policía judicial, así como su profesionalización. Cfr. JIMÉNEZ, Raymundo "Perverso, evaluar seguridad en 8 meses de gestión Ignacio González", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5358, 3 de agosto de 1999, p. 37

1056 Recordar que según las cifras oficiales casi el 95% de las averiguaciones previas son del fuero común, en consecuencia se estima que es similar el porcentaje de delitos

1057 La triste realidad es que se sigue ingresando a tales instituciones mayoritariamente con el ánimo de obtener poder y riqueza, y los pocos elementos que tienen mística, son contaminados rápidamente por la mafia interna o segregados e incluso expulsados por cualquier medio. Cabe recordar el diagnóstico formulado para la PGJDF o las denuncias que el propio secretario de seguridad pública del D.F., hizo sobre "la hermandad" y los comandantes de la policía auxiliar que tenían feudalizada la corporación

1058 Recientemente y con recursos prioritariamente federales, se han implementado programas de estímulos y recompensas para los servidores destacados, pero no es suficiente, se requieren integrales programas de seguridad social, que le otorguen la garantía al trabajador de que si es incapacitado o muere en el servicio, su familia tendrá todos los apoyos para salir adelante y no una insignificativa pensión o indemnización

por la provisión de justicia", ya que en múltiples casos cuentan con servidores que se limitan "sacar su trabajo",¹⁰⁵⁹ sin que en realidad haya en ellos una formación y conciencia de servicio público,¹⁰⁶⁰ otros, tal vez los más, son mercenarios del dinero o de la influencia, y sólo cuando existe alguno de los impulsos señalados, se esfuerzan por darle gusto al "cliente", para obtener el "botín de guerra", y por supuesto, atacan todo aquello que afecte sus intereses, sabotean cualquier programa o instrucción bien intencionada que se emite hasta hacerla fracasar, y en su caso, no escatiman acciones para que se remueva al "jefe" que ilusamente pretende cambiar su *statu quo*.¹⁰⁶¹

Todo ello coadyuva a que la otrora tranquila provincia mexicana, sea ahora en múltiples lugares una selva peor que la propia Ciudad de México, los casos son evidentes, los estados fronterizos,¹⁰⁶² Sinaloa, Jalisco, Estado de México, Morelos, entre otros, donde el habitante está desesperado y frustrado ante su impotencia y

-
- 1059 Debido también a su carencia de capacitación y ausencia de estímulos por productividad, como los implementados recientemente por la PGJDF
- 1060 Apenas han comenzado, en algunos estados, los esfuerzos por instrumentar y/o operar el servicio civil de carrera, como Baja California, Nuevo León, Sonora, Estado de México y Coahuila
- 1061 Cfr INSTITUTO MEXICANO DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, A.C. *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Oceano, D.F., México, 1998, pp 23 a 72 VICTORIA ZEPEDA, Felipe *Secretos de la procuraduría*, Edamex, D F, México, 1998, 173 pp
- 1062 De los cuales Baja California es la entidad con mayor índice delictivo por habitante en el país, sólo abajo en número total de delitos, del Distrito Federal y del Estado de México, según lo declaró Francisco Labastida durante su gira por Baja California el 16 de septiembre de 1999. Afirmación que se concatena a la que sostiene que en los últimos 3 años, en dicha entidad, se han cometido poco más de un millón de delitos, de los cuales sólo se han denunciado la mitad, para concluir que en dicho Estado se cometen 4 veces más delitos que el promedio nacional, sin embargo, el gobierno estatal se muestra inepto (no ha ejercido 228 millones de pesos destinados al efecto), ineficaz (en 10 años panistas se han cometido más ejecuciones que en 60 años del PRI) y hasta infiltrado por la delincuencia (judiciales dan seguridad a narcos), por tanto, se dice que poco cambiará con la Cruzada Estatal por la Seguridad Pública o con el pacto entre Federación y Estado que se anunció poco antes de que ejecutaran al director de la policía municipal de Tijuana. Cfr MARTÍNEZ VELOZ, Jaime. "Baja California en la ruta de la ingobernabilidad" y "El PAN y la violencia en Tijuana". *Semanario Proceso*, D.F., México, números 1212 del 23 de enero de 2000, pp. 46 y 47, y 1218 del 5 de marzo de 2000, pp. 56 y 57, respectivamente. MONGE, Raúl "México es ya país de alto consumo", *Semanario Proceso*, D F, México, No 1183 del 4 de julio de 1999, pp. 22 a 27, donde se indica que Tijuana (14.73), Cd. Juárez (9.20), D.F (7.28), Guadalajara (7.50), Monterrey (4.19) y Matamoros (3.62), son los sitios donde se concentra el mayor número de dependientes de las drogas (las cifras se refieren a porcentaje de población que alguna vez ha consumido droga) y donde tienen sus centros de operación los principales carteles de la droga.

la incapacidad,¹⁰⁶³ e incluso criminal actuación.¹⁰⁶⁴ de las propias instancias que supuestamente están para protegerlo.

Sin embargo, no todo el panorama es apocalíptico, pues como se ha señalado, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en específico en las 8 conferencias nacionales de procuración de justicia, se han acordado e implementado políticas, estrategias, lineamientos y sobre todo, la canalización de recursos tecnológicos, financieros, humanos y materiales, para mejorar su desempeño y resultados,¹⁰⁶⁵ por lo cual, dicha Conferencia se constituye como el órgano más representativo del subsistema de procuración de justicia penal.¹⁰⁶⁶

1063 Deficiencias que se patentizan en el estudio "La competitividad de los estados mexicanos 1999" realizado por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITSEM) *campus Culiacán* en el cual se indica que las entidades que obtuvieron mejores calificaciones en el rubro de "confianza en la correcta impartición de justicia" fueron Aguascalientes, Guanajuato, Tabasco, Quintana Roo y Baja California Sur y por el contrario, los peores fueron Distrito Federal, Chiapas, Morelos y Sinaloa, asimismo, en la variable "la población confía en que sus personas y propiedades están protegidas", los mejor librados son los estados de Aguascalientes, Yucatán, Colima, Campeche y Nuevo León. Cfr. VALDEZ CARDENAS, Javier "En Sinaloa, desconfianza en la impartición de justicia. Seguridad, otro rubro que la gente piensa no tener, revela encuesta", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5385, 30 de agosto de 1999, p. 54.

1064 Basta ver el caso Morelos, donde hasta el procurador ha sido objeto de proceso por encubrir delitos de sus subordinados (Cfr. ARANDA, Julio "Desde San Francisco Carrillo Olea 'Enfrentaré el juicio político y no pasará nada'" *Semanario Proceso*, D.F., México, No. 1215 del 13 de enero de 2000, pp. 34 y 35), o el asunto del procurador de Nuevo León, que por la comisión de delitos ha sido objeto de persecución que incluye el procedimiento de extradición de España, incluso el asunto del gobernador Mario Villanueva de Quintana Roo, por auspiciar el narcotráfico (MORITA, Martín "Desde la clandestinidad 'si de corrupción se trata, ellos me ganan' Mario Villanueva en política, el chantaje al sistema se llama negociación" *Semanario Proceso*, D.F., México, No. 1217 del 27 de febrero de 2000, pp. 32 y 33) entre otros.

1065 Producto de las 9 reuniones ordinarias de la Conferencia Nacional, más las reuniones extraordinarias y los múltiples encuentros de las comisiones nacionales, así como las reuniones regionales de las instituciones en comento, que sin duda han generado la expectativa de una modernización integral del subsistema, toda vez que no solo han compartido información y afinado criterios, sino que han adoptado acuerdos en múltiples rubros del quehacer en la materia e incluso han formulado propuestas para cambios legislativos que han sido aprobadas por los órganos legislativos y constituyen nuevas herramientas jurídicas para eficientar su labor, al igual que acciones concretas de coordinación, cooperación, modernización y especialización.

1066 Los principales acuerdos tomados en las primeras 7 reuniones plenarios nacionales son. En la Primera reunión, realizada en la Ciudad de México, el 29 de abril de 1996, se acordó: a) Realizar campañas masivas de prevención del delito; b) Incrementar la profesionalización de los agentes del Ministerio Público, impulsando el servicio civil de carrera, fomentando la conformación de academias estatales apoyadas por el INACIPE de la PGR y el Instituto de Formación Profesional de la P.G.J.D.F.; c) Respeto de los agentes de la Policía Judicial o Ministerial, apegarse a las acciones previstas en el marco del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera Policial, en especial las previstas para la Academia Nacional de Seguridad Pública; d) Proponer la reglamentación del recurso ordinario contra la determinación de no ejercicio de la acción penal; e) Legislaturas estatales regulen la facultad conciliadora del Ministerio Público; f) Avanzar en el cumplimiento de los lineamientos del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cuanto a las prioridades de la política criminal y de los recursos necesarios para la procuración de justicia; g) Crear un frente que investigue los delitos de secuestro interestatal, crear un banco nacional de datos y la creación de una unidad especializada para combatir dicho delito, en la PGR, así

como proponer el endurecimiento de las penas contra secuestradores, h) Eficientar el combate del robo de vehículos, a través de su sistematización informática, con el apoyo de la Procuraduría del Distrito Federal (Sistema CONAURO), así como proponer a las armadoras la identificación de las autopartes, de igual manera, la instrumentación de operativos conjuntos para la prevención, persecución y recuperación de vehículos robados y, la propuesta para incorporar a todas las legislaciones estatales un tipo penal específico sobre el robo de vehículos y sus partes, que contemple el uso, posesión y alteración de documentos de propiedad o identificación, procedimientos de alta y baja, emplacado de los vehículos y sanción a los servidores públicos que utilicen vehículos ilícitos y recuperados, así también la inclusión del robo de vehículos como delito grave en todas las legislaciones estatales, i) Distribuir con base en la calidad del personal sustantivo, más que la cantidad, los recursos asignados a los Estados, por el Programa de Seguridad Pública; j) Apoyar la operación del subsistema de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), mediante la Unidad de Información Interprocuradurías; para o cual se realizará el censo nacional de agentes del Ministerio Público, policía judicial y peritos.

La segunda reunión de la Conferencia, tuvo lugar del 24 al 26 de octubre de 1996 en Boca del Río, Veracruz, y se tomaron los siguientes acuerdos: a) Proseguir las estrategias de coordinación, colaboración y corresponsabilidad, de conformidad con los principios de honestidad, profesionalismo, imparcialidad, lealtad, eficiencia y buena fe; b) Mantener la relación iniciada con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, a través de una comisión de seguimiento, c) Formular opiniones para el proyecto de Ley del Registro Nacional de Vehículos, y con ello contribuir a la disminución del robo de vehículos y su tráfico; d) Avanzar en el servicio civil de carrera ministerial, mediante la realización de los estudios conducentes al conocimiento pleno de la problemática actual, como ejemplo, estudio comparativo de sueldos y salarios del personal ministerial, pericial y policial, así como sobre los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos actuales y a futuro, y los criterios de aplicabilidad de los requerimientos en los rubros antes citados, por parte de las procuradurías estatales, e) Desarrollar estudio sobre el problema y soluciones de los vehículos extranjeros y legales en el país, f) Elaborar estudio para la unificación de las policías judiciales y preventivas a efecto de mejorar su organización y eficientar los esfuerzos del estado en materia de seguridad pública, g) Practicar diagnóstico situacional de los servicios periciales, con objeto de obtener los recursos económicos necesarios para su modernización, h) Redoblar los esfuerzos en el diseño e instrumentación de proyectos de capacitación para impulsar en forma estable el servicio civil de carrera del personal ministerial, policial y pericial, asimismo desarrollar una normatividad tipo que regule y sustente la creación de los institutos y los programas de profesionalización y capacitación del personal responsable de la procuración de justicia, crear un banco nacional de información sobre capacitación; establecer un programa nacional de formación de docentes e impulsar la puesta en marcha de un programa de investigación sobre psicología policial, i) Profundizar las medidas para combatir los secuestros, incluyendo medidas que impidan la negociación y el pago de rescates, continuar el establecimiento del Banco Nacional de Datos en materia de secuestros, j) Asignación de recursos de carácter federal para incrementar el gasto corriente de las procuradurías estatales, canalizando el incremento al ajuste de los sueldos actuales, k) Homologación de los instrumentos de medición de los índices delictivos y el envío de información mensual sobre índices delictivos estatales a la Unidad Interprocuradurías

Los días 27 y 28 de junio de 1997, se realizó en la ciudad de Saltillo, Coahuila, la Tercera Conferencia Nacional, en la que se tomaron los acuerdos siguientes: a) Desarrollo de los archivos decadales para fomentar el intercambio de información, promover la compra de equipo pericial a nivel regional para abaratar costos y eficientar el uso de los mismos; coordinarse con instituciones educativas para la obtención de material y desarrollo tecnológico que pudiera ser de utilidad para el área, elaborar programa de capacitación y desarrollo de la plantilla de personal pericial, que contemple la homologación salarial, b) Solicitar a la academia de policía del Sistema Nacional, la impartición de cursos para capacitar a elementos de la policía auxiliar y agentes del Ministerio Público para la preservación del lugar de los hechos, c) Elaborar un sistema de prestaciones de seguridad social, que estimule la prevención de actos de corrupción de los servidores públicos; d) Elaboración de un boletín mensual que contenga información en materia de procuración de justicia, disponible en internet

La Cuarta Conferencia Nacional, se celebró del 19 al 21 de febrero de 1998, en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, en la que se acordó: a) Gestionar una nueva reunión con la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia; b) Otorgar reconocimiento de alguna institución educativa a los cursos en materia pericial, impartidos por las procuradurías; asimismo promover la formación de peritos en materia de análisis de voz, de igual manera coordinarse los servicios periciales y la policía judicial, para determinar las diligencias mínimas que permitan la preservación del lugar de los hechos, y por último, adoptar el programa de computo "La Cara del Mexicano, relativo a las técnicas de retrato hablado e identificación fisonómica", c) Establecer convenios de colaboración con empresas televisivas para que editen, produzcan y reproduzcan materiales para campañas de prevención del delito; d) Elaborar estudios sobre la "canasta digna del personal de la procuraduría", con objeto de establecer cuales servidores perciben un salario mayor, igual o menor que el establecido para la adquisición de dicha canasta, con miras a cuando menos homologar todos los sueldos con el señalado para la canasta, f) Impulsar la plena adopción del Registro Nacional sobre Vehículos Robados, bajo el antecedente del CONAURO

En San Luis Potosí, S.L.P., los días 2 a 4 de julio de 1998, se llevó a cabo la Quinta Conferencia Nacional, en la que se acordó: a) Optimizar la investigación conjunta entre la PGR y las procuradurías estatales, de los delitos conexos a los relativos contra la salud, mediante la estrecha coordinación e incluso la creación de agencias del Ministerio Público mixtas, con personal de ambos fueros; b) Remitir mensualmente la información sobre prevención del delito para nutrir la página de Internet "Unidad Nacional contra la Violencia y la Delincuencia". c) Capacitación a los agentes del Ministerio Público especializados en la atención de menores y personas con discapacidad; d) Coordinación con los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, para el cumplimiento de órdenes de aprehensión dictadas en contra de servidores públicos por actos que impliquen violación a los

derechos humanos: realizar campañas conjuntas contra la violación a los derechos fundamentales y, elaborar un registro de delitos que atentan contra los derechos humanos en ambos fueros; f) Reunirse con miembros del Poder Judicial: para discutir las reformas a la Ley de Amparo con miras a la intervención del Ministerio Público local; g) Elaborar diagnóstico del equipo pericial, catálogo de proveedores, lineamientos para la adquisición de equipo pericial; elaborar registro académico del personal pericial para construir el servicio civil de carrera pericial, de igual manera categorizar a los peritos profesionales para efectos salariales, elaborar manuales de procedimientos de servicios periciales; realizar reuniones nacionales en esta materia elevar de manera proporcional el número de peritos en relación directa con el índice delictivo y el número de agentes del Ministerio Público al igual que promover la impartición de cursos en las técnicas periciales, a favor del personal ministerial y policial, con objeto de que estos conozcan las pruebas periciales que deben solicitar y el tiempo de su elaboración; h) Respecto de informática y estadística intensificar la cultura informática, destinar mayores recursos financieros, previo diagnóstico de los recursos con que cuenta cada institución, sugiriendo que cada procuraduría cuente con una página de Internet vinculada a la de la Conferencia Nacional, así como al SNSP, a efecto de poder lograr un mejor flujo de los datos requeridos, elaborar un modelo de sistematización para la integración de averiguaciones previas y pliegos de consignación así como construir un catálogo, desde el punto de vista informático, de tipos penales que sirva para clasificar su denominación, para fines estadísticos; i) En materia de financiamiento, concluir el estudio sobre la propuesta de la canasta digna, para proporcionarlo oportunamente al SNSP, a efecto de que sea considerado en el otorgamiento de recursos para 1999; j) Elaborar un informe sobre las bajas de elementos del personal sustantivo de todas las procuradurías y hacerlo público; k) Posibilidad de que las procuradurías estatales aporten elementos de policía judicial para que, previo curso antisequestros se incorporen al "Grupo Yaqui"

Los acuerdos de la Sexta Conferencia, realizada en Mérida, Yucatán, los días 12 al 14 de noviembre de 1998 consistieron en que los agentes del Ministerio Público de las procuradurías a su cargo, reciban sin demora ni dilación a las personas y los objetos que sean puestos a su disposición por parte de la Policía Federal de Caminos. Lo anterior con el objeto de que el agente del Ministerio Público integre inmediatamente la indagatoria correspondiente para ejercitar la acción penal dentro de estos mismos términos o ponga a disposición del agente del Ministerio Público federal a los detenidos, en caso de delitos federales. Ante la comisión de un delito federal, y en aquellos lugares en que no exista una Agencia del Ministerio Público Federal, el representante social del fuero común deberá actuar en auxilio del Ministerio Público federal. En estos mismos términos, el Ministerio Público del fuero común se constituirá en auxiliar de la representación social federal, en aquellos casos en que elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional pongan a su disposición detenidos y bienes relacionados con la probable comisión de un delito del ámbito federal. Se considera de fundamental importancia la creación de grupos antisequestros en las procuradurías generales de justicia del país; con el objeto de lograr lo anterior, el pleno de la Conferencia Nacional presentará una iniciativa ante el SNSP, para que éste a su vez emita una recomendación ante el Consejo Nacional, con la finalidad de obtener el apoyo de la Federación, mediante la canalización de recursos etiquetados, para desarrollar grupos antisequestros en las procuradurías de las entidades federativas del país. Se realizarán las acciones tendientes al control de armas de fuego y explosivos a través de un registro nacional, con este fin, la PGR distribuyó entre las procuradurías el formato para armas, municiones y explosivos asegurados, con el objeto de elaborar una base de datos o registro de las mismas, para instrumentar este registro, los procuradores generales de justicia del país se comprometen a utilizar estos formatos, y a su vez, a remitir esta información a la delegación de la PGR respectiva en cada una de las entidades federativas. Se acordó continuar con los esfuerzos que permitan la puesta en práctica del programa de capacitación para agentes del Ministerio Público especializados en la atención de menores y personas con discapacidad. Celebración de las reuniones semestrales con los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas con la finalidad de lograr unificación de criterios jurídicos, en lo posible, para de esta forma mejorar en la procuración e impartición de justicia, lo que se verá reflejado en el bienestar de nuestra sociedad. Se realizaron reuniones regionales de los directores generales de policía judicial o ministerial, donde se abordarán los siguientes temas: organización, administración, legislación, inspección y funcionamiento de los respectivos cuerpos policíacos, equipamiento, capacitación, servicio público de carrera, cumplimiento de órdenes de aprehensión y reaprehensión, coordinación en detenciones por caso de urgencia, integración de la policía científica (cursos de criminología y especialidades básicas periciales), ética policial, coordinación con la Policía Federal de Caminos, coordinación con otras policías (municipales, estatales, fiscales, etc.). Una vez realizadas las reuniones regionales, se efectuará una reunión nacional de directores generales de la policía judicial o ministerial, donde se tratarán los temas derivados de las reuniones regionales y se elaborará un informe de avances y propuestas de acuerdos para presentarlo ante el pleno de la VII Reunión de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. En materia de servicios periciales los integrantes de la CNPJ acordaron los siguientes puntos: difundir la importancia de la preservación del lugar de los hechos mediante spots de televisión y radio y, por medio de la capacitación de las autoridades estatales y municipales, promover reformas legales para la tipificación como delito de la conducta consistente en la alteración del lugar de los hechos; creación de un cuerpo colegiado para asesorar a las direcciones generales de servicios periciales de los estados para la adquisición de equipo pericial. La PGJDF, por medio de su Instituto de Formación Profesional y Dirección General de Servicios Periciales, realizarán cursos de formación para capacitadores en las diferentes especialidades periciales. La PGR ha establecido dentro de su página de la red universal de información (Internet) diferentes capítulos en materia de prevención del delito, derivadas de las campañas emprendidas por la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como de la Unidad Nacional contra la Violencia y la Delincuencia. Se considera conveniente que el resto de las procuradurías inicien acciones similares dentro de sus propios nodos de Internet. Congreso Nacional. Derivado del estudio que se está realizando, sobre los programas de profesionalización, capacitación y homologación de perfiles de cada área del personal de procuración de justicia, se propone hacer un Programa Nacional de Profesionalización y Capacitación, así como determinar los

lineamientos para la homologación del perfil para agente del Ministerio Público, perto y policia judicial; asimismo se dejarán algunas áreas de enseñanza optativas atendiendo a los particulares de cada Entidad. La Comisión de Estudio sobre la Intervención del Ministerio Público del Fuero Común en el Juicio de Amparo, elaborará un estudio respecto de la interpretación del concepto "Cuerpo del Delito", con la finalidad de que la Conferencia emita un pronunciamiento al respecto y se promueva ante las legislaturas de las entidades federativas que en las leyes respectivas se establezca con toda precisión cuáles son los requerimientos procesales para la acreditación de dicho término. Establecer un Sistema Nacional de Identificación Criminal, con una base nacional de datos, cuyo establecimiento, desarrollo y administración, se encuentre a cargo de la CNPJ, y mandar a las comisiones coordinadas de servicios penales y policia judicial o ministerial, y la de informática, estadística y telecomunicaciones, para que se instrumenten los mecanismos tendientes a su aplicación. Los procuradores generales de justicia del país, con el objeto de establecer los mecanismos tendientes al combate de la piratería, suscriben el "convenio de coordinación con el objeto de establecer los mecanismos de colaboración para la prevención y atención de los delitos contemplados en la legislación en materia de propiedad industrial. Asimismo, el 16 de febrero de 1999, se realizó la 1ª Reunión Extraordinaria de la Conferencia, en la que se adoptaron, entre otros, los siguientes acuerdos: que el concepto de cuerpo del delito sea el sustentado en la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual fue recogido por el constituyente permanente y que se define como El conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley penal. La acreditación de cuerpo del delito sólo podrá realizarse con las pruebas que obren en la averiguación previa. Debe destacarse que una buena parte de las pruebas del procedimiento habrán de desahogarse ante el juez y no ante el Ministerio Público como sucede actualmente. La acreditación de estos elementos típicos distintos a los elementos objetivos, deberá desde luego exigirse al momento de resolver en sentencia el procedimiento. La probable responsabilidad quedará conformada por la forma de participación del sujeto activo en el hecho delictuoso que se le imputa, siempre y cuando no opere en su favor una causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad. Para el libramiento de una orden de aprehensión, bastará la acreditación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad penal, mientras que la plena comprobación del hecho delictivo y de la responsabilidad debe realizarse durante el proceso penal y, finalmente, declararse en sentencia. En congruencia con los requisitos para el libramiento de una orden de aprehensión, el auto de formal prisión deberá expresar el delito que se impute al acusado, el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los cuales deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad.

En la Séptima Conferencia, celebrada en Cuernavaca, Morelos el 10 de julio de 1999, se tomaron los siguientes acuerdos. Primero. fraudes con tarjetas de crédito. los procuradores generales de justicia del país recogen con preocupación el informe presentado por el director general de la O.C.N Interpol México relativo a los fraudes operados con tarjetas de crédito, hecho que se ha convertido en una de las actividades que reportan mayores ganancias para el crimen organizado. En consecuencia, se ordena a la comisión de estatutos y estudios legislativos para que a la brevedad, realice un estudio jurídico comparativo entre la legislación federal y las locales en la materia, y se analice la conveniencia de promover su tipificación como delito específico considerado como grave, en atención al medio comisivo y no a los montos defraudados asimismo, y con el objeto de prevenir esta conducta ilícita, se elaborará un estudio sobre las medidas de seguridad y los requisitos necesarios para la expedición de estos instrumentos de crédito, el cual se hará del conocimiento, como recomendación, de las instituciones bancarias y de servicios. Segundo. banco de datos. la CNPJ, le hace una atenta solicitud al director general de la O.C.N Interpol México, para que se elabore una base de datos de las averiguaciones previas y mandamientos judiciales en materia de fraudes realizados con tarjetas de crédito, con el objeto de abatir la impunidad que actualmente se presenta en esta materia, mediante la coordinación entre las procuradurías del país esta base de datos deberá estar a disposición de todas la procuradurías generales de justicia de la república mexicana, y se alimentará con la información que éstas emitan. Tercero. estudio sobre la gravedad de los delitos. la comisión de estatutos y estudios legislativos elaborará un análisis minucioso, en el cual estudiará la viabilidad y conveniencia de reformar la legislación secundaria, con el objeto de modificar el sistema de clasificación de la gravedad de los delitos, de tal forma que se establezca que aquellas conductas de cuyo término aritmético se obtenga una sanción superior a los 5 años de prisión, se consideraran como graves para todos los efectos legales. Cuarto - la conferencia nacional recapitulo sobre las experiencias de los sistemas de información en materia de seguridad pública implementados recientemente en España y por el FBI en los Estados Unidos. Igualmente, la conferencia nacional manifiesta con todo vigor y con el mayor afán de coordinación que estará atenta a través de sus integrantes para receptuar en el ámbito de competencia del Ministerio Público los resultados obtenidos por la PFP, la cual desde luego, deberá ajustar estrictamente sus acciones al marco preventivo de su competencia. Quinto Registro Nacional de Vehículos. Después de la exposición de las consideraciones operativas del RENAVE, realizada por la Subsecretaría de Normatividad y Servicios a la Industria y al Comercio Exterior de la SECOFI y de las dudas, coincidencias y observaciones formuladas por los procuradores del país, las cuales por su trascendencia es necesario sean tomadas en consideración, se acordó que estas observaciones sean remitidas a la secretaria técnica de esta conferencia y que sea la PGR el amable conducto para hacerlas llegar a la SECOFI. Asimismo se promoverá una reunión con dicha secretaria de estado, para analizar las propuestas y observaciones. Sexto. comisión de informática, estadística y telecomunicaciones. I. elaboración de manual. esta comisión elaborará un manual que defina los conceptos operativos contenidos en el sistema estadístico de procuración de justicia con el objeto de garantizar la homogeneidad de la información a nivel nacional. II. servicio civil de carrera. en coordinación con la comisión de profesionalización, establecer un servicio civil de carrera para las áreas de informática, estadística y telecomunicaciones. asimismo, se solicita a la comisión de financiamiento que elabore un análisis sobre los sueldos

que actualmente tienen en cada unidad de informática III *Congreso Internacional* por la importancia de la tecnología moderna como un imperativo para contar con un sistema estadístico confiable que permita informar la toma de decisiones de las instituciones de procuración de justicia, y en relación con el combate de la delincuencia, se acuerda realizar un congreso con expertos informáticos y jurídicos a nivel internacional, que enriquezca la procuración de justicia en nuestro país IV *Publicar información estadística en internet*, se propone que la información estadística concentrada por la secretaría técnica se publique en la página de internet de la reunión nacional de informática, estadística y telecomunicaciones (<http://tpr.pgr.gob.mx>) que es de acceso controlado y exclusivo para los integrantes de dicha reunión. Séptimo perfil mínimo de ingreso (personal sustantivo) con base en el informe presentado por el presidente de la comisión de profesionalización en la parte relativa a los perfiles requeridos por las diferentes procuradurías del país para el ingreso del personal sustantivo, así como de las aportaciones y sugerencias realizadas por los demás integrantes de la conferencia nacional, diseñará un perfil mínimo estándar que deba adoptarse, una vez aprobado por todas las procuradurías de la nación, atendiendo a las salvedades correspondientes en relación con las características regionales de los habitantes de cada entidad. Octavo, suscripción del convenio para la capacitación de capacitadores periciales los integrantes de la CNPJ analizarán y discutirán con profundidad, la solicitud realizada al presidente de la comisión de profesionalización de la propia conferencia, para suscribir el convenio para la capacitación de capacitadores periciales, y atendiendo al resultado de dicho análisis y previa discusión, el pleno de esta conferencia tomará la resolución correspondiente. Noveno protección a ex-procuradores en seguimiento al acuerdo noveno de la quinta conferencia nacional de procuradores generales de justicia de México, el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal, enviarán a las demás procuradurías los acuerdos respectivos por los cuales se establecen los lineamientos para brindar protección a los ex-procuradores lo anterior con el objeto de que cada procurador lo someta a consideración del titular del poder ejecutivo local correspondiente la conferencia nacional recomienda que en las entidades federativas se den los mecanismos legales y administrativos para la protección de exfuncionarios de procuración de justicia Decimo comisión de servicios periciales y policía judicial o ministerial / las comisiones unidas de profesionalización y servicios periciales y policía judicial o ministerial, elaborarán y se encargarán de la instrumentación de un programa de capacitación en materia de preservación del lugar de los hechos, dirigido a todas las autoridades involucradas en la seguridad pública En una segunda etapa, con base en la legislación de las entidades federativas que ya cuentan con un tipo penal que sancione la alteración del lugar de los hechos, la comisión de estatutos y estudios legislativos realizará, para presentarla ante el pleno, una propuesta sobre un tipo penal que sancione esta conducta, a efecto de que se incluya en las legislaciones locales restantes II se aprueba la creación del colegio de directores generales de servicios periciales, el cual estará integrado por los representantes de zona de la comisión de servicios periciales y policía judicial o ministerial, por el director general de servicios periciales de la procuraduría general de justicia del Distrito Federal y el director general de coordinación de servicios periciales de la PGR III se mandata a la comisión de servicios periciales y policía judicial o ministerial para que tomando en consideración las observaciones y recomendaciones realizadas por el presidente de la comisión de coordinación, analice la viabilidad de los acuerdos derivados de las reuniones de los directores generales de policía judicial o ministerial y de directores generales de servicios periciales, y en caso de considerarlo viable, instrumente los mecanismos tendientes a su cumplimiento IV los procuradores de Colima y Guanajuato, invitarán a los interesados para crear una asociación de ex-procuradores, la cual no tendrá vinculación alguna con la CNPJ Decimo primero reconocimiento a directores generales de servicios periciales destacados el pleno de la CNPJ, atendiendo al informe presentado por el presidente de la comisión de servicios periciales y policía judicial o ministerial de la propia conferencia, acuerda realizar una atenta invitación a la próxima reunión ordinaria del pleno de esta conferencia, al Dr. Pedro Estrada González, al Dr. Eduardo González Mata, al Dr. Fidel Roberto Rodríguez Villareal y al profesor Ernesto Abreu Gómez, con el objeto de extenderles un reconocimiento por su destacada labor en los servicios periciales del país y en beneficio de la procuración de justicia Décimo segundo comisión de financiamiento se aprueba en sus términos el informe presentado por la comisión de financiamiento y, atendiendo a las recomendaciones y a los resultados que de él se desprenden, se acuerda que el procurador general de la República lo presente para su análisis y discusión ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su próxima sesión asimismo cada uno de los procuradores generales de justicia actuará en los mismos términos ante los titulares del poder ejecutivo de sus respectivas entidades federativas, con el fin de que se destinen mayores recursos para el mejoramiento de los sueldos del personal sustantivo de las procuradurías del país, por otra parte, una vez que la procuraduría general de justicia del estado de Tabasco realice la propuesta sobre la media nacional de salarios que deba percibir el personal sustantivo de las procuradurías, éste será remitido por el procurador general de la República a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades federativas, así como del Distrito Federal Decimo tercero comisión de estudio sobre la intervención del Ministerio Público del fuero común en el juicio de amparo atendiendo al informe presentado por la comisión de estudio sobre la intervención del Ministerio Público del fuero común en el juicio de amparo, y al voto particular presentado por el procurador general de justicia del estado de Veracruz, acordamos cambiar el nombre de esta comisión por el de "comisión del Ministerio Público, la víctima y su relación con los tribunales federales". Décimo cuarto comisión del ministerio público, la víctima y su relación con los tribunales federales, el procurador general de la República y presidente de la comisión de coordinación de la conferencia nacional, gestionará la realización de una reunión entre los integrantes de la comisión del Ministerio Público, la víctima y su relación con los tribunales federales, y el Poder Judicial de la Federación a través del consejo de la judicatura, con el objeto de discutir el tema de la impugnación de las resoluciones de segunda instancia por parte de la institución ministerial Décimo quinto creación de la comisión de órganos de control interno por acuerdo del pleno, se crea la comisión de órganos de control interno, con el objeto de dar seguimiento coordinado a los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos en las procuradurías, así como informar a la ciudadanía de las acciones que se estén llevando a

El Ministerio Público del fuero común, además de abocarse a las funciones punitivas y de vigilancia de la legalidad, que resultan ser las más conocidas, generalmente tiene también encomendadas, las de representación jurídica de menores de edad y adultos incapaces, tutela de los derechos humanos, consejero jurídico del ejecutivo, etc.¹⁰⁶⁷

cabo en esta materia esta comisión estará integrada por los procuradores generales de justicia de los siguientes estados de Jalisco, quien la presidirá, Baja California, Chihuahua, Morelos y PGR Décimo sexto comisión de prevención del delito I. en relación con el programa de capacitación para agentes del Ministerio Público especializado en la atención de menores y personas con discapacidad, se acuerda que el curso derivado de este programa sea la base para la elaboración de otros del mismo tipo en los estados de la república, los que serán revisados y complementados conjuntamente por las procuradurías y DIF estatales, en virtud de que este delito pertenece al fuero local de cada entidad federativa // continuar con la remisión bimestral de la información que se genere en las procuradurías generales de justicia del país en materia de prevención del delito, para mantener actualizada la página de internet denominada "unidad nacional contra la violencia y la delincuencia" III se aprueba la realización de un congreso nacional de prevención del delito, este congreso nacional se realizará en el próximo mes de septiembre en el estado de Querétaro IV. el pleno de esta conferencia, aprobó la inclusión del procurador general de justicia del estado de Chiapas en la comisión de prevención del delito Décimo séptimo. coordinación general de información de la CNPJ I se crea la coordinación general de información de la CNPJ y las coordinaciones de informática jurídica, de informática pericial y servicio de identificación criminal, y la de procesamiento estadístico II se aprueban las bases para el desarrollo de esta coordinación general y sus áreas III los acuerdos anteriores se harán del conocimiento del Consejo Nacional de Seguridad Pública para los efectos legales de su competencia, y se solicitará a ese órgano colegiado que, en términos del artículo 15 fracción VII de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, pida al presidente de la República se incluya la creación de esta coordinación general en el reglamento de dicha ley IV para el ejercicio de sus atribuciones, la coordinación general mantendrá comunicación permanente con el secretario ejecutivo del SNSP, V esta coordinación entrará en funcionamiento el día 12 de julio de 1999. Décimo octavo comisión sobre derechos humanos de la CNPJ propiciar una reunión con la Federación de organismos públicos protectores de los derechos humanos a efecto de homologar criterios respecto de los temas que requieren definiciones precisas y que representan un interés en materia de derechos humanos Décimo noveno comisión de estatutos y estudios legislativos la comisión de estatutos, presentó ante el pleno el documento denominado "proyecto de reglamento de trabajo de las comisiones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia", mismo que una vez analizado por las procuradurías, remitirán sus observaciones a la secretaría técnica de la conferencia Vigésimo término constitucional de 48 horas en la averiguación previa toda vez que el término constitucional de 48 horas comienza a contar a partir de que el indiciado es puesto a disposición del Ministerio Público, las remisiones de indiciados que efectúen las procuradurías estatales y del Distrito Federal a la PGR, deberán hacerse en el menor tiempo posible en el caso en que la autoridad policial, sin causa justificada, prolongue la puesta a disposición de un indiciado ante el Ministerio Público, se procedera en su contra conforme a derecho, pero el tiempo que dure la detención no contabilizará para el término de 48 horas Vigésimo primero comisión de coordinación con los poderes judiciales. I buscar un acercamiento con los tribunales superiores de justicia de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de lograr el desarrollo armónico de las actividades de procuración de justicia, con absoluto respeto a la autonomía del poder judicial. II los procuradores integrantes de esta conferencia, plantearán ante el titular del poder ejecutivo en sus respectivas entidades, la necesidad de elaborar y presentar ante el congreso local, una iniciativa de reforma al código de procedimientos penales de cada uno de los estados, que permita, en su caso, establecer el plazo de 72 horas en los casos de cuasiflagancia, esto permitirá lograr la unificación de criterios en esta materia en todo el país III el pleno de esta conferencia, aprobó la inclusión de los procuradores generales de justicia de los estados de Oaxaca y Veracruz en la comisión de coordinación con poderes judiciales Vigésimo segundo - delitos electorales, la conferencia nacional asume el compromiso de revisar la propuesta de coordinación para la atención de delitos electorales, presentada por la fiscalía especializada en la materia de la PGR, las observaciones correspondientes las hará llegar a la secretaría técnica de este órgano colegiado. Vigésimo tercero - extradiciones ante la exposición en materia de extradiciones formulada por el área de asuntos internacionales de la PGR, los integrantes de la conferencia acuerdan adoptar los lineamientos y mecanismos propuestos para la más ágil y sustentable tramitación de estas diligencias, evitando peticiones inconducentes o insuficientemente soportadas.

1067 Que lo constituyen en un ente de naturaleza jurídica amórfica, ya que por un lado debe ser autoridad (independiente e imparcial) en la investigación y parte pública en el proceso penal, sin embargo es representante del Estado en sus litigios y consejero jurídico del ejecutivo, todo lo cual lo liga al poder ejecutivo, y al mismo tiempo es una especie de ombudsman de los sectores desprotegidos.

Una de las medidas concretas derivadas de la Conferencia, son los programas de prevención y lucha contra el delito, que de manera coordinada ha instrumentado la Federación con las entidades federativas, para perseguir la delincuencia, sea del fuero común o federal, ejemplo de esto es el programa denominado "Procedimiento Sistemático Operativo" o "Sérpico" que suscribieron el 7 de abril de 1999 las procuradurías de justicia de Puebla, Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, Morelos, México, D.F., así como la PGR, PFP, con sus división federal de caminos, así como la unidad administrativa, antes denominada Policía Fiscal Federal, para atacar los delitos de mayor incidencia en el centro del país,¹⁰⁶⁸ como son el asalto en carretera, robo de vehículos, secuestro, venta de mercancía robada, homicidio, tráfico de drogas y de armas de fuego, para lo cual se proseguirá con los denominados "puntos de revisión carreteros" (PRECOS) que contarán con la presencia de agentes del Ministerio Público de ambos fueros,¹⁰⁶⁹ dichos puntos de revisión se instalarán de manera tal que formen 2 anillos (uno que integra al D.F., México y Morelos, y otro conformado por Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Querétaro.¹⁰⁷⁰

1068 Programa que intenta por un lado combatir la conocida corrupción policiaca en las carreteras, y por otro lado, dar respuesta inmediata a la sociedad que reclama mayor seguridad en los caminos públicos, cuyo éxito depende del sentido de responsabilidad, ética y moral de los elementos asignados, así como de la participación social

1069 También se invitó a la Comisión de Derechos Humanos del D.F. para que participara como supervisor de los trabajos en los puntos de revisión dentro del D.F., pero dicha Comisión desestimó la propuesta por falta de personal, aunque advirtió de la posible violación de garantías en tales operativos, ante la actuación discrecional de los policías, esto último lo señaló su titular al comparecer ante la Asamblea Legislativa del D.F. el 20 de abril de 1999.

1070 Otro caso es el del convenio en materia de procuración de justicia y seguridad pública que suscribieron los estados de Puebla, Guerrero, Oaxaca y Morelos, el 27 de abril de 1999, con el propósito de crear un frente común interestatal contra la delincuencia existente en esas entidades, además de modernizar el marco legal y su equipamiento para combatir al hampa, esto último mediante la mejora de los sistemas informáticos y la creación conjunta de una base de datos de delincuentes, entre otras medidas VALADEZ, Alfredo "Crearan cuatro Estados frente contra la delincuencia", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No. 5262, 28 de abril de 1999, p. 60.

Los acuerdos¹⁰⁷¹ más recientes (a los que tuvimos acceso hasta el cierre de esta investigación) se dieron con motivo de la VIII Reunión Ordinaria de la Conferencia,

1071 Los acuerdos de la Octava Sesión Plenaria, realizada en Querétaro, Querétaro el 27 de noviembre de 1999, fueron Primero Comisión de Coordinación Atendiendo a los comentarios expresados por los procuradores integrantes de la zona Sureste de la Comisión de Coordinación, y promoviendo la participación de los integrantes de esta Conferencia en las reuniones de la Asamblea Plenaria, se invitara a los integrantes de este órgano colegiado a que intervengan en la elaboración del orden del día de estas reuniones Para efectos de lo anterior, la secretaria técnica de la Conferencia elaborará un proyecto, mismo que enviará a los procuradores del país con la debida anticipación, para que formulen los comentarios y observaciones que tuviesen y, de ser viables, sean incorporados en el orden del día definitivo. Segundo. Convenio para la creación de Agencias del Ministerio Público Mixtas para la atención de delitos relacionados con el consumo de drogas I Los Procuradores integrantes de esta Conferencia Nacional, atendiendo a la preocupación generalizada existente con relación al impacto que genera la comisión de delitos contra la salud en las entidades federativas, al repercutir en la comisión de diversos delitos del fuero común, aceptan con gusto la propuesta presentada por la PGR a fin de coadyuvar, con absoluto respeto a la autonomía de los Estados y dentro del marco de su competencia, en el combate a estos ilícitos Para lo anterior, y con excepción de los Estados de Quintana Roo, Zacatecas, Campeche, Veracruz Coahuila y Tabasco, quienes lo firmarian con posterioridad, suscriben el convenio de coordinación para la creación de Agencias del Ministerio Público Mixtas en cada una de las entidades signantes, en los terminos que se determinan en el propio cláusulado. La creación de las Agencias Mixtas del Ministerio Público no supone la subordinación del fuero común al fuero federal, si no que es una estrategia de auxilio y coordinación, a la que la realidad obliga a las procuradurías del país II Se invitará a los delegados de la PGR a la próxima reunion ordinaria de esta asamblea con el objeto de analizar los avances en la coordinación con cada uno de los señores procuradores Tercero Comisión de Órganos de Control Interno. Los integrantes de esta Conferencia escucharon con interés el informe de los trabajos realizados por la Comisión de Órganos de Control Interno Toda vez que del mismo se desprende que el análisis realizado por la propia Comisión sobre los mecanismos de control interno existentes en todas las procuradurías del país, aún no ha sido finalizado, se acuerda mandar a la Comisión de Órganos de Control Interno de esta Conferencia para que concluya el análisis de referencia y presente una propuesta concreta en la próxima asamblea plenaria, que permita eficientar estos mecanismos en cada una de las procuradurías del país. Cuarto - Convenio de Colaboración y Coordinación de Acciones para la Atención de Delitos Electorales En seguimiento al acuerdo vigesimo segundo de la VII Sesión Ordinaria de esta Asamblea Plenaria, los participantes suscribieron el Convenio de Colaboración y Coordinación de Acciones para la Atención de Delitos Electorales, presentado por la PGR Quinto Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos I Derivado del estudio realizado por la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos sobre la personalidad jurídica de la CNPJ, se determinó lo siguiente: La CNPJ se encuentra conformada por el procurador general de la República, el procurador general de justicia militar y los procuradores generales de justicia del Distrito Federal y de las 31 entidades federativas Por lo anterior y atendiendo a la calidad de titular de la Institución Ministerial de cada uno de sus integrantes, se concluye que la CNPJ, independientemente de la calidad que le otorga la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene una personalidad jurídica propia. II Atendiendo a la propuesta presentada por la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos para reformar la normatividad interna de este órgano colegiado derivada de la creación de la Comisión de Órganos de Control Interno y del cambio de denominación de la hoy nombrada Comisión del Ministerio Público, la víctima y su relación con los Tribunales Federales, en la VII Asamblea Plenaria celebrada en Cuernavaca, Morelos, esta reforma se aprueba en los términos presentados. Se instruye a la Secretaria Técnica de esta Conferencia, para que realice las adecuaciones aprobadas a los Estatutos y éstos sean entregados nuevamente a los integrantes de la Conferencia III. En seguimiento al segundo párrafo del acuerdo décimo segundo de la VI Reunión Ordinaria de esta Asamblea Plenaria, la Secretaria Técnica de esta Conferencia en coordinación con la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos, eligieron, de un importante numero de propuestas recibidas, tres modelos. Segun se acordó, éstos fueron presentados ante esta Asamblea Plenaria para su consideración; sin embargo, al no existir consenso respecto de alguna de las propuestas, se acordó instruir a la Secretaria Técnica y a la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos de la Conferencia, para que elaboren y remitan a todos los integrantes, diez proyectos, con el objeto de que sea aprobado el definitivo por el Pleno en su próxima sesión Cada propuesta deberá contar con las especificaciones correspondientes IV. En cumplimiento al segundo párrafo de la fracción primera del acuerdo décimo de la Séptima Sesión de la Asamblea Plenaria, la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos adoptó, en los términos presentados, la propuesta de tipo penal para la preservación del lugar de los hechos, elaborada por la PGR Después de haber analizado y discutido ampliamente esta propuesta, los participantes la aceptaron como base, asumiendo el compromiso de enviar su propio proyecto a las instancias con facultades de iniciativa legislativa, en un plazo no mayor de 30 dias a partir de la firma de estos acuerdos, para que posteriormente y atendiendo al proceso legislativo previsto en la CPEUM y las Constituciones de cada uno de los estados, sea puesto a consideración del Congreso de la Unión o de los Congresos Estatales, segun corresponda. Con el fin de informar a los servicios de emergencia y al personal de los medios de comunicación de la adopción de esta medida, se deberá extender la "vacatio legis" a un plazo de 90 dias mediante un articulo transitorio. Sexto. Comisión sobre Derechos Humanos I. El Pleno de esta Conferencia acordó apoyar los trabajos que ha venido desarrollando esta Comisión con la Comisión Intersecretarial para el seguimiento de los compromisos internacionales de México en materia de Derechos

Humanos II Se aprueba que esta Comisión sea el vehículo para integrar una base de datos respecto de los supuestos casos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que sean presentados a México por organismos internacionales, a efecto de trabajar con la Comisión Intersecretarial y con la Cancillería, en esta materia III Se invitará a la próxima Sesión Plenaria de esta Conferencia, al presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a fin de discutir temas de interés común sobre esta materia Séptimo. Cruce de información de órdenes de aprehensión contra detenidos Con el objeto de agilizar los mecanismos de coordinación operantes actualmente, para consultar la existencia de órdenes de aprehensión en contra de algún detenido, y en tanto no entre en funcionamiento pleno el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, los integrantes de la CNPJ asumen el compromiso de consultar por la vía de comunicación más práctica, esta información Para instrumentar lo anterior se designarán en el término de 15 días a partir de la suscripción de los presentes acuerdos, funcionarios de enlace en las procuradurías general de la República, del Distrito Federal y de los Estados, como parte integrante del esfuerzo nacional contra la delincuencia Octavo. Coordinación General de Información I. La Coordinación General de Información de la CNPJ en coordinación con el SNSP, será el único canal autorizado para el envío, concentración y distribución de la información estadística en materia de procuración de justicia, por lo que todas aquellas instituciones que requieran información sobre el particular, deberán solicitarla a la Coordinación General de Información, misma que la proporcionará, previa autorización de la, o de las procuradurías respectivas II Los procuradores generales de justicia del país serán los encargados de enviar y suscribir los oficios en los cuales se reporte la incidencia delictiva de sus Estados III Se ordena a la Coordinación General de Información de la CNPJ que, en coordinación con el SNSP efectúe la revisión y validación de la información estadística sobre incidencia delictiva que han enviado cada una de las procuradurías generales de justicia al SNSP IV El procurador general de justicia del estado de Jalisco, propondrá al titular de la Coordinación de Procesamiento Estadístico de la Coordinación General de Información, y el procurador general de justicia del Estado de México propondrá al titular de la Coordinación de Informática Jurídica V El pleno de la CNPJ solicita a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo que remita al SNSP a través de la Coordinación General de Información la base de datos del Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados (RENAVROB) Esta Asamblea considera conveniente que las procuradurías actualicen la base de datos del Sistema RENAVROB mediante el envío permanente de la información, de forma simultánea, al SNSP y a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo La CNSP solicita al SNSP, que otorgue los créditos respectivos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo por la creación del sistema RENAVROB dentro del marco de la CNPJ VI El pleno de la CNPJ ratifica la instrucción dada a la Coordinación General de Información como la encargada de garantizar los mecanismos de control para el acceso a la información de procuración de justicia, siendo esta Coordinación General la encargada de otorgar las autorizaciones y privilegios de acceso Noveno. Comisión de Profesionalización El Pleno recogió con gran interés el documento relativo a los perfiles estandarizados y a los requisitos mínimos de ingreso del personal sustantivo a las procuradurías del país presentado por la Comisión de Profesionalización, y se mandató al presidente de esta Comisión para que a través de la Academia Nacional de Seguridad Pública, se busque su vinculación con los estudios que en la materia ha elaborado el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) y aprobar así un perfil consensado y único del personal sustantivo de las Procuradurías DÉCIMO Comisión de Prevención del Delito I Se aprobaron las conclusiones del Tercer Congreso Nacional de Prevención del Delito, y se mandató a esta Comisión para que instrumente los mecanismos tendientes a su realización II Se tiene por recibido el documento relativo a la metodología para la elaboración de mapas delictivos e identificación de zonas criminógenas, y se acuerda tomarlo como base y herramienta de apoyo para los trabajos de todas las procuradurías en esta materia III Se mandata al presidente de esta Comisión para que a través del secretario ejecutivo del SNSP, busque un acercamiento con la Conferencia Nacional de Prevención del Delito, con el objeto de lograr consensos en la definición y aplicación de políticas nacionales en esta materia Asimismo, el presidente de esta Comisión realizará las gestiones necesarias, para que en coordinación con la referida Conferencia, se realice el año próximo el Cuarto Congreso Nacional de Prevención del Delito en el Estado de Nuevo León DÉCIMO PRIMERO Comisión de Informática, Estadística y Telecomunicaciones I Se recibió el documento intitulado "Tecnología en la Procuración de Justicia", presentado por la PGR, como una guía que permita enriquecer los procesos de tecnificación en cada una de las procuradurías II Se tomarán las medidas necesarias en cada una de las procuradurías para designar, en un plazo no mayor de 15 días, a partir de la suscripción del presente documento, a un servidor público con el perfil idóneo, para que sirva como enlace con el SNSP, a efecto de avanzar más rápidamente en el desarrollo de la red informática, telecomunicaciones y sistema AFIS, en cada una de las instancias de coordinación DÉCIMO SEGUNDO Comisión de Servicios Periciales y Policía Judicial o Ministerial I Se elaborará, en coordinación con la Comisión de Profesionalización, la calendarización de cursos de actualización y profesionalización para la policía judicial o ministerial. Estos cursos podrán ser impartidos en las diferentes procuradurías por zona, con el apoyo de sus academias o institutos En cualquier caso se buscará la coordinación con la Academia Nacional y las Regionales de Seguridad Pública, para apoyar en la procuración de justicia II En la próxima reunión de directores generales de policía judicial o ministerial, se presentarán las propuestas del parte informativo modelo, que se utilizará en todas las procuradurías del país III La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ofreció a los integrantes de esta Conferencia el Sistema CONAURO II, por considerarlo una valiosa herramienta en la investigación y recuperación de vehículos robados IV Se solicita a la Comisión de Estatutos y Estudios Legislativos, realice un análisis jurídico sobre la posesión de buena fe de vehículos robados V En seguimiento al acuerdo Noveno de la Séptima Sesión Ordinaria de esta Asamblea Plenaria, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato envió a cada una de las procuradurías, un proyecto de acuerdo que tendría que ser signado por los ejecutivos de cada Estado, relativo a la seguridad de los exprocuradores En cuanto a exfuncionarios distintos al procurador, se propone que cada Procuraduría, en el ámbito de su competencia, emita los acuerdos necesarios para lograr este propósito VI Se solicita que la Comisión de Estatutos y

realizada en Cuernavaca, Morelos, en noviembre de 1999, donde el procurador general de la República manifestó: Los procuradores de México hemos decidido encontrarnos en Cuernavaca precisamente para materializar nuestras convicciones; normas y principios de colaboración y de coordinación. Nos reunimos para desahogar una agenda compleja con una temática relacionada con la debida articulación con el SNSP y su informatización; el registro nacional de vehículos, los fraudes con tarjetas de crédito, la violencia intrafamiliar, los derechos humanos, los estudios legislativos, la prevención del delito,¹⁰⁷² los servicios periciales, y muchos más de indudable importancia.

Estudios Legislativos haga un estudio sobre las distintas legislaciones que contemplan el delito de abigeato, con el fin de unificar este tipo delictivo en todo el país VII Atendiendo a los destacados logros obtenidos en el Programa "Sérpico", se invita a las procuradurías que aún no participan en él, a que se sumen a este esfuerzo regional, o a que inicien uno similar en sus respectivas zonas geográficas, con otra denominación VIII En cuanto al curso de formación para capacitadores de servicios periciales y en el marco de la próxima Reunión Nacional de Directores Generales de Servicios Periciales, se acordarán por parte del Colegio Nacional de Servicios Periciales, los nombres de los peritos que participarán en el curso antes mencionado Cabe señalar que el tema principal de la reunión antes mencionada será el equipamiento AFIS a las procuradurías, así como una demostración de los diferentes sistemas de recolección y compulsión de huellas por parte de la PGJDF Décimo Tercero Comisión de Financiamiento I Se aprobó en sus términos el informe presentado por la Comisión de Financiamiento, en su parte relativa a la propuesta de ingresos para el personal sustantivo de las procuradurías Por otra parte, se solicitó a las procuradurías que no han enviado todavía la información, la remitan a la presidenta de la Comisión a la brevedad posible con el objeto de concluir el análisis antes mencionado II Se acordó modificar el título del informe presentado por la misma Comisión, en su parte relativa a la Problemática del Ejercicio de los Recursos autorizados del Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública, por el de Sugerencias para agilizar el ejercicio de los recursos asignados a través del SNSP Décimo Cuarto. Policía Federal Preventiva Los integrantes de esta Conferencia, escucharon con sumo interés el mensaje pronunciado por el subsecretario de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, en relación con la Policía Federal Preventiva, y se pronunciaron por avanzar en las acciones de coordinación, con absoluto respeto a las competencias de ambas instancias. Décimo Quinto Sistema Nacional de Seguridad Pública El secretario ejecutivo del SNSP, ofreció a los procuradores, la red para la educación a distancia (EDUSAT), como una herramienta importante en los procesos de capacitación, ya que tiene cobertura en toda la República Mexicana de forma simultánea. Décimo Sexto. La Novena Sesión Ordinaria de esta Conferencia Nacional, se realizará (se realizó) en el Estado de Tabasco, en el primer semestre del año próximo. La Décima Sesión Ordinaria de esta Conferencia Nacional, se realizará en el Estado de Quintana Roo, en el segundo semestre del año próximo (2000) El Presidente de la Comisión de Coordinación de esta Conferencia, convocará a la celebración de una reunión extraordinaria de este órgano colegiado, en la Ciudad de México, Distrito Federal, durante el mes de abril del año próximo, en el marco de la celebración del primer centenario de la PGR

- 1072 En relación a este tema, el procurador también emitió un importante discurso, que señala: "Hay que empezar reconociendo una dolorosa realidad que agravia a casi todos los mexicanos: la gente anhela volver a caminar con tranquilidad por las calles y volver a transitar con serenidad por los caminos de México, sin sentir la angustia de que a cada paso peligren sus vidas, su integridad, su familia y sus bienes jurídicos más preciados. La delincuencia se ha incrementado en los últimos años y se ha extendido por todos los rincones del país. La padecemos todos: nuestras familias, nuestros amigos, nuestros vecinos, nuestros conocidos. Hay casos recientes en los que el ultraje criminal no puede menos que provocar la indignación general y pone nuevamente en el tapete de la discusión la fragilidad de la seguridad pública, la intención de una mayor severidad de las penas y las limitaciones de la autoridad para prevenir las conductas delictivas. Cuando la víctima de un delito no encuentra respuesta adecuada en quienes son los responsables de procurar e impartir justicia, el daño infligido se intensifica debido a que la víctima termina por desconfiar de la ley y en las instituciones que se encargan de aplicarla. Se produce entonces una doble victimización, porque se es víctima del delito y se es víctima de la impunidad. La creciente demanda social de seguridad pública,

justificada desde cualquier punto de vista, representa la materialización de uno de los problemas sociales más importantes que afronta nuestra nación. La seguridad pública es realmente el mayor obstáculo para nuestro progreso material y para el desenvolvimiento de una vida socialmente armónica. Ha dicho el presidente de la República. Las encuestas de opinión son indicativas de esta situación dado que entre el 40 y el 50 % de los encuestados en los estados de la Federación coinciden en el señalamiento de que la seguridad pública es el problema de mayor preocupación y urgencia, aún por encima de otros temas como la situación económica, laboral, educativa o de salud. El señor presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León ha externado en varias ocasiones su preocupación y su interés porque el Estado mexicano encuentre los elementos indispensables para resolver de fondo la problemática de la inseguridad pública; él personalmente encabeza esta gran cruzada nacional. En los últimos años la sociedad mexicana viene experimentando en su cotidianidad los estragos de la inseguridad pública y los gobernados se sienten temerosos y agraviados ante una criminalidad que no respeta nada ni a nadie. En muchas ocasiones la ciudadanía percibe que la autoridad se muestra impotente para contener a la delincuencia e ineficaz para combatir sus diversas manifestaciones. Un riesgo adicional es que, en los individuos, ese temor se transforme en coraje y anime intenciones de hacerse justicia por propia mano. La respuesta a los problemas de la seguridad pública no deben buscarse fuera de las instituciones porque la seguridad pública es una función esencial o explicativa del surgimiento del Estado Moderno. La seguridad pública no es un servicio que presta el Estado; es una función irrenunciable, indelegable e indesligable de los estados nacionales y de sus respectivos segmentos. Las teorías del contractualismo social, como las de Hobbes y de Rousseau, sostienen que los individuos renuncian a sus libertades naturales y entregan al Estado la prerrogativa de garantizar la seguridad de la vida, la honra y los bienes de todos los coasociados. Para Hobbes, el estado de naturaleza es un estado de guerra, la guerra de todos contra todos, que se supera mediante un pacto de unión en el cual los coasociados convienen en principios normativos obligatorios que hacen posible el imperio de la ley y aseguran por la fuerza del soberano la convivencia pacífica y el bienestar de los ciudadanos. Para Rousseau, el estado de naturaleza es un estado imperfecto e incierto que se supera por el contrato social, el cual materializa la voluntad general de los ciudadanos quienes observan las leyes porque fueron aprobadas por ellos y constituyen la garantía permanente para la persecución del bien común. Para ambos filósofos, el Estado tiene en todo momento la obligación de velar por la seguridad de los individuos. Si algún Estado incumple con esta obligación está violentando el contrato social que conforma la base sobre la cual se erigen las relaciones sociales. Creo que esos planteamientos son vigentes y dan cuenta de la razón que lleva al Estado a ocuparse por la seguridad pública. En cuanto a la cuestión que nos ocupa, tenemos que acercarnos al tema de la prevención del delito desde la perspectiva de nuestro sistema de seguridad pública, que comprende la realización de un conjunto de tareas que se inician con la prevención del delito, pasan por la procuración y la administración de justicia, y terminan en el sistema penitenciario y la readaptación social. Por consiguiente, la prevención del delito ha de enmarcarse como una parte o un componente del sistema de seguridad pública. Si se admite que la prevención de la criminalidad viene a ser un subsistema del sistema de seguridad pública, entonces cabe la posibilidad de dar luz sobre un interrogante que se ha formulado reiteradamente en las últimas reuniones de la CNPJ: ¿a quien le corresponde hacer las tareas preventivas? En el documento Políticas Globales de Prevención del Delito elaborado por la PGR, discutido, reformulado y aprobado en 1997 por la Comisión de Prevención del Delito de la CNPJ, se señala claramente que se trata de una actividad compleja que necesariamente requiere del concurso y coordinación de los tres niveles de gobierno con las organizaciones de la sociedad. Por ello se sugiere que la prevención se realice mediante la conformación de una red de relaciones interinstitucionales (donde converjan educación, salud, justicia, desarrollo social, etc.) y una red de relaciones con las organizaciones civiles (padres de familia, clubes de servicio, organismos no gubernamentales, etc.). En mi opinión, la prevención del delito reviste una importancia tal que las procuradurías no podríamos dejar de comprometernos con las diversas acciones que la sociedad nos demanda en cuanto a la prevención de la criminalidad. Nuestra labor ordinaria quedaría incompleta sin nuestra participación activa en las campañas y los programas correspondientes. Esta misma idea se encuentra plasmada en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000, el cual establece que una de las prioridades en estas materias es la prevención del delito. Al efecto señala: "No sería completa la planeación estatal en la lucha contra el crimen, si a la par de medidas represivas no se establecen programas que tiendan a evitar la comisión de delitos. En éste, como en otros ámbitos del quehacer público, cobra especial significación la premisa de que es siempre mejor prevenir que lamentar un resultado lesivo para los miembros de la comunidad". Como lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas, la prevención del delito se ha de localizar como parte de un sistema equitativo de justicia penal. Es decir, la prevención no debe entenderse como una actividad independiente de ese sistema. Si la procuración de justicia cumple sus funciones, en esa medida contribuye a la realización de las funciones de prevención del delito, puesto que tiende a desalentar los fenómenos de la criminalidad. A su vez, si la prevención del delito cumple con sus objetivos, los índices delictivos tendrían que disminuir y eso aligeraría el trabajo en procuración de justicia. En consecuencia, los esfuerzos puestos en la prevención del delito serán altamente redituables para el Estado y para la sociedad. Sin embargo, el componente menos desarrollado del sistema de seguridad pública es la prevención del delito. Las causas pueden ser múltiples, pero tengo la confianza de que foros como en el que estamos participando sirvan para ir apuntalando una verdadera y congruente política preventiva en materia delictiva. No hay una única manera de conceptualizar la prevención del delito. ¿Que entendemos bajo el término prevención? De una manera muy general, consiste en preparar y disponer lo necesario con el fin de evitar algún riesgo. En este sentido se dice que se previenen accidentes, males, desgracias, enfermedades, catástrofes o siniestros. Pero en términos criminológicos significa el repertorio de medidas orientadas a impedir la comisión de hechos ilícitos, sea en agravio de las personas o de la sociedad en general. La literatura criminológica suele llamar "prevención absoluta" a las medidas que pretenden evitar un fenómeno delictivo futuro aun no detectado completamente, como podría ser el caso de delitos perpetrables por medios informáticos. Por el contrario, la llamada "prevención relativa" busca impedir la

Aunado a las reuniones nacionales, por disposición legal, se realizan reuniones y trabajos en las 6 regiones en que está dividido el país,¹⁰⁷³ en las que se trata la problemática particular de cada una de las áreas, que desde luego no tiene por qué ser idéntica a la nacional, habida cuenta que no existen las mismas condiciones socio-económicas, como nivel de vida y desarrollo, así como factores criminógenos, por lo cual es pertinente adoptar políticas, estrategias y líneas de acción *ad hoc* para cada región o entidad, sin que ello implique alejarse o contravenir los esfuerzos nacionales.

En el ámbito estatal, cada procuraduría hace diversos intentos, para mejorar su seguridad pública, sea a través de estrategias operativas, técnicas, de supervisión, administrativas e incluso de participación ciudadana, como son los consejos ciudadanos o mixtos de seguridad pública, estos últimos como órganos de consulta,

reiteración de comportamientos delincuenciales, sobre la base del conocimiento de los índices y las tendencias criminales. La "prevención planificada" es aquella que deriva de estudios e investigaciones que sirven para diseñar una política preventiva a mediano y largo plazo, en tanto que la "prevención espontánea" se presenta como una reacción apresurada, en busca de algún efecto inmediato. Por otra parte, las diferentes versiones de la prevención del delito van desde la consideración de la ley misma como preventiva (es la llamada prevención negativa general), hasta la que identifica la prevención con la readaptación social (es la *prevención positiva especial*). Si bien la actividad preventiva es responsabilidad del Estado, sólo con la participación de la sociedad podrá abordarse de manera integral. A partir de la década de los años ochenta se han elaborado y aplicado dos modelos diferentes de prevención del delito. El primer modelo, que prevalece fundamentalmente en los países anglosajones, está basado en la protección a las víctimas potenciales y se orienta a incrementar las medidas de seguridad en casas-habitación, en edificios y en general sobre las situaciones que faciliten la acción de la delincuencia común, el ejemplo típico es el *neighbourhood watch* (vecino vigilante). Este modelo se apoya en las actividades policiales coordinadas con grupos de personas que trabajan o viven en determinadas zonas de riesgo. El segundo modelo, de inspiración francesa, está basado en la promoción de la participación activa de la ciudadanía y se organiza conforme a planes y programas que tienen contenidos educativos, de salud, de orientación legal, etc. El ejemplo típico es el trabajo realizado en municipios franceses en su lucha contra la marginalidad juvenil con la finalidad de prevenir la delincuencia. En este otro modelo lo que predomina es el trabajo comunitario efectuado directamente con los grupos potencialmente delictivos. En principio, los modelos no son contradictorios y pueden complementarse recíprocamente. En México se han utilizado uno y otro modelo en distintas experiencias y en diferentes lugares en el país. Por supuesto que se pueden citar otras modalidades, pero lo cierto es que ningún modelo podrá tener viabilidad y posibilidades de eficacia si no se inscribe dentro de una política general de prevención del delito. Esta política es la que nos está faltando desarrollar..."

1073 Centro, bajío, noroeste, noreste, sureste y sur

supervisión y de propuesta, para mejorar la función pública,¹⁰⁷⁴ pero todo lo anterior sigue siendo insuficiente, máxime que existen entidades federativas que están cerca de regirse por la ley de la selva.¹⁰⁷⁵

Sin embargo, todos estos esfuerzos de especialización, profesionalización, modernización y coordinación, para eficientizar el combate a la delincuencia, olvidan esclarecer la confusión existente sobre la naturaleza de la procuradurías de justicia, no constituyen avances estructurales, tampoco le dan coherencia a sus contradictorias atribuciones. Baste señalar que a la evidente dependencia que tienen del titular del poder ejecutivo estatal, habrá que sumar su indefinición, consistente en la atribución de órgano del Estado, del gobierno o simplemente del poder ejecutivo, que indistintamente le atribuyen las constituciones y leyes orgánicas locales, sin razonar sobre si efectivamente su naturaleza, estructura y atribuciones corresponden al calificativo que le asignan, pues no por el hecho de otorgarle una determinada naturaleza formal, materialmente se corresponde a aquella, habida cuenta que un órgano del Estado no puede depender de uno solo

1074 Un ejemplo de este tipo de organismos es el que se instaló en Tamaulipas el 26 de abril de 1999, denominado "Consejo Estatal de Seguridad Pública" que conjuntamente con la reordenación de funciones y una reforma institucional, en la que se invierten mil millones de pesos, tendiente a revertir el déficit de agentes del Ministerio Público y de la policía judicial, equipo, armamento, para así poder exigir en los servidores públicos honestidad, firmeza y eficacia, y con ello estar en mejores condiciones de llevar a juicio y castigar a los delincuentes. SANCHEZ TREVIÑO, Martín "Refuerza Tamaulipas su lucha contra la delincuencia", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15 No 5261, 27 de abril de 1999, p. 41

1075 Ejemplo es el estado de Baja California en el cual se comete un homicidio cada 14 horas, de los cuales el 85% son con arma de fuego, ante lo cual el coordinador de la fracción priista en el Congreso local señaló que "el crimen parece haber desbordado la capacidad de las autoridades para enfrentarlo, lo que lo coloca como un asunto de seguridad nacional" en concreto señala que en dicho Estado "se ha acentuado la actividad criminal. Debido a nuestro carácter fronterizo, las bandas organizadas han instalado aquí su base de operaciones, pero en el Estado existe también otro nivel de criminalidad, la ocasional, misma que golpea directamente al ciudadano común y que es agravada por las difíciles condiciones económicas y sentencio que ante la incapacidad de las autoridades, "hay un sector de la ciudadanía que se resiste a ser víctima inerte de los delincuentes, y que se provee de armas para proporcionarse por sí mismo la protección de su vida y a sus bienes", ante lo cual concluyó "No es exagerado señalar que estamos a punto de caer en la ley de la selva" CORNEJO, Jorge Alberto "En Baja California, la ley de la selva Rebasó el delito la capacidad del gobierno diputado", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 15, No 5340, 16 de julio de 1999, p. 60

de los poderes del gobierno, pues entonces será una entidad o institución jerarquizada a dicha potestad, no al Estado; así las cosas, para reorganizar los subsistemas estatales de procuración de justicia habría que analizar la naturaleza jurídica que realmente les corresponde a la luz de nuestro actual Estado constitucional de derecho, para establecer si pueden ser órganos del Estado o simplemente del ejecutivo, acto seguido, en forma congruente, establecer sus atribuciones y estructura, las cuales deben ser acordes a su naturaleza, sea dependencia del ejecutivo, institución con o sin autonomía técnica posicionada en la esfera del ejecutivo pero no ya como dependencia directa, u órgano del Estado, autónomo pero coordinado a los poderes de la Unión; hecho lo anterior, establecer si tendrá únicamente como atribuciones la prevención, investigación del delito y persecución del delincuente, así como la vigilancia en el cumplimiento de las sentencias penales, o también la vigilancia de la legalidad de los juicios en que intervenga, o incluso la representación del poder ejecutivo en los negocios en que este sea parte, además de las otras que el poder legislativo estatal le asigne (claro, sin contravenir los basamentos establecidos por la Constitución federal, aunque ello no imposibilita la asignación de nuevas o diversas atribuciones, sólo limita las contradictorias); para entonces, establecer de acuerdo a las capacidades presupuestarias, la estructura orgánica de la institución. No puede ser de otra forma, ya que de proseguir la inercia actual de únicamente privilegiar la eficientización del combate a la delincuencia, se corre el riesgo de ahondar las contradicciones en su actuación, en tanto por una parte se radicaliza la postura de órgano persecutor, supeditado al poder ejecutivo (y sobremanera a los lineamientos

de la Secretaría de Gobernación federal) y otra parte se sostiene dentro de la misma institución su función de ser el fiel de la balanza con miras a alcanzar la justicia, que por antonomasia debe ser objetiva, imparcial, autónoma, situación que sin duda constituye un conflicto de intereses, ya vislumbrado por don Luis Cabrera en 1932.

No se soslaya que existen avances en las entidades federativas, para al menos equiparar el mecanismo legal de designación del procurador, utilizado en el fuero federal. ejemplo de esto es la designación del procurador por el Congreso del Estado que se ha suscitado recientemente en algunas entidades,¹⁰⁷⁶ mismo que aunque formalmente es designado por el gobernador, éste solicita al poder legislativo la elección como una "gracia", con perspectiva política, sin embargo, la potestad sigue siendo del poder ejecutivo, no una atribución legal del citado órgano colegiado,¹⁰⁷⁷ puesto que en la legislación se sostiene la facultad de designación y remoción del procurador y sus colaboradores principales, por parte del gobernador, en otros casos, algunos estados han homologado su legislación a lo dispuesto por los párrafos primero y segundo del artículo 102 Constitucional (que únicamente otorga al Senado de la República la capacidad de ratificar el nombramiento hecho por el ejecutivo), en esas entidades federativas, se confiere la facultad de

1076 Como en el estado de Morelos, cuando se suscitó la renuncia del procurador por encubrir la tortura y muerte de un secuestrador, que generó incluso el juicio político en contra del gobernador con licencia, Jorge Carrillo Olea, donde el nuevo gobernador le pidió al Congreso que designara al procurador sustituto (que nombraría formalmente el gobernador)

1077 Salvo estados como Guerrero e Hidalgo, donde sí es potestad del Congreso la designación, a los que aludiremos en el próximo capítulo

ratificación al Congreso, sea el pleno o la comisión permanente, situación que no varía la dependencia y riesgo de manipulación existente.¹⁰⁷⁸

V. BREVE PANORAMA SOCIAL DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

Hasta ahora hemos afocado el tema de esta investigación desde un punto de vista técnico-jurídico pero resulta indispensable considerar las opiniones sobre este tópico, emitidas por miembros del tejido social, aunque no sean expertos en la materia, para advertir de alguna manera cuál es la evaluación que el conjunto social hace del estado actual de la procuración de justicia.

Así, el filósofo y periodista Carlos Castillo Peraza señaló que:

"La Ley del Estado es una crisis interconectada de la justicia (*Iustitia*), de la Ley (*Ius*) y del Estado (*Princeps et subditi*). No es menester ir en nuestro país más allá de la vida cotidiana para ofrecer pruebas de esta crisis: la nación completa vive un lastimoso estado de indefensión o, en el mejor de los casos, en un precario Estado de derecho.¹⁰⁷⁹ En medio de esta crisis sin precedentes –por su magnitud y extensión– que hace inoperante la aplicación del derecho

1078 Como son Aguascalientes, Estado de México o Nuevo León

1079 Sostiene que nuestro derecho, más que romano o hebreo es medieval...el medieval...el medieval, a diferencia del mundo social que intentamos habitar, era una sociedad de no participantes, hecha para la no participación... no podemos tener un derecho cuyos fundamentos fueron elaborados para una sociedad de no participantes. Tampoco lo podemos tener si la participación es bloqueada o falsificada. La morada intelectual y social de nuestra justicia debe ser repensada...Con la ilustración...Europa pasó definitivamente a las prácticas políticas de la modernidad. Montesquieu fue el encargado de idear la justicia como procuración al interior del aparato del Estado: ideó el Poder Judicial –a horcajadas entre el legislativo y el ejecutivo, entre la creación de la norma, el *ius* y su ejecución– en el momento en que todavía los parlamentos eran la trinchera de lucha contra la realeza. Había nacido el tercer poder. Los planos arquitectónicos del Estado moderno contemporáneo estaban trazados...Cuando Montesquieu entregó su invento, la sociedad era 80% rural, la revolución industrial no se coronaba aún en Inglaterra. Así, ¿a quien extraña que la maquinaria judicial montesquiana se encuentre en crisis, si fue diseñada para una sociedad rural de hace doscientos años? .. se ha desarrollado aceleradamente la jurisdicción social (lo jurídico-judicial pervade la vida de la sociedad) pero no a aquellos niveles que hacen la justicia un proceso popular, accesible y expedito. Los pueblos se encuentran en desventaja. Y de esta manera el aparato judicial entra en una crisis también descomunal... El aparato judicial de Montesquieu se ha quedado sin suelo histórico: ¿qué significa hoy, para esos atribulados días nuestros –traigo a Tomás y a Montesquieu– dar a cada uno lo suyo mediante un aparato de Estado dedicado a la procuración de justicia entre decenas de millones de seres humanos, de los cuales casi la mitad son miserables, y cuando la sociedad intenta ser de ciudadanos participantes?

cuando aquellos a quienes se debe dar lo suyo son 5.000 millones de seres humanos, uno se vería tentado a responder aquella pregunta por la vía de la modernización tecnológica, o la puesta al día teórica: es decir por la procuración de justicia expedita o por la redefinición de los fundamentos del Derecho. Se pierde así el núcleo del problema y la naturaleza de la sociedad salvajemente darwiniana que habitamos...Habitamos una sociedad sin personas. Sin personas no hay diálogo. No hay diálogo –conflictual, desarrollado y productivo socialmente entre adversarios políticos y sociales– sin democracia. La democracia es el procedimiento que legitima a la autoridad. Sin justicia electoral, difícilmente habrá justicia civil y penal. Ni siquiera tenemos construido el marco social que permita la emergencia del rostro de los otros. Ese marco se llama democracia, o si se quiere, producción común del poder político, institucionalización del diálogo. No hay justicia (misericordia ante el derecho del otro y su rostro de desnudez humana) sin democracia (mundo de la libertad donde se expresen esos rostros). Es éste el *ius* fundamental: ver y escuchar, ser interpelado por el rostro del otro. Es éste el derecho primigenio. Y desde este punto de inicio y arribo, urge reconstruir *ab imis fundamentis*, para poder luego procurarla, nuestra justicia.”¹⁰⁸⁰

Otro enfoque social del problema, nos lo da el investigador y profesor Marcos Kaplan, al señalar que:

“...el imperio del Derecho y la procuración e impartición de justicia se reafirman así, en las condiciones específicas de México, y América Latina y del mundo, como precondiciones, componentes y resultados de la racionalidad, la estabilidad y la previsibilidad que son indispensables para el crecimiento económico, la modernización, el desarrollo y la justicia sociales, la democratización, la soberanía y eficacia del Estado, y el progreso de una integración en la economía global y en el sistema político internacional. Imperio del Derecho y adecuadas procuración e impartición de justicia se reafirman además como necesidades frente al reto que, en el contexto de una frustración del desarrollo, estaría representado por las posibilidades (no fatalidades) de regresión y descomposición en lo económico, social y político”.¹⁰⁸¹

1080 CASTILLO PERAZA, Carlos. "La crisis de la justicia", en *La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*. Op Cit. pp 11 a 18

1081 Añade que, las insuficiencias y dificultades del crecimiento económico pueden manifestarse en formas de polarización y de lucha por la distribución de productos e ingresos. puede manifestarse también en la proliferación de actividades improductivas, especulativas, parasitarias, de viejas y nuevas formas de corrupción y criminalidad. Ello puede ir acompañado por el debilitamiento y deterioro de grupos, estructuras y tejidos sociales, y consiguientemente su descarte como participantes y componentes indispensables para esfuerzos y logros significativos en el desarrollo nacional. En lo político, y en correlación con los fenómenos mencionados, podrían desarrollarse tendencias inquietantes a la conflictividad. De estas maneras y por estas razones, se reafirman e incrementan la importancia del imperio del Derecho y de la procuración y la impartición de justicia, la necesidad de renovación y perfeccionamiento del sistema jurídico, y de refuerzo de su validez y vigencia

Destaca que los propósitos y los esfuerzos de afirmación, de refuerzo y desarrollo del Derecho, de ejercicio y perfeccionamiento de la procuración e impartición de justicia, no deben limitarse a una idealidad deseable pero irreal y malograda, a un doble discurso, ni a una pura forma de aplicación limitada o incierta.¹⁰⁸²

En ese orden de ideas, es incuestionable la importancia social que tiene la procuración de justicia, sobremanera la penal, por referirse a las fibras más sensibles de la sociedad, como son la libertad, la seguridad, la integridad y la armonía, de ahí, que la referida crisis de justicia estatal, alarme al grupo social, que sin lugar a dudas, reclama como primera prioridad, que el Estado, a través de los órganos facultados para ello, le brinde seguridad; reclamo que de muchos años, pero indiscutiblemente ahora, se constituye como el número uno, por encima de necesidades tan importantes como el empleo o los demás servicios públicos.¹⁰⁸³

Los esfuerzos realizados por las diversas instituciones del subsistema, para vincularse con la sociedad civil, a través de abrir de alguna forma las procuradurías a la participación ciudadana, sea mediante consejos de seguridad pública y procuración de justicia, sea a través de programas ciudadanos de prevención y detección del delito, asesorados y apoyados por las autoridades, o incluso mediante la planeación conjunta de medidas operativas para combatir el crimen,

1082 KAPLAN, Marcos. "Estado, sociedad y derecho". en *La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*, Op. Cit., pp. 25 a 31.

1083 Al referirse a la crisis de valores y de justicia que padecemos los mexicanos, Héctor Aguilar Camín afirmó que sólo se alcanzará el desarrollo exigido, si existe un piso cimentado en la seguridad pública y el cumplimiento de la ley, pero satirizó, "ese piso está lleno de agujeros en México y tiende a empeorar. Se oye hablar poco a los candidatos de este problema que es ya, probablemente, el mayor del país y el que más amenaza su futuro. Cfr "Leyes y crímenes". Op. Cit., p. 51

son correctas, pero insuficientes, tal vez porque las más de las veces provienen de decisiones unilaterales de la autoridad, sin contar con el consenso de la ciudadanía, entonces lo que falta es una mayor participación decidida y comprometida de la comunidad, amen de incrementar los ámbitos de participación social, para que no solo sean a nivel consultivo o informativo las atribuciones de los órganos ciudadanos, sino también compartan las decisiones de la autoridad y se corresponsabilicen de su ejecución y resultados.

De manera tal, que ante la prevalencia de rezagos, insuficiencias, vicios, que se traducen en ineficacia y la falta de atención oportuna y suficiente de la problemática de seguridad, la sociedad está volviendo al ejercicio masivo de la justicia por propia mano,¹⁰⁸⁴ hecho que socava la estabilidad social e incluso la seguridad interior del Estado mexicano, de ahí la urgencia de revertir la actual situación, a través de medidas radicales, que incidan en las causas del delito, pero también en el diseño del sistema de justicia penal, del cual emanan las estructuras y estrategias de prevención y combate al delito, por lo cual, no basta con modificar estas últimas, sino se requiere rediseñar nuestro sistema de justicia, a efecto de adecuarlo a la nueva realidad social, a los cambios políticos que nos acercan a la democracia, en aras de lo cual, nuestro subsistema de procuración de justicia debe tornarse más democrático, menos dependiente de una sola voluntad y con mayor participación de la sociedad civil, ya que ningún paliativo o esfuerzo parcial podrá revocar la

1084 Diario nos enteramos de casos concretos en los estados de la Republica. incluso en el D.F., donde se suponía que esto no acontecia. baste señalar el ejemplo del pueblo de Tulyehualco y los asesinatos de asaltantes en el transporte publico

desconfianza social, claro está, que tales cambios deben ser muy bien reflexionados, pues no podemos dar nuevos tumbos, no pueden ser producto de la mera imitación ni de ejemplos de pizarrón, debemos ir a la segura, por tanto, es menester basarnos en modelos exitosos, siempre analizando la realidad mexicana para advertir si funcionará en nuestra sociedad, pues no debemos implantarlos y luego analizar sus efectos, sino primero evaluar su impacto en el sistema jurídico, político, social y económico que tenemos, y sólo si estos son favorables, implementarlo.¹⁰⁸⁵

Entrando al terreno de las metáforas, podemos afirmar que la sociedad mexicana desde siempre ha estado irritada por la falta de justicia, pero ahora puede enloquecer si no se le suministra.

VI. EL BINOMIO RECURSOS HUMANOS-PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

De la mano al enfoque social, existe la perspectiva individual que cada integrante del conjunto social puede tener respecto de las instituciones públicas y muy particularmente de la procuración de justicia, pero correlativamente, debe considerarse su aportación al correcto desarrollo de tan relevante función pública, pues generalmente se advierte sólo la primer arista del problema, sin reparar en la falta de colaboración del ciudadano hacia las actividades de la autoridad, claro que ello tiene múltiples razones, algunas válidas otras no; hemos señalado

¹⁰⁸⁵ Comenzando esta transformación en el propio Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, los planes estatales, así como los programas sectoriales y estatales.

reiteradamente la desconfianza de los ciudadanos hacia las autoridades del sistema de justicia (pues conviene precisar que no solo existe reserva con el Ministerio Público y sus auxiliares, sino también hacia los legisladores que crean las normas jurídicas del sistema, los jueces y magistrados que las declaran aplicables en el caso concreto, y por supuesto respecto de los ejecutores de las sanciones) debido a su ineficacia, corrupción y, en múltiples casos, por su actuar directamente delictivo en contra de la ciudadanía, que por supuesto son causas que justifican la actitud de los particulares; pero también es cierto, que la generalidad de los mexicanos no somos los más dispuestos a vivir en una cultura de respeto a la ley y a las instituciones, pues incluso se nos identifica –no sin razón alguna-, como proclives al menor esfuerzo, a la salida fácil de la corrupción para evadir nuestras responsabilidades, es decir, a evadir la aplicación del Estado de derecho en nuestra propia persona, mentalidad que multiplicada por millones, nos lleva a conformar la sociedad de todos conocida, lo cual por supuesto afecta a las instituciones públicas, por la simple razón de que los integrantes de las mismas son también mexicanos, provenientes de la subcultura antes descrita, así pues, no es válido que los diversos sectores de la sociedad sólo ataquen ferozmente los anacronismos de las instituciones de procuración de justicia, pero al mismo tiempo practiquen los mismos vicios en el ámbito de sus quehaceres e incluso, cuando son sujetos de la acción de tales instituciones, sin recato alguno, utilicen en su beneficio las referidas anomalías, pues esa doble cara impide avanzar hacia mejores estadios de desarrollo.

Lo anterior, no implica justificar la conducta de muchos de los empleados de las instituciones de procuración de justicia, sino sólo entender las causas y factores de la abigarrada corrupción existente, ante lo expuesto, debemos reflexionar sobre cuál será la clave para abatir dentro del conjunto social los vicios y obstáculos que nos permitan superar la cultura de la ilegalidad, problema complejo sin duda, pero una primera aproximación a la solución a largo plazo¹⁰⁸⁶ sería revertir la pérdida de valores que se advierte en la sociedad, no para retornar a épocas medievales, sino para enseñar y fomentar en cada individuo la existencia de principios éticos que deben animar a cada ser humano,¹⁰⁸⁷ así como los valores esenciales para conservar la vida societaria,¹⁰⁸⁸ que debemos asumir si queremos mejorar nuestra calidad de vida y procurar la unidad social dentro de la pluralidad y diversidad existente, ello como es sabido, debe provenir de la familia y del sistema educativo, pero ambas instituciones están también en crisis, consecuentemente, mientras nuestro sistema económico y político no produzca las condiciones esenciales para revalorar a la persona, y/o los propios integrantes del tejido social, no dejemos a un lado nuestro egoísmo y visualicemos lo necesario que es producirnos cotidianamente con respeto, verdad, buena fe y espíritu de colaboración, no podremos lograr revertir las condiciones adversas que aquejan a toda la sociedad.

1086 Sin soslayar que existen otras medidas a corto y mediano plazo, que desde luego se deben instrumentar, pues la *sociedad no puede esperar el resultado de medidas de largo plazo, entre aquellas está, la transformación estructural, orgánica y operativa de las instituciones de procuración de justicia, que se explicitará en el último apartado de este trabajo.*

1087 *A través de la educación, entendida como el proceso permanente y sistemático, que abarca desde un cuidado eficaz del nonato, hasta una educación escolar organizada, brindada en el ámbito familiar, social y escolar.*

1088 *Para lo cual debemos observar los valores culturales de la sociedad, las circunstancias temporales que pudieran afectar dichos valores y la interpretación conductual en la que se traducen esos principios, para la sociedad en su conjunto o para el contexto social del individuo*

De ahí la importancia de depurar el principal elemento que nutre a las instituciones del subsistema, los recursos humanos, con miras a que únicamente los mejores, los que sí tienen espíritu de servicio a sus congéneres, los que tienen la disposición de respetar y hacer respetar las leyes, y además tienen los conocimientos exigidos para desempeñar el cargo que se les confiere, formen parte de las nuevas instituciones de servicio público, en especial de procuración de justicia, servidores que sólo podrán quitarse el estigma que sus predecesores han tenido, mediante su quehacer cotidiano, cifrado en la conducta, en el desempeño congruente con los fines, de las mujeres y hombres que las integran, a efecto de producir una imagen digna, respetada por la sociedad ¹⁰⁸⁹

En este rubro, las instituciones de procuración de justicia han realizado evidentes esfuerzos, que sin embargo no han dado los resultados esperados, ya que es cierto que ahora existen diversos "filtros" para la selección de los aspirantes a ingresar a las entidades de procuración de justicia, que se han creado institutos o centros de formación profesional en buena parte de las procuradurías, cuyos cursos cada día elevan su calidad académica, técnica, práctica y ética, que se está instrumentado (no sin contratiempos) el servicio civil de carrera, tanto para el personal ministerial, como el policial y pericial, el cual conlleva una permanente capacitación, especialización y evaluación del agente, sin embargo, dichas estrategias y medidas, avanzan lentamente y no siempre con certeza, ya que los cambios de

1089 Esa sería el reto del servicio civil de carrera que sólo de manera incipiente existe en las procuradurías, mismo que debiera ampliarse y eficientizarse, ya que como ejemplo de la ineficacia de los tradicionales procesos de selección, esta que los egresados del Instituto de Capacitación de la PGR, deben ahora ser de nueva cuenta seleccionados por el Centro de Control de Confianza de la institución, situación que duplica procesos y eleva los costos, sin embargo, es necesaria por la corrupción que permea los diversos niveles de la citada Procuraduría

administración, las insuficiencias presupuestales, así como la falta de capacidad y rectitud de los responsables de tales áreas, producen vaivenes en la calidad y cantidad de los individuos capacitados, que permiten la permanencia de las prácticas de selección y promoción no precisamente en base a los méritos, sino a las relaciones u otros métodos deleznable; del mismo modo, el limitado alcance del escalafón del servicio civil de carrera sólo permite un pequeño crecimiento a sus integrantes, pues para acceder a niveles superiores generalmente deben entrar en el régimen de confianza que conlleva inestabilidad en el empleo, con la consiguiente pérdida de la seguridad laboral, lo que a la luz de nuestra realidad, implica que un padre de familia que se desempeña eficientemente como agente del Ministerio Público y es parte del servicio civil de carrera, dude en aceptar un cargo de mayor responsabilidad, pero que ya no es parte del servicio de carrera, porque en lugar de ganar en los aspectos de seguridad y estabilidad, queda sujeto al régimen de confianza y puede perder su empleo en cualquier momento.

Otro rubro es el salarial y de prestaciones laborales, en el cual debe señalarse, no ha habido sustanciales avances, pues en muchos casos las percepciones no son acordes con el riesgo que se corre, sobre todo en áreas operativas de combate a la delincuencia organizada, y sí bien, al destinar la Federación y las entidades federativas mayores recursos al rubro, se han podido mejorar los salarios, sin embargo, aún no existe el conjunto de prestaciones que aunadas al servicio civil de carrera, incentiven a los buenos servidores a esforzarse más por cumplir correctamente su trabajo y vislumbrar con ello la futura seguridad propia y de su familia, incluso si sufriese un accidente de trabajo o atentado que lo invalidara para

laborar u originara su muerte, lo que resulta de vital importancia, porque objetivamente, es poco factible que una persona llegue a exponer su vida en aras de cumplir con su deber, si al tiempo no está cierto que de sufrir alguna desgracia su futuro y el de su familia esté efectivamente asegurado. De manera tal, que es impostergable otorgar a aquellos servidores que han demostrado su profesionalismo y mística de servicio, la estabilidad y seguridad en el empleo requerida para exigir un mayor esfuerzo de su parte, sin que ello sea un obstáculo insuperable para su reasignación o baja del servicio cuando injustificadamente su eficiencia baje o por supuesto, cuando deje de reunir los requisitos de ley para ocupar el cargo que ejerce, casos que habría que evaluar casuísticamente para determinar si requieren sólo un cambio de función o nivel, la baja y bloqueo para ocupar una cargo de la misma naturaleza o incluso la imputación de responsabilidades.

En resumen, debe proseguirse con la depuración de las instituciones en cuanto al personal que las conforma, con objeto de únicamente preservar a los buenos elementos, a los que habrá que exigir un mayor esfuerzo y mejores resultados, pero al tiempo, estimularlos de acuerdo al nivel de sus responsabilidades y riesgos, y brindarles un futuro atractivo, así como plena seguridad de bienestar para su familia si cae en cumplimiento de su deber; del mismo modo, se deberá continuar rigORIZANDO los procesos de selección de los nuevos integrantes, hasta hacer de la procuración de justicia una función que se nutra de egresados de carrera profesional y especializada, que se rijan por un eficiente servicio civil de carrera que proyecte a sus mejores miembros a los niveles de mando superior.

VII. LA MODERNIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

Conocido de todos es la máxima de que "no son mejores gobiernos los que dictan muchas leyes, sino los que emiten pocas pero de riguroso cumplimiento",¹⁰⁹⁰ la cual nos enfatiza la finalidad de la norma jurídica, que es la armónica convivencia social a través de su cumplimiento, pero, es claro que el problema de nuestro país no es la falta de leyes, las cuales se han promulgado incesantemente, incluso de manera asistemática, sino su incumplimiento, originado en la falta de una conciencia social de respeto a la ley, su ignorancia, así como en la incapacidad de la autoridad para hacerla cumplir o en la negligente tolerancia a su incumplimiento, peor aún, cuando el incumplimiento de la ley es por la propia autoridad, todo lo cual provoca apariencia de ingobernabilidad y anarquía.

Como hemos visto en el presente estudio, tanto a nivel federal como estatal, en los últimos años se ha pretendido atacar las causas, el delito mismo y los efectos de la delincuencia con la creación, modificación y adición de instrumentos jurídicos, un ejemplo, en el sexenio federal 1994-2000, se han realizado 5 reformas constitucionales, 64 reformas a códigos y ordenamientos relativos a seguridad pública y justicia, y se han emitido 11 nuevas leyes, de las que sobresalen la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal Preventiva, asimismo, se han dado cambios que sancionan de manera más

1090 Emitida curiosamente por un famoso filósofo y científico como René Descartes, 1596-1650 (cfr. *El discurso del método*) y no por un jurista o politólogo

severa múltiples delitos, entre estos, la posesión, uso y tráfico de armas prohibidas; los delitos violentos, como asalto a mano armada, violación, secuestro y homicidio, los que dañan al sistema financiero, entre otros, asimismo se han introducido al marco jurídico o precisado nuevos delitos, como los informáticos; del mismo modo, se han realizado varias reformas al procedimiento penal, tanto para dar mayores derechos a la víctima u ofendido, como para precisar, restringir o matizar derechos del probable responsable o sentenciado, se han otorgado mayores facultades a los órganos de investigación y persecución de los delincuentes y también a juzgadores, todo con el objetivo de ganar la batalla a la delincuencia.

Sin embargo, no podemos soslayar que persiste la impunidad, en todas sus facetas, lo cual conduce a la reflexión sobre si las medidas legislativas han surtido sus efectos y si hemos abatido la impunidad en comparación a los tiempos donde no había tal gama de normas penales, la respuesta no es halagüeña, pues pareciera que a mayor cantidad de leyes en aras de mejorar el control social, existe mayor impunidad, la razón es simple, un mayor número de conductas sociales resultan ahora típicas, y en cambio no funcionan los instrumentos no penales de control social, ni tampoco se eficientiza la actuación de las procuradurías de justicia, pues no debe perderse de vista que múltiples conducta típicas, son el resultado de la falta de control y supervisión por las autoridades administrativo-preventivas, que desemboca en la concreción de conductas típicas, sin que las normas jurídicas extrapenales, tampoco se cumplan, formándose un círculo vicioso que se potencializa al llegar al ámbito penal.

De tal forma, es indiscutible que no basta la creación o reforma del marco jurídico, aunque si es una herramienta importante para combatir el delito, a efecto de que la autoridad ciña su actuar a las leyes, en ese sentido, es necesaria la reordenación del marco jurídico-penal, mediante la definición sistemática de cuáles son las conductas que en la actualidad requieren tutela penal, para entonces definir cómo se organizarán tales normas, a modo de conformar un verdadero sistema punitivo y acabar con la actual situación que navega entre la tutela de bienes jurídicos en ocasiones irrelevantes y la asignación discrecional de rangos de punibilidad disparatados unos de otros; asimismo se requiere la adopción de un sistema procesal más cercano al acusatorio que democratice nuestro *ius poenale*, en el cual tenga mayor intervención el ofendido o la víctima, incluso hasta compartir la responsabilidad del ejercicio de la acción penal con el Ministerio Público, no sólo en el aporte probatorio y en las audiencias, sino al momento de consignar, de formular conclusiones y agravios, momentos torales del proceso penal,¹⁰⁹¹ entre otros cambios necesarios.

En esa tesitura, debe concretizarse la anhelada redacción de nuevos y modernos códigos penal y de procedimientos penales, primordialmente en el ámbito federal y

1091 A través de la "vista" que el órgano de procuración de justicia le dé al ofendido o su legal representante, antes de presentar su pedimento, para que éstos si lo estiman pertinente puedan formular observaciones y aportes, que enriquezcan el pedimento, mismas que podrá o no considerar el agente promotor de la justicia, pero de no hacerlo y ser utilizada la deficiencia señalada por el ofendido por el juzgador como argumento para resolver contrario a los intereses de la parte acusadora, será motivo de responsabilidad, incluso patrimonial, para el agente que obro de manera incorrecta al desestimar las observaciones del ofendido, situación que seguramente provocaría que los agentes del Ministerio Público o de la Fiscalía (como adelante se propone se denominen) tuvieran mayor cuidado en sus intervenciones; así también, la posibilidad de que en tratándose de delitos perseguibles a petición de parte ofendida, ésta tenga el derecho de formular un proyecto de consignación, de conclusiones o de escrito de agravios, que someterá a consideración del agente de la representación social, quien podrá inadmitirlo y realizar su pedimento, pero con la responsabilidad antes citada. La anterior situación no restaría al Ministerio Público o Fiscalía la titularidad del ejercicio de la acción (procesal) penal, ni implicaría compartirla, pero sí constituiría

del Distrito Federal, que contengan normas congruentes entre sí y armónicas con el resto del marco jurídico, para evitar lagunas en la ley o contradicciones que provoquen injusticia o impunidad.

Asimismo, deberá analizarse y consensarse una gran reforma constitucional en materia de procuración de justicia, para avanzar de una vez por todas en esa materia, y por que no, ubicarse a la vanguardia mundial, conciliando la tradición jurídica mexicana con los nuevos esquemas en esa materia, que permitan una lucha legal, pero eficiente y transparente contra la delincuencia política, común y organizada.

VIII. VISIÓN INSTITUCIONAL DE CONJUNTO

Ahora podemos hacer una recopilación, a manera de conclusión, de nuestra evaluación, del subsistema de procuración de justicia penal, tanto a nivel federal (que incluye el fuero civil y el militar) y el común (integrado por las procuradurías estatales y la del Distrito Federal), mismo que a pesar de sus avances, como lo establecimos en nuestra hipótesis de trabajo, está ciertamente politizado, corrompido, saturado, retrasado y rebasado, por tanto, desacreditado socialmente.

Podemos afirmar ahora que efectivamente la estructura actual del subsistema está politizada, no sólo porque las instituciones y sobre todo su titular dependen del poder ejecutivo federal o estatal, según sea el caso, cual si fuera cualquier

secretaría del ejecutivo, sino porque esa subordinación conlleva al manejo político de asuntos de vital trascendencia nacional o simplemente se ha utilizado y utiliza como instrumento represivo al servicio del gobernante en turno. Casos que patentizan tal afirmación son los políticos perseguidos de manera selectiva por las nuevas administraciones públicas, los presos de conciencia; asimismo el magnicidio de Luis Donaldo Colosio, el homicidio de José Francisco Ruiz Massieu, los asuntos "Aguas Blancas", "Acteal" y "UNAM"; tal vez también la investigación del caso Stanley o bien la del exregente Espinosa Villarreal,¹⁰⁹² por citar sólo algunos.

También se ha comprobado que las instituciones del subsistema están inmersas en la corrupción, en algunos casos, desde su titular y el cáncer se expande en los niveles menores, pues no sólo es corrupción recibir dinero por hacer o no hacer lo que corresponde, sino simplemente el no hacer lo que se requiere para realizar una labor eficaz, a pesar de estar en aptitud de ejecutarlo, de forma tal, que por una causa o por otra, una buena parte de sus integrantes pudieran considerarse corruptos, a pesar que la sociedad reclama el empleo a fondo para combatir eficientemente el crimen. Ejemplos concretos son los casos Instituto Nacional contra las Drogas, Morelos, Nuevo León y Quintana Roo.

1092 Sin desconocer que en años electorales es más visible que las razones políticas se impongan en campos que deberían mantener su autonomía, como la procuración de justicia, someterlos a los requerimientos de la lucha electoral causa profunda inestabilidad, incredulidad y despendio. Cuando los criterios legales son sustituidos por las necesidades coyunturales, se vuelve a constatar el atraso que aún nos domina y lo mucho que nos falta para lograr un sistema político estable, eficiente y democrático. Cfr. SEMO, Enrique. "Samuel del Villar: haciendo historia", *Semanario Proceso*, D.F., México, No. 1224 del 16 de abril de 2000, pp. 38 y 39

Del mismo modo, se evidencia que las procuradurías de justicia están saturadas de trabajo, consecuentemente con un gran rezago en el trámite de las indagatorias, debido a que no resuelven los asuntos al ritmo que se inician, por lo cual crece la impunidad. un ejemplo concreto es el de las averiguaciones iniciadas contra las concluidas con determinación definitiva, excluyendo las enviadas a reserva que no pueden considerarse concluidas o el de las órdenes de aprehensión o comparecencia cumplidas.

Asimismo se ha comprobado que las instituciones de procuración de justicia y los servidores que conforman a éstas, se encuentran en retraso respecto de las organizaciones criminales, pues las propias autoridades se quejan de que aquéllas tienen mejor armamento, que cuentan con sofisticados sistemas para el lavado de dinero o para el transporte de las drogas, etcétera, lo que denota que estamos a la zaga de la delincuencia, incluso a pesar de la intervención de nuestras fuerzas armadas y de la cooperación internacional para la detección de embarques en tránsito, muchos de estos logran arribar a su destino, aparentemente por la disparidad de recursos materiales y tecnológicos; en este rubro no podemos soslayar la diferencia existente en el actuar de la autoridad y de la delincuencia, originado en el principio de legalidad, ya que mientras la primera debe limitar su quehacer a lo que le está permitido, so pena de invalidar su diligencia, la segunda puede desplegar cualquier acto, sea o no lícito, de ahí que la autoridad siempre debe estar actualizada en conocimientos y equipos, para llevar un paso adelante, pues mientras estemos siempre atrás, no podrá haber la eficacia requerida.

Como consecuencia de la anterior variable, se afirma también que la delincuencia organizada, sobre manera la transnacional, ha ridiculizado a las instituciones de procuración de justicia, y parece estar ganando la batalla, tan es así, que la delincuencia ya no es un problema de seguridad pública, sino de seguridad nacional, por tanto, el poder ejecutivo debió conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, coordinado por un Consejo Nacional, encabezado por la Secretaría de Gobernación, para establecer legalmente un sistema central de coordinación, que diseñara la política anticrimen de nuestro país, es decir, las políticas, estrategias y acciones operativas, técnicas y administrativas a ejecutar por todas las instituciones inmersas en la seguridad pública y en especial por las procuradurías de todo el país, apoyándolas a través de la asignación de recursos financieros "etiquetados" que se complementarán con partidas del gobierno del Estado, convenidas por ambas partes; también se advierte que las instituciones están siendo rebasadas, al incrementarse la intervención de la PGR en la investigación y persecución de delitos originalmente del orden común, vía la atracción o la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Sin duda, podemos afirmar ahora que el subsistema de procuración de justicia penal está desacreditado socialmente, por su falta de institucionalidad, entendida como el desempeño legal, eficiente, profesional y honrado de cada entidad y de todas en su conjunto.¹⁰⁹³

1093 No está fuera de contexto el exponer la evaluación que hizo Vicente Fox Quesada de la procuración de justicia en lo particular, pero del sistema de justicia en general, durante diversos discursos de su campaña electoral; en su mensaje intitulado "Ya es tiempo de vivir un verdadero Estado de derecho", señaló que "nunca como hoy existe

Ante el resultado de la evaluación, se patentiza la urgente necesidad de rediseñar desde sus cimientos el subsistema de procuración de justicia penal, conservando los aciertos, pero cambiando sus fallas, con el objetivo de conformar un nuevo “complejo normativo-operativo” que se nutra de los principios político-jurídicos del país, de la transición democrática que vivimos, pero al tiempo efectivamente cumpla las exigencias constitucionales y ciudadanas; no solo una reforma cosmética o parcial, ni siquiera gradual, como las que hasta ahora se han realizado.

Ante todo lo expuesto, en nuestra opinión, ha quedado comprobada nuestra hipótesis de trabajo, al menos en cuanto al diagnóstico del subsistema y a la necesidad de una transformación radical del mismo, ya que en efecto es válido afirmar.

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL EN MÉXICO ES INEFICAZ Y, REQUIERE DE UN CAMBIO INTEGRAL EN LOS ASPECTOS NORMATIVO, INSTITUCIONAL, INDIVIDUAL Y SOCIAL DEL SUBSISTEMA, QUE

consenso sobre el debilitamiento del Estado de derecho. Los mexicanos estamos hambrientos de respeto a la ley. Hemos perdido confianza en la procuración de justicia: nos angustia que no se ejercite acción penal, pero también que se consignen inocentes, aun cuando no hayan participado en la comisión de delito. México entero reclama una nueva forma de ejercer el poder de la sociedad. Un gobierno libre de corrupción, de intereses y privilegios. Un gobierno que haga eficientes las estructuras existentes y transforme radicalmente la cultura de los servidores públicos. Necesitamos edificar un Estado de derecho que sea instrumento eficaz para organizar con justicia la convivencia humana. Un Estado de derecho donde además de contar con leyes justas, tengamos funcionarios que gobiernen de acuerdo con esas disposiciones legales. Necesitamos edificar un Estado de derecho en el que ya no sean las personas sino las leyes y las instituciones, las que determinen las respuestas. Un Estado en el que las leyes sirvan real y eficazmente a la población y no reflejen el interés particular de los gobernantes”, en diverso mensaje intitulado “Compromisos con la seguridad, la justicia y la paz”, señaló “no hay tema que preocupe más a millones de mexicanos que la inseguridad, nos molesta la incompetencia de las autoridades, nos enoja la corrupción, nos decepcionan los resultados de las políticas contra el crimen y la delincuencia, hemos perdido confianza en la procuración de justicia, nos encontramos ante un México asaltado por la delincuencia, temeroso de disfrutar los espacios públicos, la autoridad no ha cumplido con esta tarea que constituye su más elemental obligación, esto no puede continuar así, éste no puede ser el futuro de nuestro país.”

EFFECTIVAMENTE NOS CONVIERTAN EN UN PAÍS EN EL QUE SE RESPETEN LAS LEYES.

DICHO CAMBIO SE INICIA CON LA ADOPCIÓN DE UN MODELO DEMOCRÁTICO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL, QUE TENGA LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA REVERTIR LOS VICIOS DEL ACTUAL Y AVANZAR EN EL LOGRO DE LA JUSTICIA REAL Y NO SOLO FORMAL.

La parte final del presente trabajo, tiene el objetivo de plasmar un nuevo modelo de procuración de justicia penal para México, que atienda estos lineamientos y que sea viable, pues la meta es implementarlo y con ello generar el cambio reclamado.

CAPÍTULO SEXTO

PROPUESTA DE REFORMA AL SUBSISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Reiteradamente se ha señalado que en México existe un antaño reclamo de nuevas políticas y estrategias, que originen el mejor desempeño de las instituciones de seguridad pública y justicia, con miras a alcanzar efectivamente la tranquilidad, equidad y paz social a que tiene derecho todo ser humano; sin embargo, es en los tiempos recientes que los vertiginosos cambios que a diario se suscitan en todos los ámbitos del quehacer humano y social, han generado una desconexión entre los planos formal y material que maximiza los cuestionamientos a las instituciones, principios y criterios que hasta ahora han regido nuestra vida, individual y colectivamente considerada.¹⁰⁹⁴

1094 Cfr MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. "El estado de derecho mexicano", Revista *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, D.F., México, 1997, pp 55 a 82. Las siguientes páginas se nutren del citado artículo, debido a que implica un proyecto de reforma democrática al sistema de justicia penal, pero que no aborda la propuesta que posteriormente nosotros haremos (referida tan sólo al subsistema de procuración de justicia), en todo caso se complementan

Se critica la impunidad, la corrupción, la inaccesibilidad de los débiles al sistema de justicia, la calidad de los subsistemas de procuración e impartición de justicia, así como las respuestas oficiales, muchas veces desafortunadas; por lo cual se insiste en la existencia de una crisis de justicia,¹⁰⁹⁵ que vinculada a los consabidos apuros en materia económica y política, implican la crisis del Estado.¹⁰⁹⁶

De ahí que el virulento ataque de la delincuencia a la sociedad ha provocado en ésta un creciente sentimiento de inseguridad, que se reafirma ante la clara incapacidad de los órganos integrantes del sistema de justicia para frenar el fenómeno y restablecer el orden y tranquilidad ciudadana, lo cual provoca mayor susceptibilidad e incluso desata las pasiones que devienen en el ejercicio constante de la justicia por propia mano o cuando menos de excesos en la legítima defensa, así como reclamos para una mayor represión estatal,¹⁰⁹⁷ que de no recibir una oportuna respuesta del Estado se pueden aunar al desorden provocado por el delito y conducir a un estado de ingobernabilidad.¹⁰⁹⁸

En ese contexto es urgente que la reacción de los órganos competentes e interesados del Estado,¹⁰⁹⁹ además de oportuna y adecuada, sea integral y viable,

1095 Tanto los medios de comunicación como la doctrina lo han resaltado en los últimos tiempos, véase. RICO, José M *Crimen y castigo en América Latina*, Op. Cit.; QUIROZ CUARÓN, A *Crisis de la administración de justicia penal*, OVALLE FABELA, J. *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, entre muchos otros.

1096 Cfr. GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Héctor AGUILAR CAMIN (Coords). *México ante la crisis*, cuarta edición, Siglo XXI, D.F., México, 1990, 2 tomos

1097 Como la implementación de la pena de muerte o trascendentales (condena perpetua) o infamantes (trabajos forzados), que al parecer habíamos superado.

1098 Máxime si consideramos los intereses políticos que siempre buscan desacreditar al gobierno en turno.

1099 Que insistimos, no son solo las procuradurías de justicia, sino también los órganos legislativos, las policías preventivas, los subsistemas carcelarios, los consejos de seguridad nacional y seguridad pública del poder ejecutivo federal y los de seguridad pública estatal, así como los poderes judiciales federal y estatales, pues todos están inmersos en esta problemática

es decir, funcional, pero además que no infrinja los derechos fundamentales de los integrantes de la colectividad, así como los principios del derecho penal propio de un Estado social y democrático de derecho.¹¹⁰⁰

I. PROPUESTAS TRADICIONALES DE REFORMA AL SUBSISTEMA

En ese contexto han surgido diversas propuestas para modificar el *statu quo* existente, sin embargo la mayoría de éstas se limitan al aspecto legal operativo, al referirse a la capacitación, eficiencia, honestidad e imparcialidad de los agentes de las policías judiciales, del Ministerio Público y los peritos, que no son las únicas aristas del problema, sin soslayar que son la parte más cercana a la población, habida cuenta que son el aspecto perceptible por la sociedad.

Elemento básico de las tradicionales propuestas existentes, son las premisas para el diseño de la política anticrimen:¹¹⁰¹

- a) Mayor certidumbre y seguridad jurídica;
- b) Respeto a la legalidad;
- c) Conducción de las relaciones sociales y de los conflictos de intereses en el marco de la ley; y
- d) Supeditación de las autoridades a lo dispuesto por las normas jurídicas.

1100 Necesidad que no se satisface con modificaciones parciales, únicamente dirigidas a aspectos operativos y administrativos, por muy bien intencionadas que sean, sino exige transformaciones del Estado y con ello estructurales, para generar un nuevo sistema, no sólo por cuanto hace a la procuración de justicia penal

1101 Durante las campañas presidenciales para el sexenio 1995-2000; al igual que en las plataformas electorales de los partidos políticos nacionales para la contienda electoral del 2000.

1. ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL

En el caso de la administración federal encabezada por el presidente Zedillo, desde su campaña electoral externó¹¹⁰² su preocupación por “mejorar las vías para fortalecer nuestro Estado de derecho”, así como tener un “acceso real a la justicia”, ante lo cual propuso los siguientes 10 puntos.¹¹⁰³

1102 En su discurso pronunciado el 14 de julio de 1994 en Guadalajara, Jalisco

1103 Los cuales se patentizan en alguna forma a través de los 8 ejes rectores del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a 1999 se evaluaron de la siguiente forma *Eje 1. Profesionalización* Desde noviembre de 1997, se estuvo trabajando en el proceso de evaluación y certificación de los mandos medios y superiores de las corporaciones policiales a través de las siguientes evaluaciones: Evaluación médica, psicológica y detección de uso de drogas (IMSS), Evaluación de la capacidad física, conocimientos de armamento, tiro y habilidad para el mando, SEDENA Evaluación psicológica y de conocimientos, a cargo del CENEVAL, y evaluación socioeconómica por SECODAM. Hasta diciembre de 1998, el programa de evaluación tuvo un avance del 80%. Se evaluó a 45,729 personas, de las cuales 1,450 son policías preventivos en activo y 115 nuevos elementos, 23,082 policías judiciales en activo y 7,932 nuevos elementos, 6,729 ministerios públicos en activo y 1,598 nuevos elementos, 3,656 peritos en activo y 1,167 nuevos peritos. A todos ellos les fueron aplicados un total de 265,807 exámenes diversos. De ese total, únicamente se capacitó a 24,965 elementos, que pasaron la evaluación inicial, resultando 17,800 policías judiciales o ministeriales, 4,448 agentes del Ministerio Público, y 2,717 peritos. Cursos realizados 1 para directores de 47 academias, escuelas e institutos de formación policial; 3 cursos para 132 miembros de la Policía Nacional de Migración, en los estados de Michoacán, Tabasco y Sinaloa, 2 cursos de actualización en técnicas de laboratorio de química forense, y 3 cursos de actualización en balística forense. Entrenamiento en mediación para ministerios públicos y jueces civiles o familiares, curso de tipología de los delitos: secuestro, violación y homicidio, y se apoyó en el Diplomado en Políticas e Instrumentos de Seguridad Pública, al INAP. Para tales efectos se hizo uso de las 76 Academias de carácter municipal, estatal y federal que se ocupan de la capacitación básica de policías judiciales, preventivos y, eventualmente de custodios penitenciarios y de menores infractores, y se están creando 5 Academias Regionales de Seguridad Pública (distribuidas en los estados de México, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz), con una inversión de 80 millones de pesos, que, además de los cursos de capacitación especializada, iniciarán la carrera de técnico superior en policía judicial, con una duración de tres años, así como la especialidad en derecho penal y criminología para jueces y ministerios públicos. En su segunda etapa, estas academias albergarán un Centro de Servicios y Capacitación Pencial. Con la finalidad de mantener permanentemente actualizados a los policías de las diferentes corporaciones, se crearán los Centros Regionales de Actualización Policial, que en su primera etapa se establecieron en los estados de Campeche y Morelos. De esta forma la profesionalización abarca a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y de las tres funciones básicas de los mismos, prevención, policía judicial y custodios. Durante 1999, se proyectó impartir 64 cursos monográficos, dirigidos a jueces, agentes del Ministerio Público, agentes de la policía judicial, peritos y personal operativo migratorio de todo el país, en materia penal, de delitos de secuestro, homicidio, violación, actualización en temas criminológicos, investigación policial, lucha contra la delincuencia organizada, seguridad en el control de flujos migratorios y combate al narcotráfico. Se estimó capacitar a cerca de 40 mil servidores públicos y atender, en programas de formación especializada, alrededor de 5 mil elementos. En el proceso de evaluación y certificación de personal, se atenderá a 55 mil servidores públicos, mediante la aplicación de 275 mil exámenes, que incluye a mandos medios y superiores de las áreas preventivas. Asimismo, se previó un apartado que permitiría incrementar, por primera vez con apoyo federal, los sueldos y percepciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales o ministeriales y peritos. Para el otorgamiento de estos estímulos, el proceso de evaluación y certificación realizado durante 1998, sirvió como instrumento de apoyo. *Eje 2. Cobertura y Capacidad de Respuesta:* Se trabaja con dispositivos a nivel nacional, regional y local, para redistribuir e incrementar el número actual de elementos preventivos en función del volumen poblacional, la extensión territorial y la incidencia delictiva. Adecuar planes operativos estatales y municipales, hacia objetivos específicos en zonas urbanas, suburbanas y rurales. Incrementar el número de agencias y ministerios públicos, así como de sus auxiliares y peritos, de acuerdo al índice delictivo. Asimismo, se participa en el Comité Técnico del Programa Nacional de Seguridad en Carreteras con la finalidad de identificar los tramos con mayor recurrencia de ilícitos y establecer las acciones preventivas correspondientes; a través del Subcomité de Acciones Operativas, que integra también a las Cámaras de Transporte de Carga y de Pasajeros. Se establecieron programas emergentes en los estados de Chiapas y Guerrero y operativos en diversos puntos de la zona metropolitana. *Eje 3. Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública* La administración de los Registros Nacionales son responsabilidad legal del

Sistema Nacional y son los siguientes Personal de Seguridad Pública, Armamento y Equipo, Estadística de Seguridad Pública, Información de Apoyo a la Procuración de Justicia, Servicios de Atención a la Población Estadística Delictiva, Vehículos Robados Para tal propósito, el 18 de septiembre de 1998 se instaló el Comité Interinstitucional de Estadística e Información de Seguridad Pública (CIEISP) integrado por el SNSP, INEGI, PGR, 5 procuradurías estatales, SEGOB, SCT, SHCP, SECOFI y SEDENA y en el cual participan también el Poder Judicial a través de la Conferencia Permanente de los Consejos Mexicanos de la Judicatura y de la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados, asimismo, procuradurías de otros estados de la República, funcionarios estatales y secretarios ejecutivos de los Centros Estatales de Seguridad Pública Creándose las siguientes 19 comisiones: Catálogo de Delitos y su Homologación, Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, Registro Nacional de Armamento y Equipo, Registro Nacional de Averiguaciones Previas y Ejecución de Resoluciones Judiciales a cargo de Ministerio Público, Registro Nacional de Procesados, Sentenciados y Ejecución de Sentencias Penales, Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados, Registro Nacional de Resoluciones Judiciales, Registro Nacional de Menores Infractores, Registro Nacional de Infraestructura en Comunicación, Registro Nacional de Administración de Bienes Informáticos; Normatividad, Registro Nacional de Infracciones Administrativas; Registro Nacional de Seguridad Pública en Carreteras; Legislación sobre Seguridad Pública; Registro Nacional de Bienes Asegurados, en el fuero federal y en el fuero común; Registro Nacional de Imputables por Deficiencias Mentales, Interpretación e Integración Estadística, Programa Nacional de Identificación Criminal y de Menores Infractores, Registro Nacional de Empresas Privadas de Seguridad Durante la 2ª Reunión del CIEISP que se celebró el 13 de octubre DE 1998 en Veracruz, se presentaron los Programas de Trabajo por Comisión, a través de los formatos que el Sistema de Información proporcionó a cada presidente para tal efecto. La 3ª Reunión se llevó a cabo el 1º de diciembre de 1998, en la cual se presentaron los avances de cada Comisión, y se pudo observar que la integración de la información podría quedar en el transcurso de los próximos meses. Los secretarios técnicos de cada una de ellas que son funcionarios del SNSP, así como los asesores técnicos a cargo de INEGI, están haciendo la labor de perseguir y consolidar la información necesaria, para agilizar el trabajo de las Comisiones y poder iniciar el acopio de la misma para poder estar en posibilidad de observar avances tangibles a este respecto. Por otra parte, se adquirió el equipo para el Centro de Cómputo Central. Por lo que respecta al Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública se cuenta con una base de datos histórica de 268,388 registros, 197,663 del Registro Nacional de Armamento y Equipo y 95,553 del Archivo de Procesados y Sentenciados. Asimismo, se adquirieron herramientas tecnológicas para desarrollar los sistemas de identificación, como el Sistema para la Creación de Fenotipos y Reconocimiento Facial (permite crear retratos hablados en forma automatizada) y Sistemas de Seguridad Lógica, que garantizan el control del acceso a la información. El Sistema Nacional adquirió e inició la instalación del equipo de Reconocimiento de Huellas Dactilares (AFIS), para dar soporte a la Red Nacional, teniendo como meta la captura de 1 millón 500 mil fichas para 1999. También se integró la información actualizada para el sistema de la Clave Única de Identificación de Personal (CUIP), con 24,965 registros. Esta clave es el elemento que permite identificar al personal de seguridad pública, otorgando una cédula personalizada a través de la información de cada persona, que se registra en la base de datos nacional. Se desarrolló un Censo Nacional Penitenciario, con información de delitos del fuero federal, del orden de 30,204 sentenciados. Se ha desarrollado el Registro Nacional de Vehículos Robados y a partir de marzo de 1999 se da servicio al público, lo cual facilita al usuario el poder verificar el número de serie de su vehículo, conforme a estándares internacionales (VIN). Asimismo, se ha desarrollado el Sistema de Información de Mexicanos que cumplen sentencia en los Estados Unidos, como medio para verificar si una persona que es repatriada a México, enfrenta algún proceso judicial por la comisión de un delito. Se integró el archivo de Legislación de Seguridad Pública a nivel nacional, y del cual podrán tener acceso todas aquellas personas encargadas de la seguridad pública del país. Por otro lado, se ha venido trabajado con el FBI con el objeto de definir lineamientos generales y puntos de acuerdo para formalizar un convenio de colaboración entre ambas instituciones en materia de capacitación, intercambio de información y transferencia de tecnología.

Eje 4 Equipamiento, Tecnología e Infraestructura

a) Equipamiento. Se otorgaron 3,148 vehículos a policías preventivas y judiciales, armas cortas y largas, 2 helicópteros para la procuración de justicia, equipo antimotín. Destaca también el equipamiento e instalación de 29 laboratorios. Se puso en marcha un programa de mantenimiento y reparación básica del armamento deteriorado e inutilizado mediante talleres móviles habilitados en camiones equipados con la tecnología necesaria para este efecto (Camiones Armeros).

b) Tecnología. Se realizó el diseño y construcción, para ser operada antes de finalizar 1999, la Red Nacional de Telecomunicaciones, con la finalidad de mejorar la capacidad nacional, estatal e interestatal de vigilancia, disuasión, reacción, investigación, aprehensión, procesamiento, ejecución de penas y medidas de seguridad. Por recomendación de la SECODAM, se realizó un proceso de validación técnica del proceso de asignación directa a cargo del CINVESTAV, opinión que coincidió con la emitida por el Comité de Adquisiciones de la SEGOB, en que los conceptos tecnológicos de la Red Celular "troncalizada digital encriptada multisitio", son requisitos indispensables para la operación mínima de la Red. La red presenta las siguientes ventajas:

1. Es completamente digital, punto a punto, evoluciona de analógica a digital, lo que permite asegurar en todo momento la transmisión de voz, datos e imágenes.
2. Presenta un óptimo aprovechamiento del espectro radioeléctrico y posibilidades ilimitadas de expansión.
3. Alta seguridad en el algoritmo de encriptación militar que se modifica aleatoriamente y vía aérea.
4. Inversión inferior en 40% a las otras propuestas que se analizaron y con costos de operación de la cuarta parte de las otras alternativas.

Se está trabajando en el establecimiento, estandarización y modernización de la infraestructura a nivel nacional, para concentrar de manera eficaz y efectiva, la articulación y coordinación de las instituciones de seguridad pública del país, mediante la interoperatividad de los sistemas, para que las instituciones puedan disponer de la información y operar sus centros de control. Durante el último cuatrimestre de 1998 se firmaron el 70% de los anexos técnicos correspondientes por parte de las entidades federativas y en el resto de los estados, se encontraban listos para ser enviados a firma de las autoridades

- 1) Profesionalización, dignificación y moralización de los cuerpos de seguridad pública;
- 2) Mejorar la administración de los cuerpos de seguridad pública;
- 3) Una eficiente coordinación policial;

competentes. El SNSP se comprometió a proporcionar todas las facilidades técnicas para asegurar la compatibilidad, interconectividad y operatividad dentro de la Red Estatal de Comunicaciones y del Servicio Telefónico de Emergencia, con la Red Nacional. Asimismo, se dará a cada Estado, el apoyo jurídico-administrativo necesario para que la adquisición de los equipos a nivel estatal, se realice con la rapidez que amerita el Programa lo cual permitirá a cada Estado asegurar una economía de escala por la adquisición de volúmenes significativos. El Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066, fue adquirido por licitación pública internacional. El 20 de enero de 1999, se firmó el primer contrato para este servicio con el estado de Aguascalientes. El servicio estará constituido por 32 centros en cada capital de los Estados y el D.F., como centros de atención estatal y tendrá centros remotos de atención locales en cada entidad. Se procede a la homologación y estandarización para implementar el servicio a nivel nacional y ofrecer a la comunidad un solo indicativo que sea reconocido con el mismo dígito en toda la República. c) infraestructura. Centro Nacional de Información. Se gestionó la construcción de las instalaciones para conformar el CNI en el D.F., que ofrezcan confidencialidad, disponibilidad y seguridad requeridas para albergar al Sistema Nacional de Información y se contará con un centro espejo de respaldo en otro lugar del país. Instalaciones de Procuración de Justicia: Se apoyó la construcción y dignificación de 7 agencias del ministerio público en Chihuahua, Guerrero y Quintana Roo y la construcción de la primera etapa del edificio de la PGJ de Sonora. Se está construyendo una caseta de seguridad pública en carreteras en el estado de Nayarit. Se construyeron 4 cuarteles de policía en Chiapas y 22 bases operativas en Oaxaca, además del avance en los proyectos de construcción de las 5 Academias Regionales y de los 2 Centros de Actualización Policial. Infraestructura Penitenciaria y Dignificación. En el periodo 1996-2000 se construyen 35 nuevos reclusorios y se amplían en sus instalaciones actuales más de 171 cárceles. Entre las obras más importantes se encuentra la continuación de la construcción de 12 centros de Readaptación Social y la dignificación de 83 centros, con la creación de más de 4,400 nuevos espacios. De los fondos disponibles en Banobras sobre arrendamiento financiero, se transfirieron fondos para la terminación del Centro Penitenciario de Xochitépéc, Morelos, con una capacidad de 2,000 espacios adicionales. Cabe señalar que, el 7 de diciembre se recibió la autorización por parte de la SHCP para que el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sea el responsable del ejercicio de los recursos disponibles en el mandato n° 1926 establecido en *Arendadora Banobras*. El poder disponer de dicha autorización, permite la conclusión de 5 CERESOS ubicados en Jalisco (2), Coahuila (1), Nayarit (1) y Colima (1), lo que significaría disponer con más de 6,500 espacios. El país requiere la construcción de 36 mil espacios para el año 2000; para lo cual se prevé una inversión de 1,420 millones de pesos. Por lo que respecta al Socorro de Ley, el Sistema Nacional está realizando las gestiones correspondientes ante la SHCP, a solicitud de la Subsecretaría de Seguridad Pública, para aumentar la cuota de \$15.50 a \$20.00 pesos diarios por reo. Eje 5 *Instancias de Coordinación*: Existen los órganos auxiliares de apoyo para el Sistema Nacional, que son los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, Prevención y Readaptación Social, Participación Municipal. El Sistema Nacional ha participado en las 8 reuniones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, constituida en 1996, en las cuales se han tomado importantes acuerdos para la coordinación entre las instituciones de procuración de justicia y con el poder judicial. Por otro lado, se tiene un registro y seguimiento del funcionamiento de 989 consejos municipales y de 170 consejos intermunicipales de seguridad pública en el país, que han sesionado en 1,639 ocasiones. Dentro de la estrategia de policías federales, destaca el posibilitar el desarrollo de dispositivos conjuntos entre dos o más corporaciones con atribuciones federales, ya sean preventivas o judiciales, con sus similares a nivel estatal o municipal, con fines de disuasión, reacción, investigación y aprehensión en ilícitos de mayor incidencia y repercusión social. La Policía Federal Preventiva tiene la responsabilidad de prevenir los actos que impliquen la transgresión a las leyes federales. Es decir, su ámbito de competencia queda claramente delimitado a la prevención de delitos, con una adscripción administrativa y un mando único centralizado, autonomía técnica y administrativa en el ejercicio de sus funciones y estará a cargo de un Comisionado, nombrado y removido, en su caso, por el presidente de la República y trabajará bajo la coordinación de la Subsecretaría de Seguridad Pública. Eje 6 *Participación de la Comunidad*. Se han integrado y se encuentran en funcionamiento 1,434 Comités Locales de Consulta y Participación de la Comunidad en diversas regiones del país. Asimismo, durante la pasada Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se tomó el acuerdo de incorporar al Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad, dentro del Sistema Nacional, como apoyo a la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia. Eje 7. *Marco Legal*. Se ha participado, de manera consultiva, en la elaboración de iniciativas de reformas de ley, códigos, etc., y en la elaboración de proyectos para propiciar un marco normativo actualizado y moderno de las instituciones de seguridad pública. Está por firmarse un convenio en materia de investigación tecnológica y científica con la UNAM y otro en materia de capacitación, intercambio de información y transferencia de tecnología con el F.B.I. Los recursos se aplicaron principalmente en los ejes de Profesionalización, en los subprogramas de Evaluación y Certificación y en el Sistema Nacional de Formación Académica, y al de Equipamiento Tecnológico e Infraestructura, dentro del cual destacan los programas de construcción y dignificación penitenciaria y la Red Nacional de Telecomunicaciones.

4) Campañas de prevención del delito,¹¹⁰⁴

1104 Viene bien recordar el discurso que sobre el tema pronunció el procurador general de la República el 25 de noviembre de 1999 al clausurar el Tercer Congreso Nacional sobre Prevención del Delito, realizado en Querétaro, que en lo conducente indica "A continuación me propongo exponer algunas ideas preliminares que pueden servir para ir cubriendo ese vacío (en materia de política para la prevención del delito) La exposición que hago sigue una secuencia deductiva, es decir empezaré por lo que considero más general y fundamental, para descender a lo más particular y específico de una política que sustente la prevención del delito 1. El Estado humanista Este concepto tiene una amplitud tal que bien podríamos dedicar todo el Congreso Nacional para dilucidarlo con la extensión que merece. En obvio de tiempo y para no desapegarnos del tema central, me atengo a una delimitación muy pragmática y sostengo que el Estado humanista es aquel capaz de concretar para sus gobernados los derechos fundamentales de la persona humana internacionalmente declarados y reconocidos, es decir, los derechos humanos en lo que se ha denominado sus tres generaciones, desde las libertades fundamentales de la persona hasta los derechos de solidaridad, como son los derechos a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y a recibir los beneficios del patrimonio que le es común a la humanidad Si el Estado adopta este compromiso de materializar los derechos humanos, vanas son las consecuencias que se siguen Por ejemplo, la economía debe ponerse al servicio del ser humano, y esta decisión podrá influir en la disminución de los índices delictivos Aunque está demostrado que no siempre hay una correlación directa entre la situación económica y el incremento de la criminalidad, lo cierto es que una economía que permita mayores empleos y mejores niveles de bienestar para el conjunto de la sociedad, constituye una forma de prevenir la proliferación de la delincuencia Podría dar otro ejemplo de una política humanista, un ejemplo que he utilizado con relación al desafío que representan al fin del milenio las drogas ilícitas Una política humanista exige tratar al adicto como un enfermo, no como un delincuente, por tanto, supone garantizar el derecho a la salud de manera eficiente para todo aquel que requiere asistencia médica y psicológica Una política humanista tiene necesariamente que identificar a la población en riesgo frente al fenómeno de las drogas y ello supone hacer efectivos los derechos de género, los derechos del niño y de los grupos sociales desfavorecidos Estoy convencido que se puede sustentar la tesis de que una adecuada política de prevención del delito no puede ser sino humanista, respondiendo a los lineamientos de un Estado que hace del ser humano un fin en sí mismo y nunca un medio. El Estado humanista es un Estado que reconoce que la dignidad de las personas está fuera de todo cuestionamiento Pero deja en claro que el interés privado no puede estar por encima del interés público Ni el más arrebatado y extremo liberalismo individual sería razonablemente capaz de anular la fórmula de la sociabilidad que establece que la frontera para el ejercicio de los derechos propios termina en el lugar donde nacen los derechos de los demás 2 La cultura de la legalidad. Es condición indispensable para la prevención del delito que juntos, sociedad y gobierno, nos esmeremos en la construcción de una sólida y genuina cultura de la legalidad Lo que realmente edifica y cotidianamente fortalece a nuestra nación es el respeto y el cumplimiento de la Ley} En esto radica esencialmente la cultura de la legalidad cimiento de todo Estado de derecho La cultura de la legalidad representa la mejor garantía de un país de leyes, con paz y democracia plenas, con justicia y seguridad efectivas Gracias a esta cultura los ciudadanos conocen sus derechos, saben de los límites de la acción de la autoridad, asumen sus obligaciones y disfrutan plenamente de sus libertades Por lo que se refiere a la autoridad, la cultura de la legalidad entraña la certidumbre y juridicidad de sus decisiones y acciones, como principios indispensables que eviten actuaciones, caprichosas y arbitrarias de los servidores públicos La observancia de la ley es el mejor ejemplo que un servidor público puede y debe dar para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, especialmente en las de procuración de justicia Por lo que se refiere a la ciudadanía, la cultura de la legalidad está vinculada al desarrollo de la formación cívica que, en su forma contemporánea, comporta la asimilación de una tabla de derechos con sus deberes asociados La cultura de la legalidad se cimenta en la conciencia de que no hay derechos sin obligaciones, ni obligaciones sin derechos Así, la cultura de la legalidad debe llevar a entender que el derecho a gozar de los bienes públicos, tales como escuelas, hospitales o las vías de comunicación, implica el deber de contribuir a mantenerlos, ya sea mediante el pago de impuestos o también evitando que se deterioren por causa del descuido de los mismos usuarios Pero el deber de preservar los servicios públicos implica el derecho que sean prestados de manera eficiente y equitativa En general, la cultura de la legalidad redundará en que los ciudadanos puedan aceptar convencidamente que tienen la obligación de cumplir con lo que la ley ordena, pero que tienen el derecho de exigir que los órganos de procuración y de administración de justicia se apeguen a los mandamientos legales. Quedaría sin bases reales de sustentación la cultura de la legalidad si no se acompaña, correlativamente, de logros en la lucha contra la impunidad Sin lugar a dudas, lo que más hiere a la sensibilidad colectiva es el conocimiento de hechos delictivos que quedan sin castigo La impunidad agravia a la sociedad, pero también es un motivo para no poder concretar el compromiso de los individuos con la ley Por otra parte, hay que tomar en cuenta que de nada sirve la búsqueda y el esfuerzo para fomentar la cultura de la legalidad si la gente constata que los delincuentes evaden con relativa facilidad la acción de la justicia, que los procedimientos legales están sujetos al precio que les imponga el mejor postor, que los derechos de las víctimas se hunden en la desesperanza de un pozo sin fondo, que la justa reparación del daño producido por un acto delictivo nunca llega a satisfacerse Es decir, lo que ocurra en las otras esferas del sistema de justicia penal, sean positivas o negativas, repercuten en las acciones preventivas de la criminalidad La prevención del delito tiene que sustentarse en el fomento de la cultura de la legalidad y ser un reflejo de la lucha constante contra la impunidad 3 La formación educativa del ciudadano. En sentido estricto, el ciudadano no nace sino que se forma, se educa en una determinada colectividad donde prevalecen ciertos valores. El proceso educativo, que no sólo se realiza en la escuela, porque también educa la televisión, la radio, las revistas, debe fomentar el desarrollo de la personalidad moral y cívica de los individuos, respetando su libertad y autonomía. Igualmente, el proceso educativo debe estimular consensos cada vez más amplios sobre los valores imprescindibles de la convivencia armoniosa, asegurando la validez intersubjetiva de las normas básicas de coexistencia mediante la reflexión y el diálogo constructivo. Con mucha frecuencia se olvida que las normas

jurídicas en general y las penales en lo particular protegen determinados bienes. Estos bienes no son otra cosa que aquellos valores que la sociedad ha considerado en un momento dado como los más importantes para la convivencia pacífica, justa, segura y estable. La seguridad jurídica incluye la garantía de que las normas sólo tipificarán aquellas conductas que lesionen o pongan en peligro auténticos valores jurídicos. En rigor, los tipos penales no tutelán aisladamente un bien sino el orden social en general. Por consiguiente, la educación cívica habrá de presentar explícitamente esos valores, clasificados y explicarlos como componentes propios del funcionamiento social armónico y como intereses básicos para los individuos. De esta manera, la educación cívica debe realizar una labor preventiva porque forma en la conciencia moral de las personas la ponderación por la axiología adoptada por la sociedad a la que pertenecen. De ello tendría que derivarse una determinada obligación moral de respeto por esos valores cuyo sentido profundo sirve a la cohesión social.

4. Participación social y medios de comunicación. Recientemente, en la cuarta sesión de la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social celebrada en la Secretaría de Gobernación se tomaron varios acuerdos. Uno de ellos indica que la iniciativa privada participe en el patrocinio de un programa nacional de prevención del delito, que se impulsará a través de los medios de comunicación y en el ámbito educativo, regionalizado y sectorizado de acuerdo con los factores sociales, económicos, culturales y criminógenos de cada zona. Estará enfocado, particularmente, a niños y jóvenes, enfatizando lo referido a la prevención de las adicciones. Igualmente se tomó el acuerdo de alentar la organización y participación ciudadana, mediante una alianza sociedad y gobierno, a través de la creación de comités de participación, adoptando el paradigma preventivo como eje de las políticas de seguridad. Asimismo, se planteó al Sistema Nacional de Seguridad Pública la necesidad de destinar mayores recursos y partidas específicas a los programas de prevención del delito que se desarrollen en los tres niveles de gobierno. Todos estos acuerdos recientes vuelven a dar prioridad a la participación de la sociedad organizada y a los medios de comunicación, porque debe subrayarse que toda actividad preventiva está dirigida a la sociedad y debe hacerse con el concurso de la sociedad. Por lo tanto, hay que fomentar en los grupos sociales actividades contempladas en el marco de la Ley y la justicia. Al mismo tiempo hay que favorecer en los grupos algunas transformaciones: transformar las actitudes pasivas por las activas, las individualistas por las participativas, las solitarias por las solidarias, las conformistas y receptivas por las creativas e innovadoras. Tenemos que hacer ver a las comunidades que la criminalidad anda allí donde existe la indiferencia, la apatía, la insensibilidad, el desinterés, la incredulidad y el egoísmo. La colaboración ciudadana en la procuración y en la administración de justicia se da por muchas vías, por medio de la denuncia formal de los presuntos ilícitos, por medio de la denuncia confidencial o informe ciudadano, por la participación activa y organizada en campañas y actividades preventivas que se expresan en el fomento de actividades cívicas. Todo esto será factible si hay confianza en las autoridades y las autoridades tienen una adecuada capacidad de respuesta. Estas son, al mismo tiempo, circunstancias que habrán de facilitar los programas preventivos. La prevención del delito busca entrelazar elementos jurídicos con principios morales que imponen el deber ético de rechazar la violencia como medio para resolver nuestros conflictos y el deber de ser solidarios con el prójimo, respetando su vida, su libertad y sus bienes. Las reglas morales sólo se cumplen por convencimiento y en este renglón los medios de comunicación cumplen una función importantísima. En la actualidad los procesos de concientización no pueden concebirse sin la utilización adecuada y responsable de instrumentos tan importantes como son el radio, la televisión, los medios impresos y los cibernéticos. Los contenidos y las formas de actividades de entretenimiento y recreación tienen que ver de manera significativa con la formación y puesta en práctica de valores. Debe evitarse que los medios de comunicación masiva promuevan actitudes que ellos mismos y la sociedad reprueban. La PGR ha utilizado los medios de comunicación masiva para difundir mensajes preventivos en contra del consumo de drogas ilícitas, y para informar a los gobernados sobre los delitos federales que más comúnmente se cometen. Las procuradurías locales también hacen lo propio. Sin embargo, para lograr los efectos esperados debemos ir más allá. Es indispensable que los dueños de los medios de comunicación asuman un compromiso con la cultura de la legalidad y no generen productos que tácita o expresamente hagan apología del delito. El pleno ejercicio de la libertad de expresión del cual gozan no debe aparejar mensajes que contravengan los principios que rigen la moral pública y cumplimiento de lo que ordenan las leyes. Algunos medios contribuyen a generar en la ciudadanía una percepción de la inseguridad pública y una imagen de la criminalidad que no siempre corresponde a los datos disponibles. Esta afirmación no significa intentar soslayar el grave problema de la criminalidad, pero sí significa que las actitudes y las dimensiones del miedo ante la criminalidad deben considerarse como un objeto de estudio en sí mismo y no como un índice válido de la situación que guarda la delincuencia. Es responsabilidad de los medios tratar de poner la información periodística en su justa medida, sin exagerar en un sentido o en otro. Igualmente, es responsabilidad de los medios ayudar a la ciudadanía para que eleve su capacidad de entender los alcances de la cultura de la legalidad. Los medios lo pueden lograr y cuando lo hacen se convierten en verdaderos aliados de la lucha anticrimen. La sociedad civil, por su parte, debe favorecer estrategias para la solución no violenta de los muy naturales conflictos que se presentan entre sus miembros. El recurso de la cultura de la legalidad debe ser visto por la sociedad como un medio para potencializar la cohesión y la estabilidad de la comunidad. La violencia y el delito causan anarquía y la anarquía es incompatible con los fines de toda sociedad. La escuela educa, pero también educa la sociedad en su conjunto. La sociedad es en definitiva, la escuela de la ciudad, uno de cuyos componentes es la cultura de la legalidad. La política estatal para prevención del delito debe incluir el despliegue de una extraordinaria alianza con los diferentes grupos sociales para que juntos, el gobierno y la sociedad, puedan comprometerse en el fomento incesante de la cultura de la legalidad. Esta gran alianza debe soportarse en una política de medios masivos de comunicación que lleve a la mayoría de la población, de manera muy subrayada a los niños y jóvenes de nuestro país, el mensaje profundo de los derechos humanos y del respeto a la ley. Hay que buscar que este mensaje sea verdaderamente congruente, de manera que se elimine la posibilidad de que los medios de comunicación sean el escaparate de la apología del delito; que se suprima la posibilidad de que los hogares mexicanos, a través de las antenas, sean víctimas cotidianas de la violencia y la sinrazón; que se excluya definitivamente la posibilidad de que los principios y valores que han dado permanencia a nuestra especie sucumban ante los embates de la inmoralidad del 'rating'. En fin, el desarrollo de una política general

- 5) Lucha firme y permanente contra el narcotráfico y los secuestros,
- 6) Modernizar la función del Ministerio Público;
- 7) Reforma integral del Poder Judicial;
- 8) Independencia de los jueces y calidad de la impartición de justicia;
- 9) Garantizar el acceso a la justicia, y
- 10) Establecer mecanismos efectivos para controlar actos de autoridad.¹¹⁰⁵

A criterio de algunos,¹¹⁰⁶ estos puntos implicaron una propuesta integral de transformación de los sistemas de justicia y seguridad pública, que incluso tenía su columna vertebral en "hacer de la real vigencia y aplicación de la norma un parámetro cotidiano para la convivencia segura, armónica y respetuosa y, por el otro lado, hacer de la justicia un fin en sí mismo, para instaurar la plena vigencia del Estado de derecho".¹¹⁰⁷

Ya como presidente de la República, el doctor Zedillo presentó y sigue presentando iniciativas de modificaciones a las leyes existentes y de creación de nuevas normas jurídico-penales, sin embargo, existe la convicción generalizada de que en México existen dos tipos de Estado:¹¹⁰⁸

para la prevención de la delincuencia es una cuestión que debe encontrar vías de expresión y de realización imaginativas y de verdadero impacto pues solo de esta manera el sistema de seguridad pública de nuestro país encontrará sus mejores realizaciones en bien de toda esa gente que anhela volver a caminar con la tranquilidad por las calles y volver a transitar con serenidad por los caminos de México. Estoy seguro que las reflexiones surgidas de este Tercer Congreso Nacional de Prevención del Delito fortalecieron la perspectiva humanista, la cual de sustento y dirección a la cultura de la legalidad, para el bien de los gobernados y de nuestras instituciones. Estoy seguro que todos los trabajos emprendidos fueron motivados por ese entusiasmo contagioso que deviene de la participación en una tarea que tiene todas las bondades posibles, como es el caso de la prevención del delito "

1105 Propuesta que sigue siendo el "caballito de batalla", toda vez que Francisco Labastida propone los siguientes 10 puntos. Crear la Secretaría de Seguridad Pública, profesionalizar los cuerpos de seguridad pública, mejorar sueldos y estímulos a policías, aumentar los recursos para seguridad pública, incorporar a la sociedad en las tareas de evaluación de la policía, castigar con mayor rigor a los delincuentes, combatir el narcotráfico y el crimen organizado, apoyar la prevención del delito, mejorar y agilizar la procuración y administración de justicia y fortalecer al poder judicial. Aunque los demás candidatos, en el aspecto operativo no aportan nada mejor o más concreto.

1106 Cfr. MORENO HERNÁNDEZ, Moisés. *El Estado de derecho mexicano*, Op. Cit. pp. 57 y 58.

1107 LOZANO GRACIA, Fernando Antonio. "La procuración de justicia en el desarrollo nacional", conferencia, D.F., México. Colegio Superior de Defensa. 1° de marzo de 1995.

1108 Dualidad que abordó el entonces procurador general de la República, Antonio Lozano Gracia. *Ídem*.

- a) El de las prácticas de corrupción, impunidad y abuso de poder, al margen del marco legal que nos rige, y
- b) El del Estado de derecho, en el cual el poder público actúa conforme a las normas que lo regulan, garantizando la protección de los bienes sociales esenciales (tales como la vida, libertad, salud, seguridad, etc.) tendiente a consolidar un Estado de leyes.

Cabe precisar que en todo momento se ha reconocido que la crisis socio política y económica ha afectado directamente nuestro incipiente Estado de derecho, toda vez que *dicha crisis*:

*" Ha encontrado una de sus causas fundamentales en el sometimiento de la ley a presiones de orden político, que anulan el sistema de justicia. Esto, a su vez, ha provocado que, en muchos casos, las instituciones no hayan cumplido con el papel asignado, en el marco de nuestro sistema de gobierno republicano, representativo, democrático y federal. Otro factor ha sido que los otros dos poderes de la Unión han abdicado, en cierta medida, sus funciones. Es así como el principio de división de poderes, uno de los fundamentos esenciales del Estado de derecho, se ha visto francamente cuestionado. En la teoría del Estado moderno, que es fundamentalmente el Estado de derecho, la soberanía es un poder legítimo, sometido al imperio de las normas jurídicas. En el replanteamiento del modelo jurídico para acceder al pleno del Estado de derecho, el procurador general de la República ha sido conceptualizado como un promotor de la constitucionalidad, mientras que entre los principales retos de la Procuraduría General de la República está el de coadyuvar al pleno Estado de derecho en el marco de un federalismo más vigoroso "*¹¹⁰⁹

Como en su oportunidad lo señalamos, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, uno de sus cinco objetivos fundamentales fue consolidar un régimen de convivencia social dirigido plenamente por el Derecho, donde la ley sea aplicable a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos; en razón de lo cual dedica un capítulo al objetivo "Por un Estado de derecho y un país de leyes"

1109 LOZANO GRACIA, Fernando A. "La procuración de justicia en el desarrollo nacional", *Op. Cit*

Ahora bien, lo que debemos entender por Estado de derecho, ya fue señalado con antelación, sin embargo, cabe reiterar que no todo Estado, por el mero hecho de serlo o por el hecho de poseer un orden jurídico, será un Estado de derecho. Mientras Estado y Derecho conciben al hombre como una "cosa", como un "instrumento", y lo utilicen para sus propios fines, no puede darse el calificativo de "Estado de derecho".¹¹¹⁰ Será merecedor de este calificativo, sólo en la medida en que Estado y Derecho reconozcan y respeten los derechos humanos; lo que quiere decir, reconocer al hombre como "persona" como "fin en sí mismo" (concepción antropocéntrica), al que le son inherentes una serie de derechos.¹¹¹¹

Ese reconocimiento y garantía de los derechos humanos debe hacerlo el Estado a través de cauces formales que se derivan del principio de división de poderes, que mediante la ley, limita sus funciones, para proteger a los hombres del despotismo; así también del principio de reserva, el cual implica la exclusividad de ejercicio de las facultades conferidas, también, del principio de legalidad, que limita la actuación de la autoridad a las funciones que expresamente le han sido conferidas, pero además debe observar los principios de legitimidad, que consiste en respetar la voluntad popular, única fuente real de su poder, y el de igualdad ante la ley, que pregona la aplicación del Derecho a todos por igual, sin discriminación alguna.

1110 Cfr. DIAZ, Elias *Estado de derecho y sociedad democrática* s/e. Madrid España, 1979; MORALES, Angel *El Estado español como estado social y democrático de derecho*, Tecnos Madrid, España, 1992. BARATTA, Alessandro *El Estado de derecho historia del concepto y problemática actual* traducción de Barbero Santos, en *Sistemas* 17/18 1977, pp 22 y ss

1111 MORENO HERNÁNDEZ, Moisés "Algunas bases para la política criminal del estado mexicano". *Revista Mexicana de Justicia*, D.F. Mexico, No 2, vol III, abril-junio 1985, pp 117 y ss

Por supuesto que dichos elementos no están presentes en un Estado autoritario que concentra el poder en una o pocas manos y sustituye el principio de legalidad por el de oportunidad, ante lo cual, el orden jurídico es considerado como un instrumento al servicio del Estado y para someter al hombre. Viene bien precisar que en la actualidad no existen Estados puros, sean únicamente de derecho o absolutistas, puesto que la mayoría se ubican en un punto intermedio, pero con mayores o menores rasgos característicos de uno u otro tipo de Estado.

Huelga decir que los principios del Estado de derecho no pueden únicamente aparecer en el plano formal, sino deben aplicarse principalmente en el plano material, es decir, en el de la realidad social, económica, jurídica, etc., siempre buscando la correspondencia entre ambos planos. Por tanto, la vigencia del Estado de derecho no está en los discursos, sino en los hechos.

El Estado viene a ser, una estructura creada por el mismo pueblo, el que le ha asignado una serie de funciones como la seguridad nacional, jurídica y pública, enmarcadas en el valor supremo de la justicia, entre otras, a realizarse para beneficio del pueblo; para tal efecto, la Constitución y las leyes que de ella emanan han diseñado entre otros, los sistemas de justicia y de seguridad pública, que en el Derecho encuentran su principal instrumento.

En el caso de México, formalmente somos un Estado que constitucionalmente adopta las líneas fundamentales del Estado social y democrático de derecho,

habida cuenta que tenemos un sistema político basado en la división de poderes, en el cual el poder público debe observar los principios de reserva, legalidad y legitimidad, así como que la justicia debe ser para todos

Lamentablemente en el plano material, después de 82 años de vigencia de la Constitución Política de 1917, debe admitirse que las aspiraciones del constituyente no han sido satisfechas. a pesar de lo cual, el pueblo exige cada vez con mayor vehemencia la efectiva concreción del Estado social y democrático de derecho.¹¹¹²

Un termómetro para la medición del nivel alcanzado en ese sentido es, el sistema de justicia penal, mismo que comprende al conjunto de medidas de control social de carácter penal, que a su vez son parte del cúmulo de políticas, estrategias y acciones de carácter político-criminal que el Estado adopta para el logro de sus objetivos, de respeto a la ley y conservación del orden social, en los 4 subsistemas del sistema de justicia, el legislativo, el de procuración y de impartición de justicia y el de ejecución de sanciones, en sus dos planos, esto es, para inimputables (tanto menores como adultos) así como para imputables.¹¹¹³

Por supuesto que el sistema de justicia penal se genera con apoyo en ideologías penales, en tanto, su orientación dependerá de la concepción filosófica que se

1112 Al respecto el candidato Vicente Fox Quesada en su discurso denominado "Compromisos con la seguridad, la justicia y la paz" señaló entre sus prioridades de gobierno: "Lo primero. Edificar un Estado de Derecho en el que ya no sean las personas sino las leyes y las instituciones, las que determinen las respuestas. Para ello como jefe del ejecutivo me comprometo a aplicar la ley, no decidir cuando aplicarla y cuando no. La administración de la justicia es un servicio que no puede regatearse. Una justicia oportuna y eficiente debe llegar a todos los rincones del país y beneficiar a todos los grupos de la sociedad. Vamos a contribuir al fortalecimiento del Poder Judicial con presupuestos que garanticen su modernización y su autonomía respecto al ejecutivo."

1113 Cabe recordar que sólo nos referimos en el presente trabajo a los adultos imputables

adopte, democrática o absolutista; en ese sentido, nos abocamos a resaltar las características de un sistema de justicia penal propio de un Estado democrático de derecho.¹¹¹⁴

En un sistema de justicia penal democrático, el *ius puniendi* es limitado al respeto de los derechos humanos que son prioritarios respecto de otros intereses, individuales o sociales, de forma tal que siempre estará subordinado a los principios de: legalidad; legitimidad, de intervención mínima (*última ratio*); del bien jurídico; del acto o de conducta; de tipicidad; culpabilidad, de presunción de inocencia; de racionalidad de las penas y medidas de seguridad; de jurisdiccionalidad; del previo y debido proceso; de defensa, entre otros.¹¹¹⁵ Esto debe ser así, a efecto de proporcionar mayor seguridad y respeto a los derechos humanos por parte del propio poder público y entre los habitantes, toda vez que sólo bajo ese esquema el sistema penal no instrumentaliza al hombre, sino está a su servicio.

Así las cosas, en el plano material, el sistema de justicia penal mexicano, conformado por instituciones legislativas, persecutoras e impartidoras de justicia, así como ejecutoras de las sanciones penales, tanto en el ámbito federal, militar y común, deben orientarse en todo momento y sobre cualquier otro objetivo, a servir al hombre y consecuentemente a la sociedad, no a afianzar o cuando menos prorrogar la estancia del grupo político en el poder.

1114 Que son magníficamente enunciados y explicados por el doctor Moises Moreno Hernández en su artículo sobre el "El estado de derecho mexicano", *Op. Cit.*, pp. 55 a 82

1115 Véase BETTIOL, Giuseppe, *Instituciones de derecho penal y procesal*, Bosch, Barcelona, España, 1977, 297 pp. RODRIGUEZ MOURULLO, G. *Derecho penal (parte general)*, Civitas, Madrid, España, 1978, pp. 18 y ss; MORENO HERNANDEZ, Moisés. *Algunas bases...* *Op Cit*, pp 119 y ss

El presente trabajo de investigación concluyó a la par del proceso electoral del 2000, en el cual a nivel presidencial compitieron básicamente 2 opciones, la Alianza por el Cambio y el Partido Revolucionario Institucional, cuyos abanderados, de la primera Vicente Fox Quesada, y por el segundo, Francisco Labastida Ochoa, propusieron diversos modelos para el sistema de justicia penal, que en lo esencial presentaremos a continuación, a efecto de tener mayores elementos de juicio respecto de nuestra propuesta:

A. PROPUESTA DE LA ALIANZA POR EL CAMBIO

Vicente Fox Quesada en su discurso de campaña, cuyo título señala *“Ya es tiempo de vivir en un verdadero estado de derecho”*,¹¹¹⁶ propone para transformar nuestro actual sistema de justicia:

- a) Crear la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia;
- b) Transformar la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la Federación;
- c) Vivir un verdadero federalismo en materia de impartición de justicia;
- d) Crear la Comisión Nacional de la Transparencia; e
- e) Integrar todas las materias jurisdiccionales en el poder judicial.¹¹¹⁷

1116 Basado en la Plataforma Política y en las propuestas temáticas de la “Alianza por el Cambio”, toda vez que en el documento citado en último término se contiene, bajo el número “2.04 Procuración de Justicia” (páginas 22 a 25) un diagnóstico y su visión sobre dicho tema, así como las propuestas para mejorar la función, entre las cuales sobresale la relativa a dotar de autonomía al MP para que tenga un carácter eminentemente técnico y no político, lo cual supondría la estabilidad en el cargo, por parte del procurador.

1117 El texto del discurso, en lo conducente es el siguiente: “CREAR LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y SERVICIOS A LA JUSTICIA. Estoy convencido que la eficacia de las políticas públicas en materia de justicia y seguridad pública depende, en gran medida, de la existencia de entidades públicas idóneas, dotadas de todas las atribuciones necesarias para el desempeño de su función. La dispersión de facultades existente en estas materias en diversos organismos públicos, impide el establecimiento de efectivos controles institucionales y la estandarización de los cánones de formación y actuación de los agentes de la autoridad. No contamos con una instancia que asegure la coherencia y armonía de la política criminal del ejecutivo en materia de justicia y seguridad pública. Subsiste la dispersión de algunas policías federales y no se cuenta con condiciones estructurales que aseguren su neutralidad política. Es necesario reordenar, profesionalizar y regular adecuadamente las distintas policías que inciden en la prevención. Para ello, se fortalecerá la coordinación con los estados y municipios, a fin de que sus policías alcancen

niveles de organización que permitan el efectivo cumplimiento de la importante tarea que tienen. Pondremos fin a la anarquía en la que se desarrollan hasta ahora las policías auxiliares y privadas. La Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia, será una secretaria que, limitada en cuanto a su competencia por el principio de separación de poderes, concentre y ordene la actividad del Ejecutivo en relación con la justicia y la seguridad pública, y que tenga a su cargo al órgano policial federal encargado de la prevención. Será una secretaria especializada en el tema que más preocupa a millones de mexicanos. La policía organizada bajo el nuevo esquema se dedicará exclusivamente a la tarea prioritaria de prevenir el delito. Me comprometo a poner el servicio de la sociedad mexicana, una policía organizada, preparada y equipada, vamos a restablecer la confianza ciudadana en la policía. No descansaremos hasta que la policía se convierta en orgullo nacional. Vamos a poner fin a las ineficacias de la Secretaría de Gobernación, despojándola de toda función policiaca, así como de las relativas a la readaptación social. Eficientar las prisiones y reclusorios preventivos es un objetivo de mi gobierno. Para ello, se implementarán las medidas de calidad total que garanticen su recto y eficaz funcionamiento. Hoy tenemos universidades del crimen. Hoy los gobiernos locales subsidian indebidamente con sus recursos a la federación en tratándose de internos por delitos federales. Hoy no son pocos los casos de corrupción en preliberaciones ni pocos son tampoco los casos de abusos para los familiares que visitan las prisiones. Esas realidades deben quedar atrás, dejando en su lugar prisiones en las que se utilicen racionalmente los recursos y donde la dignidad de la persona humana no sea menoscabada en forma adicional a la pérdida de su libertad. Tampoco es admisible el que unos pocos gocen de privilegios en los que su privación de libertad resulte hasta envidiable, por las condiciones en las que se da. **TRANSFORMAR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA FISCALÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN** La Procuraduría General de la República es una institución agotada. Este complejo aparato burocrático no resiste un análisis serio frente a sus resultados en materia de persecución del delito. Los ciudadanos no le tenemos confianza. Su nombre es sinónimo de los vicios del sistema. Ya es tiempo de redignificar la función persecutoria. Debemos cambiar las formas y debemos de cambiar el fondo. Para ello se propone transformar la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la Federación. En mi gobierno prevalecerán los criterios jurídicos frente a los políticos. El presidente de la República ya no meterá las manos en la procuración de justicia. La Fiscalía tendrá plena autonomía. El fiscal general de la Federación será ratificado por el Senado de la República a propuesta del Ejecutivo. Divulgaremos dentro y fuera de la Fiscalía General de la Federación el código de conducta al que deberán ceñirse sus integrantes. Se contará con el servicio civil de la carrera. Hoy conocemos a un Ministerio Público teóricamente imparcial que investiga y desahoga pruebas ante sí y después se despoja de esa supuesta imparcialidad constituyéndose en la parte acusadora. Eso no es justo ni equitativo. El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar el equilibrio entre las partes que intervienen en el procedimiento penal. De este equilibrio depende la posibilidad del castigo de los verdaderos culpables y la protección del inocente contra los actos persecutorios injustos. Rescataremos la idea de un Ministerio Público que asuma adecuadamente la investigación del delito. México entrará a un verdadero sistema acusatorio, más justo y más equitativo. Propondremos la figura del juez instructor, quien tendrá la tarea de recibir las pruebas que el Ministerio Público solicite desahogar en la averiguación previa que una vez integrada dará lugar al ejercicio o no de la acción penal. Con ello se salvaguardan las garantías individuales. El Ministerio Público dejará de ser una autoridad arbitraria. Se regirá bajo un sistema acusatorio que responda a los intereses de la sociedad. Así, lograremos la eficacia y respeto absoluto a las garantías de los ciudadanos. De igual manera, se propone cerrar el negro capítulo que en nuestra historia ha tenido la Policía Judicial Federal. México exige una investigación profesional despojada de corrupción y prepotencia. Se propone modernizar los esquemas agotados, poniendo en su lugar la figura de investigadores ministeriales de la Federación. Se propone dotar de autonomía a los peritos, creando el Instituto de Servicios Periciales de la Federación. Se garantizará con ello la imparcialidad y se promoverá su eficiencia. **VIVIR UN VERDADERO FEDERALISMO EN MATERIA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA** En los países en que se asume el federalismo como forma de gobierno, la distribución de competencias entre las jurisdicciones federal y local no implica la subordinación de uno a otro ámbito. Ningún país que sustente el federalismo puede tolerar que sus jurisdicciones locales sean minimizadas. La forma de organización del poder judicial en México no ha permitido que exista un verdadero federalismo en la jurisdicción. En nuestro país se ha dado un paulatino pero continuado proceso de centralización, mediante la admisión del juicio de amparo contra resoluciones judiciales dictadas por los tribunales de carácter local. Ello ha determinado que, a pesar de que en la Constitución Política se reconozca formalmente la doble jurisdicción, en los hechos la jurisdicción federal se imponga con frecuencia a la local. El centralismo ha impedido también que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se conforme con un verdadero tribunal constitucional, y que constantemente tenga que abocarse a tratar asuntos que debieran corresponder a Tribunales de Circuito y a la jurisdicción ordinaria local. Por ello propongo impulsar reformas para dotar a las jurisdicciones locales de una plena autonomía por lo que respecta a las esferas de su competencia. El funcionamiento de la justicia debe ser transparente, tanto en su función administrativa como en su eficiencia sustantiva, vamos a sugerir a los órganos judiciales que establezcan mecanismos de información para que los particulares conozcan las razones procesales de la situación de sus asuntos. **CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE TRANSPARENCIA** La construcción de un nuevo régimen requiere ineludiblemente la rendición de cuentas frente al pasado. La investigación del pasado debe obedecer a la necesidad de construcción del futuro y no a un afán de venganza. El esclarecimiento de los actos de corrupción debe proceder con un alto sentido de responsabilidad sin persecuciones ni inculpaciones con sesgo partidista. Para lograr la transparencia que este proceso requiere, mi propuesta es que el Congreso de la Unión expida una ley que contemple la transparencia y la rendición efectiva de cuentas. Como mandato de esa ley, se establecería una Comisión Nacional de Transparencia, integrada por ciudadanos de prestigio e inatacable integridad moral, con la tarea de investigar los actos de corrupción, que a juicio de la propia Comisión, deban ser esclarecidos. Sus conclusiones deberán ser sometidas ante las autoridades competentes a fin de que efectivamente se procese y en su caso sancione civil, administrativa y

Dicha propuesta, formulada en el mes de junio de 2000,¹¹¹⁸ fue objeto de verdadero análisis hasta en tanto dicho candidato se perfiló como el ganador de la elección, y entonces generó diversas opiniones, algunas a favor, otras en contra.¹¹¹⁹

penalmente a los que resulten responsables Propongo, en síntesis, un camino que, con prudencia, justicia e inteligencia, permita dismantelar los cotos de poder, saciar las justificadas ansias de verdad, llevar el ajuste de cuentas hasta donde sea necesario para sentar los cimientos para una vida republicana renovada INTEGRAR TODAS LAS MATERIAS JURISDICCIONALES EN EL PODER JUDICIAL Nuestro país ha padecido una enorme expansión de tribunales administrativos que operan fuera del poder judicial de la federación, con lo cual el Ejecutivo esta asumiendo facultades materialmente jurisdiccionales, lo cual trastoca la división de poderes Propongo, por tanto que el Poder Judicial integre todas las materias jurisdiccionales, incluyendo la laboral, agraria, contenciosa, administrativa, de menores infractores y penitenciaria, entre otras. Amigas y amigos Existen propuestas adicionales a las expuestas que he recibido durante la campaña, que conviene que la comunidad de juristas analice su conveniencia para efecto de su futura instrumentación Entre estas destacan

- Otorgar autonomía presupuestal plena a las judicaturas locales y garantizar independencia de criterio de los juzgadores mediante mejores condiciones de trabajo
 - Revisar los delitos cometidos por los servidores públicos concentrándolos bajo un nuevo delito que se denomine delito de corrupción
 - Revisar a fondo la institución de fuero constitucional y la efectividad del desafuero
 - Convendría también reflexionar sobre la justicia constitucional Reflexionar sobre las limitaciones de juicio de amparo que no surten efectos universales una vez formada jurisprudencia
- Es indispensable, por último reiterar la obligación del estado de promover y garantizar los derechos individuales como los derechos sociales El respeto a los derechos humanos es una condicionante para la recta convivencia Impulsare a cabal cumplimiento a las recomendaciones que la Comisión Nacional de Derechos Humanos realice
- 1118 Fue una evolución de su propuesta original, donde sólo aludía al combate del narcotráfico y refería en torno a la procuración de justicia "Modernizar los cuerpos encargados de la procuración de justicia No permitiremos que el crimen organizado esté más coordinado, más preparado y mejor armado que los cuerpos de seguridad Mejoraremos radicalmente los procedimientos de impartición de justicia, crearemos registros nacionales de armas, vehículos y personas y los actualizaremos constantemente La creación de una cédula de identidad personal permitirá la identificación y localización de personas, lo que contribuirá a la prevención de delitos, al ser exigible en determinados lugares de uso público" FOX, Vicente Vicente Fox propone, ediciones 2000, D F., México, 2000, p. 47
- 1119 Entre estas sobresale la del constitucionalista Clemente Valdés, quien señaló "Para eficientar la procuración e impartición de justicia será necesario que el gobierno de Vicente Fox termine con la corrupción generada por el monopolio que tiene el Ministerio Público de la acción penal", ya que a partir de la reforma constitucional de 1900, se anuló la independencia del MP y se le integró a la PGR, la cual, a su vez, "se constituye en empleado del presidente con una total falta de autonomía en su actuar, ya que históricamente, los presidentes y los gobernadores han hecho todo lo necesario para impedir la independencia del MP y conservar el monopolio que tiene de la acción penal, que es el instrumento más terrible y efectivo para controlar y someter, a través del castigo, a cualquier persona esto en virtud de que tiene la facultad de decidir cuando ejerce o no, dicha acción Dicho jurista señaló que una de las reformas jurídicas que debe realizar el gobierno de Fox es el impedir que el MP dependa de los órganos legislativos, de los jueces o del Ejecutivo que es el que más fácilmente puede convertirlo en un abrumador instrumento de opresión y darle una gran participación a la sociedad en su funcionamiento y en su beneficio", asimismo señaló que el procurador es un empleado porque el presidente lo puede despedir cuando quiera y así el presidente o los gobernadores son los dueños del castigo Cfr ARANDA, Jesús "Independizar MP será tarea del nuevo gobierno Clemente Valdés La medida haría eficiente la procuración de justicia El constitucionalista llama a terminar el monopolio de la acción penal", periódico *La Jornada*, D.F., México, año 16, número 5698, 12 de julio de 2000, p. 41 Por su parte, el procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuellar, señaló "Indudablemente que la PGR debe transformarse, y recibo como una propuesta muy interesante el que sus funciones puedan dividirse" en la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia y la Fiscalía General de la Federación Cfr SALDIERNA, Georgina "Interesante, la propuesta de Fox sobre la PGR Madrazo. Se busca la transformación de la dependencia, no su desaparición. Dice". *Idem*, número 5699, p. 5. Asimismo, el también constitucionalista Arturo Zaidívar se pronunció a favor de que la PGR se independice del poder ejecutivo, sin embargo mostró sus reservas en relación con la totalidad de la propuesta, pues rechazó la reincorporación en México de la Secretaría de Justicia, por sus negativos antecedentes en México, al igual que el citado Clemente Valdés, y señaló que hay una contradicción en querer crear un control de la Policía Judicial Federal y por otro lado, desaparecer a la PGR y convertirla en una Fiscalía cuyo titular sea nombrado por el Congreso de la Unión, pues éste no es confiable por sus intereses partidistas y no existe garantía de que nombren de manera imparcial al fiscal, además de que ello no garantiza un combate frontal a la delincuencia ni a la corrupción en las corporaciones encargadas de procurar justicia. Cfr JIMÉNEZ, Norma "Retroceso con las propuestas del panista, sostiene juristas", periódico *Milenio*, D.F., México, año 1, número 195 13 de julio de 2000, pp. 1 y 10. La misma periodista publicó al día siguiente que "fuentes judiciales indicaron que el problema principal es que Fox no está vinculado con los problemas que enfrenta el sistema de justicia mexicano y, por lo tanto existen diversas contradicciones en su propuesta", número 196, 14 de julio de 2000, p. 15.

B) PROPUESTA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Dicho partido, en su Plataforma Electoral Federal 2000-2006,¹¹²⁰ incluyó el apartado "nuestros compromisos: las causas de la nación justa, dentro del cual se indica como segundo rubro "La reforma democrática del Estado y la cultura de la legalidad", que al referirse a la vigencia de la ley y el fortalecimiento del Estado de derecho, plantea como meta una procuración y administración de justicia accesible, pronta y expedita, donde formula un diagnóstico y su propuesta temática, que básicamente refiere el fortalecimiento de la capacitación y profesionalización de los cuerpos de justicia, mejorar la protección a víctimas y testigos, incrementar la eficiencia de la función, a través de su reestructuración para fortalecer las áreas de investigación y prevención del delito, la modernización de los sistemas de información delictiva, entre otros.¹¹²¹ Asimismo, se proponía la implementación de la Secretaría de Seguridad Pública.¹¹²²

1120 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL *Plataforma Electoral Federal 2000-2006, segunda edición*, Fundación Colosio, D.F., México, 2000, pp 69 a 77

1121 Como buenos policías, buenas procuradurías (con servicio civil de carrera selección y capacitación adecuada, soporte tecnológico y pericial a la investigación del delito, coordinación con las entidades federativas) y buenos jueces *Cfr LABASTIDA, Francisco. La gente hace el cambio, que el poder sirva a la gente*, Océano, D.F., México, 2000, pp 161 a 171

1122 El texto aludido señala en lo conducente "Procuración y administración de justicia accesible, pronta y expedita. A lo largo de nuestra historia, los mexicanos hemos construido un régimen en donde la plena eficacia de las normas jurídicas, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades se encuentran garantizados por las instituciones del Estado. La procuración y administración de justicia son elementos esenciales de la seguridad jurídica que el Estado de Derecho debe garantizar a la sociedad, para crear un ambiente de certidumbre que propicie el desarrollo nacional y relaciones armónicas entre los ciudadanos. La procuración de justicia surge de la convicción política de la República para garantizar y preservar el orden y la legalidad por conducto de un órgano público que, con la representación de la sociedad, tenga como encomienda aplicar los medios punitivos del Estado y ejercer la fuerza pública. Los priistas reconocemos los avances en materia de procuración y administración de justicia. En los últimos años, se han impulsado múltiples reformas que han tenido el propósito de mejorar la eficiencia institucional del sistema judicial. Sin embargo, es preciso reconocer que la organización de la criminalidad se ha hecho más compleja, sus manifestaciones más ofensivas y más difícil el combate a sus actividades. Queremos seguir construyendo una Nación justa, en la que existan instrumentos legales adecuados y la acción pública para que ningún agravio que sufran los mexicanos quede impune. Un país en el que la ley se aplique en forma expedita y sin distingo por autoridades imparciales, honestas y eficientes; donde el Estado de Derecho se edifique en la legalidad, pero también en la confianza que tenga la sociedad hacia sus instituciones. Alentaremos una nueva relación entre las instituciones públicas y la sociedad, que restituya los daños que han causado la injusticia, la corrupción y la impunidad; aplicando una política integral y de largo plazo que permita la consolidación de un fortalecer el Estado de

Derecho con la participación de la sociedad. De esta manera, con visión integral y de largo alcance, nuestro partido se compromete a promover una política de Estado que tendrá como objetivo general revisar las instituciones que conforman el sistema de procuración y administración de justicia y, como objetivos específicos, el abatimiento de la impunidad y la corrupción por medio de la actualización del marco jurídico para detectar y sancionar efectivamente conductas indebidas y actos ilegales en el desempeño del servicio público, fortalecer los mecanismos de prevención, control de quejas y denuncias, impulsar la participación ciudadana en las acciones de prevención y control de la gestión pública, y privilegiar la profesionalización del ministerio público y sus órganos auxiliares, que permita resolver los rezagos en la expedición de sentencias y los problemas subsistentes en la tramitación del amparo, asimismo, que propicie una mayor distribución de competencias entre tribunales federales y locales. Queremos que la eficiencia de los tribunales corresponda a las necesidades de una justicia pronta y expedita. Existe una sene de instancias y recursos que prácticamente dan rango de interminables a los asuntos judiciales. Por ello, los próximos propondremos cambios tanto en los órganos superiores de la administración de justicia como en aquellos donde diariamente comparecen miles de ciudadanos en demanda de ella, promoviendo la simplificación de los procedimientos e instancias que recorren para obtener una resolución firme y equitativa. El derecho regula las relaciones sociales y permite ser modificado para adecuarse a la realidad y a las nuevas necesidades de los mexicanos, pero con reformas responsables e integrales, ponderando en todo momento sus implicaciones. La viabilidad de la Nación radica en la fuerza de las instituciones de derecho y de justicia, por eso su actualización debe ser constante, encontrando en la ley la expresión fiel de la realidad nacional y a la vez un instrumento de las aspiraciones populares, porque en ella radica nuestra fuerza como mexicanos. Nuestra propuesta:

- Fortalecer el sistema de procuración de justicia elevando el nivel de los programas de capacitación y profesionalización de ministerios públicos, peritos y policía judicial, incluyendo en todo momento contenidos éticos, jurídicos y técnicos para asegurar la correcta aplicación de la ley, así como procurar que los términos y procedimientos previstos en los códigos penales del fuero federal y común se actualicen y en su caso conlleven a la homologación de tipificación, sanciones y figuras procesales.
- Perseguir y castigar con todo el rigor de la ley el secuestro de personas y el robo de infantes, promoviendo penas severas que desestimen la realización de estos hechos ilícitos.
- Proponer la elevación de las penas aplicables al delito de violación, proponiendo reformas a la legislación penal.
- Pugnar para que se penalice severamente la evasión y el fraude fiscal, así como el desperdicio o desviación de recursos públicos.
- Ampliar y mejorar los servicios que ofrece la Defensoría de Oficio para apoyar a las personas en desventaja económica y educativa, asesorándolas en materia civil, familiar, mercantil y de amparo.
- Impulsar mecanismo eficaces para brindar seguridad a los testigos y víctimas del delito.
- Asegurar que la procuración de justicia garantice la protección de los individuos y la reparación de daños y perjuicios, así como la aplicación de sanciones a quienes sean encontrados culpables.
- Incrementar la eficacia en la prevención del delito, la persecución y sujeción a proceso de los presuntos responsables.
- Fortalecer las áreas de investigación y de prevención del delito, realizando la procedente reestructuración en las instituciones y promoviendo una mayor participación de la sociedad.
- Mejorar la información en materia de procuración de justicia, para contar con programas específicos contra la criminalidad.
- Modernizar la operación de bancos de datos, para tener al día el registro sobre identidades, huellas dactilares, características antropométricas, estadísticas judiciales y de crimen organizado, balística, robo de bienes y personas buscadas.
- Fortalecer el sistema de administración de justicia, contando con un adecuado número de órganos encargados de impartirla, seleccionando y preparando a los funcionarios que los integren, elevando el nivel ético de los litigantes y del personal de los tribunales, actualizando los esquemas administrativos de los juzgados y modernizando sus equipos, revisando el funcionamiento y los procedimientos de los órganos a cargo de los procesos agrario y laboral, para el mejor cumplimiento de los objetivos que determinaron su creación y organización, así como revisar las características y la actividad de los organismos relacionados con la justicia de menores infractores.
- Proponer la actualización de la legislación de amparo para simplificar sus requisitos y trámites; propiciar el beneficio de éste, sin considerar la capacidad económica de quienes lo promueven y evitar su utilización para obstruir la administración de una justicia pronta y expedita.
- Impulsar la conciliación y el arbitraje, a fin de disminuir los casos que son llevados a los tribunales ampliando las opciones no judiciales a través de servicios alternativos garantizados por la ley para la resolución de controversias.
- Pugnar por la transparencia e imparcialidad en la administración de justicia, a través de sistemas que fomenten la permanencia, capacitación y profesionalización del personal que forma parte del Poder Judicial Federal y de los locales.
- Mejorar la atención en materia de justicia familiar, civil, mercantil, agraria, laboral, administrativa y fiscal.
- Luchar contra la corrupción y la impunidad en los órganos encargados de procurar y administrar justicia, para que la ciudadanía reconozca en ellos auténticos servidores públicos y no un obstáculo para aplicación de la ley o inclusive una causa más de delitos y agravios en su contra.
- Impulsar una cultura de la legalidad, emprendiendo una campaña de concientización y de respeto a la ley, reforzando los programas de difusión masiva sobre los contenidos de ésta.

Dichas propuestas se mostraron como la continuación de lo hasta ahora hecho, pues incluso, su modificación novedosa, relativa a la Secretaría de Seguridad Pública, es un paso más en la centralización de esta materia por parte del poder ejecutivo federal, que se patentizó en el sexenio 1994-2000, con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de manera tal, que se aboca al aspecto operativo, mas no a transformar para democratizar la justicia.

2. PROSPECCIÓN DOCTRINAL

En el ámbito doctrinal, existen diversos estudios que han formulado propuestas concretas para que México pueda materializar plenamente su formal sistema democrático de justicia penal, algunas de estas son:

- a) Planificar la política criminal del Estado mexicano y coordinar el funcionamiento de cada uno de sus sectores, bajo criterios y directrices uniformes;
- b) Vincular más estrechamente el sector de la política criminal con los otros sectores de la política social general, de la cual debe ser considerada parte importante.
- c) Estructurar de manera integral la política criminal, comprendiendo en ella no sólo el aspecto puramente legislativo, sino la problemática de la procuración e impartición de justicia, así como la relativa a la ejecución de sanciones y a los menores infractores,
- d) Considerar dentro de las medidas político-criminales, las de prevención general y, dentro de éstas, en primer lugar, las de carácter no penal, procurando reducir la intervención de las medidas penales a sus límites mayores;
- e) Observar los principios y criterios que nuestra Constitución Política establece, que son característicos de un sistema de justicia penal propio de un Estado democrático de derecho (intervención mínima, legitimidad,

legalidad, bien jurídico, de conducta, culpabilidad, presunción de inocencia, racionalidad en las penas, igualdad procesal, *in dubio pro reo*, inviolabilidad de la defensa, verdad real o material, prohibición de tortura, intermediación procesal, etc.).

- f) Ampliar los programas de prevención general, con énfasis en medidas no penales y mayor participación comunitaria en el diseño y desarrollo de tales programas.
- g) Reforma integral de la legislación sustantiva, adjetiva y ejecutiva, en los dos planos antes mencionados:
 - 1. En el aspecto sustantivo: renovar para ajustar el *ius poenale* a las exigencias de un sistema penal de un Estado democrático de derecho:
 - 1.1 Revisar con profundidad la manera como hasta ahora se formulan las reglas jurídicas en nuestros sistemas, para determinar cuáles son sus principios rectores, la causa de su falta de unidad, de su abundancia y desorden, y su falta de adaptación a las exigencias que aspira a ser moderna;
 - 1.2 Superar las deficiencias de las actuales regulaciones;
 - 1.3 Precisar las garantías individuales que consagra la Constitución federal y que aparecen de manera desdibujada en las leyes, asimismo, integrar los derechos fundamentales contenidos en los pactos y convenios internacionales, suscritos y ratificados por México, a la legislación general, desechando los criterios que los contravengan;
 - 1.4 Fomentar los sustitutivos penales, para minimizar la prisión, sobre todo en las penas de corta duración.
 - 1.5 Descriminalizar y despenalizar conductas que no afecten los bienes esenciales de la sociedad, confiando la sanción de tales conductas a los ordenamientos administrativos;
 - 1.6 Criminalizar y penalizar conductas que afectan intolerablemente bienes jurídicos fundamentales, que no pueden ser protegidos por otras áreas del Derecho;
 - 1.7 Racionalizar las punitivas, en atención al hecho y a la importancia del bien jurídico;
 - 1.8 Abatir la dispersión legislativa, codificando todas las normas jurídico-punitivas.
 - 2. En cuanto a la legislación procesal penal, se propone:
 - 2.1. Redefinir las bases que acordes a los lineamientos constitucionales, orientarán la nueva legislación procesal penal;

- 2.2. Conocer la manera y términos de la aplicación real de los ordenamientos procesales, para proponer alternativas.
 - 2.3. Dinamizar la estructura y funcionalidad del procedimiento penal, sobre manera en los delitos de bagatela, respetando el equilibrio de las partes;
 - 2.4. Buscar alternativas para reducir al máximo la prisión preventiva:
 - 2.5. Reivindicar el papel de la víctima en la procuración e impartición de justicia.
3. Actualizar la legislación sobre ejecución de sanciones para acoplarla a los nuevos criterios político-criminales y a los cambios en la legislación penal sustantiva en materia de penas y medidas de seguridad; precisar los límites del poder punitivo en el ámbito de ejecución de sanciones.
- h) Revisión estructural y funcional de los órganos del Estado encargados de la administración de justicia, para hacerlos más funcionales y menos burocráticos;
 - i) Capacitación y actualización permanente al personal de los diferentes sectores del sistema de justicia estableciendo previamente para ello programas bajo criterios uniformes, para elevar su calidad;
 - j) Combatir adecuada y eficientemente la corrupción administrativa, para lograr mejores niveles de servicio público, a través de programas de introyección de valores, mística institucional y códigos de conducta ética;
 - k) Reducir al máximo la distancia entre el contenido del discurso político y la realidad; entre el plano formal y el material;
 - l) Vincular más las decisiones políticas a las aportaciones de la ciencia, ya que éstas deben construir la base científica para una adecuada política en materia criminal;
 - m) En materia de menores infractores:
 1. Vincular al sistema de justicia de menores con el sistema de justicia general, para tener una amplia perspectiva y aprovechar las ventajas que se establecen en el sistema para adultos.
 2. Desterrar la idea de que el menor está excluido del ámbito del Derecho Penal, para así hacer efectivas las diversas garantías en favor del menor, para combatir las arbitrariedades del Estado sobre éste;
 3. Superar la concepción de que el menor de edad está fuera del Derecho Penal por ser "inimputable", pues la razón política para no imponerle penas es otra;

4. Despaternalizar la justicia para menores y avanzar a un realismo que permita diseñar medidas más racionales y funcionales, así como ventajosas para el menor;
5. Precisar en los ordenamientos legales conducentes los derechos constitucionales del menor frente al poder coactivo del Estado;
6. Revisión de los ordenamientos legales para desterrar los preceptos violatorios de derechos humanos.
7. En suma, diseñar un sistema integral de justicia para menores infractores.

Esta propuesta, formulada por el doctor Moisés Moreno Hernández,¹¹²³ sostiene que a través de un sistema respetuoso de los principios del Estado democrático de derecho, se puede ofrecer mayor justicia, seguridad pública y jurídica; para lo cual, el sistema debe estar animado por la ideología plasmada en la Constitución federal, que parte de la concepción antropocéntrica y que limita al poder para hacer prevalecer los derechos fundamentales. Al tiempo, indica el citado jurista, dicho proyecto debe responder de manera efectiva a las exigencias de la realidad social actual.

No soslaya la propuesta, la siempre vigente posibilidad de que los hombres del poder viren hacia un sistema que someta al individuo y se sirva de éste, pero confía en que mientras el hombre no renuncie a su dignidad, deberá prevalecer el equilibrio y el respeto, aunque seguiría dándose la pugna entre ambos extremos, pues incluso esa dualidad generalmente existe en el ser humano.

1123 Cfr MORENO HERNANDEZ, Moisés "El estado de derecho mexicano". *Op. Cit*

Es encomiable la formulación del citado proyecto, con el cual estamos de acuerdo como una avance esencial para lograr desde el punto de vista dogmático y de política criminal, la implementación del Estado democrático de derecho que constitucionalmente tenemos diseñado los mexicanos.¹¹²⁴

No se desconoce tampoco que a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la administración federal en el sexenio 1995-2000, en coordinación con las estatales, que se tradujeron en avances en el ámbito de coordinación, de conformación y consolidación de los sistemas nacionales de seguridad pública y de justicia,¹¹²⁵ así como en reformas y leyes nuevas, algunas discutibles e incluso peligrosas,¹¹²⁶ no hemos sido capaces siquiera de controlar a la delincuencia, menos de abatirla,¹¹²⁷ toda vez que gran parte de ésta está enquistada y abrazada al propio poder político y burocrático,¹¹²⁸ de ahí la evidente necesidad de la tantas veces señalada

1124 Y cuyos principios doctrinarios también se describen en el proyecto de mérito

1125 A través del SNSP, que presenta los avances señalados en el capítulo anterior, en sus 8 ejes (profesionalización, cobertura y capacidad de respuesta, Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, equipamiento, tecnología e infraestructura, instancias de coordinación, participación de la comunidad, marco legal y servicios privados de seguridad), 26 estrategias y 120 acciones acordadas para cubrir el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000

1126 Baste recordar la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, las reformas que incrementan la punibilidad en los delitos, aquellas que prohibieron los beneficios y sustitutivos legales para ciertos delitos, las que adicionan infinidad de tipos penales, muchos espurios, las que retomaron el concepto de cuerpo del delito dejando fuera de su contenido a los elementos subjetivos del tipo, e incluso prohíben su análisis antes del inicio de la instrucción, así como las que irreflexivamente retomaron el criterio de gravedad en la media aritmética de la punibilidad (al no incluir delitos graves dentro de la regla, ejemplo, el delito de extorsión), cuando el legislador constitucional había derogado tal sistemática (ver Diario de los Debates), por sólo citar algunas

1127 Lo cual es un problema similar al de la macroeconomía y la economía popular, en la que los servidores públicos del ramo sostienen que nuestras variables macroeconómicas han alcanzado avances e incluso éxitos, pero la generalidad de la población sigue viendo mermado su poder adquisitivo; comparación que aplica porque los titulares de Gobernación y del SNSP anuncian reducción en los índices delictivos, pero la población advierte todo lo contrario (Cfr. MONTAÑO DELGADO, María Teresa "Polarizadas visiones en el Edomex sobre delincuencia y seguridad", Periódico Milenio, D.F., México, año 1, No 115, 24 de abril de 2000, p 18), sin perjuicio de que el presidente de la República, algunos gobernantes y el jefe de gobierno del D.F., si admiten que la tendencia ascendente continúa en ciertos rubros delictivos y en general, aceptan la ineficacia en el combate a la delincuencia

1128 Día con día los medios informativos dan cuenta de que la delincuencia común, pero sobre todo la organizada, tiene sus conexiones o incluso está conformada por servidores públicos de diverso nivel, incluso del primer, como el general Gutiérrez Rebollo que dirigía al Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, así como gobernadores y procuradores estatales, por rememorar sólo algunos, sin olvidar las sospechas existentes sobre algunos secretarios de la defensa nacional, de gobernación, exprocuradores de la República, secretarios particulares y privados del presidente y por supuesto sobre algún expresidente

"reestructuración integral y profunda del sistema de justicia penal",¹¹²⁹ la cual no consiste únicamente en las medidas contenidas en la loable propuesta que antecede, ni tampoco en las acordadas dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino prioritariamente en el rediseño de nuestro sistema de pesos y contrapesos, específicamente en cuanto a la atención y combate al delito, así como la vigilancia de la constitucionalidad y/o legalidad de los juicios.

3. NUESTRA VISIÓN

Bajo el actual esquema de control por parte del titular del poder ejecutivo, de los aspectos de la prevención, investigación, persecución y ejecución de la sanción al delincuente, manifestación del presidencialismo (que por cierto cada día se acentúa con motivo de la instrumentación de las medidas adoptadas en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública, precisamente por encabezarlo la Secretaría de Gobernación)¹¹³⁰, resulta cada vez más necesaria la estructuración de un sistema de justicia democrático e imparcial en el cual el órgano de investigación del delito y persecución de los responsables sea investido de la totalidad de características internacionalmente reconocidas y adoptadas para los de su especie en un Estado

1129 Que ha sido invocada en cada reforma penal, pero que nunca ha sido llevada a la práctica, en los términos y condiciones que se requiere y que exige el calificativo de integral, pues ello implica aspectos legales (constitucionales, sustantivos, adjetivos orgánicos), de coordinación, de equipamiento, de capacitación y presupuestales, toda vez que si bien en el sexenio actual se han atacado todos estos frentes, hace falta la decisión mayor, la relativa a la independencia de la institución del Ministerio Público respecto del poder ejecutivo, así como el otorgamiento a sus miembros de garantías similares a las de los jueces y magistrados

1130 Precisamente porque implica el control unitario de todas las actividades diversas a la jurisdiccional en una sola potestad y con muchas facultades discrecionales, comenzando con el diseño e implementación de la política preventiva y criminal, la capacidad de formulación de iniciativas de ley y la facultad de emisión de normatividad administrativa, la determinación del no ejercicio de la acción penal, de solicitar el sobreseimiento del proceso, los sustitutivos penales y los beneficios preliberacionales

democrático de derecho;¹¹³¹ y a partir de este cambio, conjuntamente con todos los programas, proyectos, políticas y estrategias, operativas y administrativas, pensadas y puestas en marcha ahora¹¹³² (siempre que resulten compatibles con la nueva naturaleza y características del órgano de investigación y persecución),¹¹³³ se revierta, ahora sí y permanentemente, no solo el incremento en la incidencia delictiva, la inseguridad ciudadana, la deficiencia de las instituciones que intervienen en el desarrollo de tan relevante función pública,¹¹³⁴ sino incluso algo todavía más difícil de lograr, la recuperación de la confianza ciudadana en las autoridades del sistema de justicia penal.¹¹³⁵

En efecto, ante la descomposición política, económica y social que nos aqueja, es indudable que los valores y principios de respeto a las instituciones públicas y sociales están en franca decadencia; la población ha perdido toda confianza en sus autoridades de seguridad pública, en especial la de procuración de justicia, la cual no se reinstaurará con simples medidas policiales o incluso de reordenación administrativa, asimismo, no basta la capacitación y especialización del personal institucional, cuando el pueblo ubica a la gran mayoría de los servidores públicos,

-
- 1131 Más adelante se citan, tanto las características como ejemplos de países que lo han adoptado
- 1132 Que mayoritariamente son positivas y van en línea correcta, salvo en lo relativo a la concentración de atribuciones otrora de las procuradurías y que ahora se centran en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encabezado por la Secretaría de Gobernación, que determina la viabilidad de concretar los acuerdos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia existente en el seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), Conferencia que por cierto ya existía como Conferencia Nacional de Procuradores de Justicia, era organizada por los propios procuradores y no por un órgano externo a la procuración de justicia.
- 1133 Pues en ese supuesto, deberá desecharse lo que afecte al nuevo órgano constitucional, como lo sería el caso de dirigir el presupuesto asignado o etiquetarle recursos, ya que ello contravendría su autonomía técnica y autarquía financiera.
- 1134 Aspiraciones que deben lograrse a corto plazo, ante los estrictos criterios de selección, capacitación y eficiencia que regirían en el nuevo organismo, al cual sólo accesarían los más aptos, aunado a que tendrían todos los apoyos tecnológicos, materiales, humanos y financieros
- 1135 Que por supuesto es la premisa en una función pública de primer nivel como es la procuración de justicia.

pero en especial a los de las citadas instituciones como abusivos, corruptos económica y políticamente,¹¹³⁶ ante lo cual la ciudadanía prefiere dejar de cumplir con sus obligaciones ciudadanas, como denunciar el delito o prestar testimonio en la investigación de éste,¹¹³⁷ e incluso encubrir al delincuente, quien a su entender resulta menos malo que la propia autoridad,¹¹³⁸ cuando el despreciable debiese ser el infractor social, sin embargo esta "kafkiana" situación se está generalizando.¹¹³⁹

Causas hay muchas, no solo son los años de abandono¹¹⁴⁰ de las instituciones procuradoras de justicia, ni los raquíticos presupuestos que se les brindaban,¹¹⁴¹ lo que han generado esta "dantesca" situación, sino también la miopía política, que bajo la falsa idea de que el jefe del poder ejecutivo debía tener bajo su control toda institución o cuerpo de seguridad para brindar un mejor servicio, cuyo transcurso es

1136 Situación que nos lleva a establecer que sólo paulatinamente y en base a un cambio efectivo y visible en todo momento para el ciudadano, que incluya desde los mandos superiores y hasta los servidores de barandilla, que se traduzca en la plena observancia de los principios previstos en el artículo 21 Constitucional, y evidencie su verdadera separación de los criterios de oportunidad o conveniencia política o económica ahora subsistentes, es como se recuperará ciertamente la confianza, aún y cuando ésta ya nunca será igual, es decir, incondicional, pues la sociedad ya ha aprendido la lección

1137 En parte por la desconfianza en la autoridad en parte por el miedo a la venganza del delincuente alentada por la ineficacia y contubernio con la autoridad, y también por la falta de conciencia cívica de nuestros conciudadanos

1138 Fenómeno paradójico, que llega a niveles increíbles cuando mediante la subcultura del delito generada en grandes estratos sociales, el delincuente llega a ser considerado un ídolo o benefactor social

1139 En ocasiones alentada por algunos medios de comunicación irresponsables (de cine, televisión, discos, libros, revistas, etc.), que parecen mercaderes de la putrefacción social, ya que aprovechan una mal entendida libertad de expresión

1140 En todos los aspectos, es decir, selección, capacitación y actualización de personal, así como seguridad social y estimulación para el mismo, sino también en equipamiento, modernización tecnológica y administrativa, innovación de políticas, programas, estrategias, cooperación internacional, coordinación nacional, previsión de las necesidades y requerimientos venideros, etc

1141 Muestra del antaño abandono, son los sustanciales incrementos presupuestales que en los recientes años se han tenido que destinar a los rubros de seguridad pública y específicamente procuración de justicia, para revertir esa tendencia y que llevó al notorio atraso de las instituciones con todas las consecuencias de esto. Baste retomar las cifras oficiales que proyectan la inversión de veintidós mil millones de pesos en el presente sexenio en las áreas que abarca el S N S P, (Cfr. Octava Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, D.F., 27 de octubre de 1999) independientemente de los presupuestos exclusivos para cada dependencia del ramo, que sumados seguramente triplican la suma antes señalada (otros sesenta y seis mil millones), en razón de que habría que adicionar los presupuestos sexeniales de la PGR y las 32 procuradurías locales, así como las secretarías de seguridad pública de las entidades federativas y el D.F. Sin embargo, tales cifras aún no representan el porcentaje del PIB nacional internacionalmente recomendado como inversión, si sólo consideramos la procuración de justicia, que lo es el 1%, situación que implicaría el gasto anual en procuración de justicia de aproximadamente treinta y nueve mil millones de pesos, o sea, doscientos treinta y cuatro mil millones en el sexenio, lo cual indica que hemos gastado en el sexenio un aproximado del 30% de la cifra internacionalmente recomendada

preservar su absoluto dominio de las líneas de poder, de los servidores públicos y así del país, consecuentemente de la población,¹¹⁴² sin percatarse o peor aún, soslayando que tarde o temprano esa arbitraria situación se volvería en contra de las instituciones; más aún ante la apertura política y económica, la creciente fuerza de la opinión pública, no toda tendenciosa, y que en conjunto han promovido un cambio en la mentalidad social,¹¹⁴³ lo cual conllevó conocer abiertamente la gran corrupción oficial existente por la complacencia o el contubernio de las instituciones de procuración de justicia y en general de seguridad pública, misma que ha venido gozando de impunidad,¹¹⁴⁴ situación que indirectamente ha alentado a la población a aliarse a la cadena delictiva, en cualquiera de sus múltiples aspectos, creciendo geométricamente no solo la incidencia delictiva sino la población participante o que se beneficia de ésta.¹¹⁴⁵

De manera tal, que es urgente no sólo combatir a la delincuencia con medidas represivas de corte policial,¹¹⁴⁶ con programas de seguridad pública e instituciones coordinadoras de los mismos, con reformas al marco jurídico sustantivo, procesal y orgánico, con mayores presupuestos y capacitación al personal, es decir, con todo lo que hasta ahora se plantea y lleva a cabo, sino prioritariamente necesitamos

1142 Criterios propios de Estados arbitrarios antidemocráticos

1143 Situación que hizo más crítica a la población respecto de las conductas de sus gobernantes y servidores públicos, pero a la vez mostró las vulnerabilidades de la fuerza pública y su grado de ineficacia

1144 Hecho que fomenta la desconfianza social en las instituciones gubernamentales.

1145 Con lo cual no sólo se globalizó la delincuencia, sino se industrializó e instituyó como una forma masiva de vida, sobre todo en las ciudades.

1146 Como el famoso programa neoyorkino "cero tolerancia", que resulta de difícil aplicación en México

reducir los problemas sociales que anteceden a la delincuencia,¹¹⁴⁷ y concomitantemente replantearnos qué subsistema de procuración de justicia queremos.¹¹⁴⁸ es decir, si estamos dispuestos a asumir una transformación estructural para incorporar un modelo además de efectivo, democrático.¹¹⁴⁹ o bien, si sólo nos abocaremos a medidas policiales y represivas,¹¹⁵⁰ pero en materia de justicia conservaremos el esquema presidencialista y manipulador existente.¹¹⁵¹

1147 Presupuesto insalvable es fomentar políticas de desarrollo con bienestar social, diseñadas para la realidad mexicana, que efectivamente y a corto plazo mejoren el ingreso per cápita y consecuentemente el poder adquisitivo, situación que va de la mano con menores tasas de desempleo y reducción de índices delictivos

1148 Entre los diversos que existen en el mundo que se sintetizan por su inclusión en alguno de los 3 poderes clásicos del gobierno primordialmente en los ámbitos ejecutivo o judicial, o bien su independencia constituyéndose como un órgano constitucional autónomo

1149 Dentro de cuya corriente se inserta la propuesta que formula el ex procurador general de la República y del D.F., licenciado Ignacio Morales Lechuga, quien ante su diagnóstico de que tenemos una justicia disfuncional, corrupta e inepta, regida por la decisión presidencial, en razón de lo cual los procuradores son empleados del presidente o gobernador, y por tanto no han podido alcanzar la reclamada eficiencia y eficacia, a lo que debe aunarse los bajos presupuestos tradicionalmente otorgados y los mínimos resultados de la profesionalización recién iniciada, sin soslayar la "justicia politiquera" que surge porque los empleados del presidente o gobernador ocupan la justicia como medio para conquistar votos y desprestigiar al contrincante, que resulta el corolario de la subordinación total a las apetencias del poder, y no a la ley y a la equidad, propone quitarle su intervencionismo en la justicia al poder ejecutivo, dándole autonomía a las procuradurías, mediante la creación de un "blindaje jurídico", acompañada de una reforma estructural a las procuradurías, que conlleve separar a la policía judicial del Ministerio Público para crear un solo órgano policial que será el responsable de dar cumplimiento a las solicitudes del M.P. y de los jueces, lo que hará más difícil su complicidad con la Fiscalía, asimismo crear una instancia de justicia intermedia que busque la conciliación rápida y la reparación del daño más que la cárcel, sobre todo para delitos imprudenciales y de poca cuantía, reducir la prisión preventiva, sustituyéndola por arraigos domiciliarios y fianzas altas, tipificando la evasión del caucionado, también la independencia de los servicios periciales y el servicio médico forense, para garantizar su imparcialidad y servicio a la trilogía procesal, así también suficiente presupuesto y órganos autónomos de inspección y vigilancia Cfr FERNÁNDEZ, Bertha "La justicia, subordinada al presidente Morales Lechuga Pugna el ex procurador por una reforma profunda del actual sistema judicial", periódico *El Universal*, D.F., México sábado 22 de abril de 2000, primera sección, p. 8

1150 Una de éstas, pero de corte avanzado, es la propuesta que hace en su libro René GONZÁLEZ DE LA VEGA *La lucha contra el delito*, Porrúa, D.F., México, 2000, pp 185 El cual es una compilación de ensayos sobre temas propios de la justicia penal, dentro de los que nos llama la atención su propuesta para la creación de un órgano constitucional autónomo para combatir exclusivamente el narcotráfico, proyecto que presume la división del Ministerio Público en 2 entidades diversas, la PGR y dicho órgano autónomo (cuyo único antecedente parecido lo fue el Instituto Nacional Contra las Drogas, que sólo era un órgano desconcentrado), asimismo, al menos en el Distrito Federal sugiere la división de las áreas de investigación y persecución, para quedar la primera a cargo del Ministerio Público y la segunda a cargo de un abogado de la ciudad (a manera de fiscal), propuestas que no compartimos en la forma, mas si en el fondo, pues se ubican en la tendencia estructural-reformista del Ministerio Público y divisionista de las actuales procuradurías para crear 2 órganos autónomos, al menos uno del otro; de igual manera propone la autonomía de los servicios periciales, por último, rechaza la importación irreflexiva del programa "cero tolerancia"

1151 Soslayando la ineludible transición democrática que se vive en los ámbitos político (pluripartidismo, elecciones democráticas organizadas por un órgano constitucional autónomo -IFE-, alternancia en el poder), económico (autonomía del Banco de México, así como de la entidad superior de fiscalización) y social (respeto a los derechos humanos a través de un órgano autónomo como la CNDH, apoyos a los grupos vulnerables -autonomía a los pueblos indígenas-, etc)

II. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEMOCRÁTICA DEL SUBSISTEMA

Si partimos de que toda reforma al subsistema de procuración de justicia debe ceñirse a los principios políticos constitucionales, encontramos factible en un Estado constitucional de derecho, animado por los principios democráticos y sociales, como formalmente lo es México, proponer que además de las medidas tradicionales ya planteadas, de corte estrictamente criminológico y penal, se lleve a cabo una gran reforma constitucional, que permita la definitiva separación del Ministerio Público del poder ejecutivo, con miras a constituirlo en un verdadero órgano del Estado, vía su transformación para que su sustituto conforme un órgano constitucional autónomo, como sucede en diversidad de países de todo el orbe. Si aceptamos el reto, el primer paso será sustentar la nueva ubicación constitucional del órgano que sustituya al Ministerio Público.¹¹⁵²

En esa tesitura, viene bien hacer algunas consideraciones previas. El régimen político que nació en México en 1929 y que se apoyó para legitimarse, entre otros instrumentos, en la Constitución de 1917, vive el fin de sus días.¹¹⁵³ La lenta apertura política que se inició en los años sesenta parece, si el proceso es exitoso,

1152 Esta propuesta se nutre en la sustentada por el doctor Jaime CÁRDENAS GRACIA, dentro de su ponencia "La ubicación constitucional del Ministerio Público", dentro de "La Reforma al Ministerio Público en México y en el Mundo", en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, formulada en el Seminario internacional sobre Justicia y Sociedad, organizado por el Senado de la República, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 8 al 11 de julio de 1996, que en 1997 fueron publicadas en un volumen por los propios auspiciadores. (serie estudios doctrinales, No. 183, pp. 573).

1153 No por que el Partido Revolucionario Institucional haya perdido la elección presidencial el 2 de julio del 2000, sino porque incluso ganando hubiese tenido que gobernar bajo un esquema democrático nunca antes visto si hubiese querido continuar en el poder; asimismo no fue suficiente para demostrar su arribo al sistema democrático la elección de su candidato presidencial, que formalizó el inicio del "nuevo PRI", por lo cual ahora el debate se centra en su reforma estructural e ideológica. Véase: CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. UNAM, D.F., México, 1996

que concluirá con una transición y una reforma del régimen.¹¹⁵⁴ El esquema de transición que se ha escogido en México, no ha sido de reforma pactada, sino de carácter gradualista, con lo que las instituciones constitucionales y jurídicas, lentamente se han ido reformando en aras de la construcción de un Estado de derecho democrático.¹¹⁵⁵ En todos los niveles institucionales, el camino hacia la democratización se ha dado mediante reformas parciales, ya se trate de lo estrictamente político, como las normas electorales, o de otros campos como el de la procuración y administración de la justicia.¹¹⁵⁶ El principal defecto de esta vía radica en el carácter errático y a veces contradictorio del proceso de reformas¹¹⁵⁷ a falta de un plan congruente y bien diseñado de modificación institucional,¹¹⁵⁸ además de que los promotores de este camino se olvidan que las instituciones son interdependientes.¹¹⁵⁹

Tal vez, el abuso en las reformas parciales en los últimos años en México,¹¹⁶⁰ sea consecuencia de nuestra vía de transición, lenta y gradualista, que se detiene en los aspectos institucionales singulares cuando el problema político y social estalla

1154 Que los especialistas han denominado la "reforma del Estado", la cual abarca sobre todo los aspectos políticos y estructurales del mismo y dentro de la cual se comprende el cambio del órgano persecutor y vigilante de la constitucionalidad y legalidad

1155 En ese camino se insertó la reforma del 31 de diciembre de 1994 que otorgó alguna autonomía técnica al procurador general de la República, pero que como veremos fue insuficiente

1156 Si a ello le sumamos que han sido descuidadas e incluso producto del capricho o del protagonismo, se entiende su ineficacia

1157 En materia penal tenemos como ejemplo la reforma de 1993-1994 sobre cuerpo del delito en relación de los elementos del tipo, así como sobre la media aritmética por los delitos graves, y la contrarreforma de 1998-1999, que reincorpora tanto el cuerpo del delito como la media aritmética, lo primero como parámetro para emitir una orden de aprehensión y lo segundo para establecer la gravedad de los delitos, así como el derecho a la libertad provisional bajo caución

1158 Que implicaría la emisión integral de nuevos códigos penal y procesal penal y demás leyes penales, e incluso la revisión de las garantías individuales de seguridad jurídica

1159 Por lo cual, las deficiencias o incongruencias de una figura o sistema, afectan a las demás instituciones o sistemas que interactúan; *verbigratia*, las imperfecciones en la prevención del delito se reflejan en la investigación y persecución del mismo y viceversa

1160 Tan solo en 1999, ha habido no menos de 6 decretos de reformas en materia penal

en las manos de los operadores políticos y jurídicos,¹¹⁶¹ y que se olvida de la creación de normas e instituciones para el largo plazo a partir del análisis y reflexión sobre la totalidad del entramado institucional. Una transición por reforma pactada, como al parecer se ha dado en México, implicará un rediseño institucional más planificado y global¹¹⁶² al grado de que podría derivar en la erección de una nueva carta constitucional.¹¹⁶³

La procuración de justicia y la organización del Ministerio Público son parte fundamental del entramado institucional que exige reforma. De hecho, en los últimos años hemos asistido a modificaciones importantes en estos ámbitos. Entre ellas, las reformas constitucionales de 1993, 1994, 1996 y 1999. El patrón de estos cambios, en términos generales, es similar al resto de los otros ámbitos institucionales; es decir, reformas parciales, graduales y contradictorias que seguramente serán nuevamente modificadas como resultado de las presiones opositoras o del cambio de actitud de los dirigentes del régimen para construir

1161 Ya se ha señalado que el legislador y el operador político y jurídico generalmente sólo se ocupa de lo que considera urgente y de rápido efecto político, no de crear en verdad coherentes e integrales instituciones jurídicas acordes al sistema político diseñado por el constituyente.

1162 Que entre otras modificaciones sustanciales, contenga la autonomía del Ministerio Público del poder ejecutivo, asimismo la creación de la figura del abogado del Estado, el reestablecimiento de la Secretaría de Justicia. Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime "Comentario al ensayo sobre 'El presidencialismo y los sistemas de partido en latinoamérica' de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en *La reforma del Estado, estudios comparativos*, UNAM y Dirección General de Estudios Jurídicos de la Presidencia de la República, D.F. México, 1996, pp. 177 a 187. En igual sentido, CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición política* UNAM, D.F., México, 1996, pp. 169 y 192.

1163 Pues cabe resaltar que ahora, nuestra Constitución es de las más antiguas de Latinoamérica. El doctor Cárdenas Gracia, en la ponencia antes referida, señala que hay razones de sobra que pueden fundamentar la necesidad de una nueva Constitución. Entre ellas: 1. La necesidad de acotar las atribuciones del ejecutivo y fortalecer las de los otros dos poderes; 2. Crear un nuevo título que redefina atribuciones y competencias entre los distintos niveles de poder; 3. Restablecer bajo bases democráticas, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; 4. Incorporar normas que respondan a sectores de las nuevas generaciones; 5. Recoger las innovaciones del constitucionalismo de la posguerra; 6. Regular la globalización, economía sustentable, los nuevos procesos de informatización, los medios de comunicación, etc.; Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una constitución para la democracia (Propuestas para un nuevo orden constitucional)*, UNAM, D.F., México, 1996. También propuso una nueva Constitución el político Porfirio Muñoz Ledo

instituciones más abiertas, plurales y democráticas.¹¹⁶⁴ Esto es las reformas referidas no serán las últimas, ni las "definitivas", por lo menos hasta que el camino y el resultado de la transición vayan siendo más diáfanos.¹¹⁶⁵

1. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

Sentado lo anterior, retornemos al meollo, la ubicación constitucional del Ministerio Público. Distintos tratadistas nacionales han señalado cómo las instituciones que antecedieron al actual Ministerio Público estuvieron inicialmente vinculadas al poder judicial. La Constitución de Apatzingán preveía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con 2 fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) como se establecía en las ordenanzas de la Real Audiencia. La Constitución de 1824 estipulaba que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema que estaría integrada por 11 ministros y un fiscal. De igual manera, las constituciones centralistas ubicaron a la fiscalía en el poder judicial. La Constitución de 1857 decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de 11 ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.¹¹⁶⁶

1164 Incluso ya se vislumbran por las propuestas de precandidatos y candidatos, tal es el caso de la reforma al artículo 102 de la Constitución que propuso el precandidato Roque Villanueva para implementar un órgano que supervise a las instituciones persecutoras del delincuente, o bien el nombramiento del procurador general de la República por parte del Congreso, como lo propusieron los entonces candidatos a la presidencia de la República, Vicente Fox de la Alianza por el Cambio, Manuel Camacho del PCD y Gilberto Rincón Gallardo del PDS. De manera más reciente, por las propuestas de cambios constitucionales (al menos los artículos 102, apartado "A" y 14 transitorio, para la Fiscalía General de la Federación y la Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia, respectivamente)

1165 Acaso hasta en tanto haya un gran acuerdo nacional para la reforma del Estado, en el que intervengan las 3 principales fuerzas políticas del país y los demás factores de presión

1166 Cfr MORENO HERNANDEZ, Moisés "Organización y funcionamiento del Ministerio Público", *Memorias del seminario justicia y sociedad*, Op. Cit., pp. 301 a 337

En el siglo pasado existen también antecedentes constitucionales y legislativos que radicaron al procurador general de la Nación y al Ministerio Público dentro del poder ejecutivo, tales como el proyecto de Constitución de 1853 y la Ley para la Organización del Ministerio Público dictada durante el imperio de Maximiliano. Sin embargo, no fue hasta la reforma porfirista de 1900 cuando se estableció Constitucionalmente que los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República serían designados directamente por el poder ejecutivo.¹¹⁶⁷

La Constitución de 1917, reguló al Ministerio Público en los artículos 21 y 102 de la Constitución al establecer que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, que debería tener las mismas calidades que se exigen para ser magistrado de la Suprema Corte.

Durante su vigencia, uno de los debates más importantes fue el que suscitó don Luis Cabrera a través de una carta que dirigió el 15 de septiembre de 1932 al procurador general de la República, don Emilio Portes Gil, en la cual mantenía que el jefe del Ministerio Público debía ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y al igual que en siglo pasado, formar parte de la Suprema Corte, independiente del ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del poder judicial, señalando, además, que debería haber un abogado por procurador general de la

1167 Cfr. PGR. *Historia de la Procuraduría General de la República. Op. Cit*

República.¹¹⁶⁸ En 1971, la controversia se renovó en virtud de una iniciativa presentada por legisladores del Partido Acción Nacional,¹¹⁶⁹ en la que proponían la separación de funciones constitucionales del procurador general de la República y las del encargado del Ministerio Público que debía formar parte del poder judicial federal¹¹⁷⁰

Ya en el sexenio del presidente Zedillo,¹¹⁷¹ las reformas a la Constitución, publicadas el 31 de diciembre de 1994,¹¹⁷² marcan una cierta tendencia a la autonomía de la Procuraduría General de la República. En efecto, el cambio constitucional en el artículo 102, apartado A, parece darle al procurador general un perfil diferente del de los secretarios de Estado. El procurador es designado por el titular del ejecutivo con ratificación del Senado por mayoría simple, aunque puede ser removido libremente por el presidente.¹¹⁷³ Asimismo, la reforma separa la función de Ministerio Público – que entre otras cosas ya no tiene el monopolio absoluto de la acción penal-¹¹⁷⁴ de la función de consejero jurídico del gobierno.¹¹⁷⁵

1168 Cfr. CABRERA, Luis y Emilio PORTES GIL. *La misión constitucional del procurador general de la República*, Op. Cit., 102 pp

1169 Vease el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, relativo al proceso que siguió dicha iniciativa la cual por supuesto no se aprobó

1170 Los artículos 21 y 102 referentes al Ministerio Público y a PGR, desde 1917 hasta 1993 fueron reformados 1 (DOF del 03/02/83) y 2 (DOF del 25/10/67 y 28/01/92) veces, respectivamente

1171 Periodo en el cual los artículos 21 y 102, apartado A, se han reformado 3 (DOF del 31/12/94, 3/07/96 y 8/03/99) y 1 (31/12/94) ocasiones, respectivamente

1172 Que abarcaron 27 artículos constitucionales (sobremanaera al Poder Judicial de la Federación)

1173 Lo cual se vincula al hecho de que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya no está dentro de las dependencias del poder ejecutivo la Procuraduría General de la República

1174 Por el control jurisdiccional que se incluyó en el párrafo cuarto del artículo 21 de la Ley suprema

1175 Atribución que paso a la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, de acuerdo al ultimo párrafo del apartado A del artículo 102 Pero dejó intacta su atribución de representar a la Federación en todos los juicios en que ésta sea parte, lo cual no es compatible con su atribución persecutora y de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad.

El cambio constitucional, que vino acompañado con la designación de un miembro de la oposición¹¹⁷⁶ como procurador general fue importante, pero desde luego no suficiente para contar con certidumbre más o menos permanente de su independencia.¹¹⁷⁷ Por lo tanto, es endeble la relativa autonomía de la procuraduría que proporcionó la reforma constitucional de 1994, habida cuenta que se ubica en ese gradualismo antes rechazado, cuya única virtud consiste en reconocer que la tendencia es hacia la independencia del procurador respecto del poder ejecutivo.¹¹⁷⁸

Desde largo tiempo atrás, tanto en los medios académicos como en los movimientos políticos se ha insistido en la autonomía del Ministerio Público.¹¹⁷⁹ El reconocido doctor Héctor Fix-Zamudio, entre otros, había reivindicado la revisión judicial de las actuaciones del Ministerio Público; señalando las consecuencias para la institución desde que en 1900 cambió su ubicación en el esquema de la división de poderes, del judicial al ejecutivo; *los conflictos derivados de la doble naturaleza del Ministerio Público: fiscal y de representación o asesoría del gobierno federal; el indebido monopolio del ejercicio de la acción penal; la necesidad de otorgarle a los titulares garantías de independencia similares a las tradicionales que se han conferido a jueces y tribunales*, ejemplificando con el derecho comparado sus reflexiones.¹¹⁸⁰ El documento veinte compromisos por la

1176 Fernando Antonio Lozano Gracia del PAN, de diciembre de 1994 a diciembre de 1996

1177 Pues basta recordar el fulminante cese y reemplazo del citado procurador.

1178 Tanto en el fuero federal como en el común, según vimos en el capítulo anterior

1179 No por interés político, sino en general como propuesta para consolidar la adopción de un Estado democrático de derecho

1180 Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor "El ejecutivo federal y el poder judicial", en *"El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)"*, D.F., México. Porrúa, 1988, pp. 302 a 308.

Democracia,¹¹⁸¹ seguramente uno de los antecedentes de la reforma de 31 de diciembre de 1994, demandó una reforma de la Procuraduría, y los Cuatro Puntos para la Reforma Política del Estado, de mayo de 1995, insisten en la reforma de la Procuraduría.¹¹⁸² Indudablemente, la reforma de 31 de diciembre de 1994 fue positiva, pero sus principales deméritos consisten en que la procuraduría sigue siendo parte del poder ejecutivo; que únicamente se requiera ratificación y no consulta o aprobación previa de un órgano legislativo, que la ratificación para el nombramiento del procurador es sólo del Senado y no por mayoría calificada; que el presidente puede remover libremente al procurador; que los funcionarios

1181 Elaborado por un grupo plural de ciudadanos en 1993 y suscrito por 5 de los contendientes a la Presidencia de la República en el proceso electoral de 1994 y que como punto número 6, señalaba "Sujetar el nombramiento del procurador general de la República a la ratificación de la Cámara de Diputados", para lo cual se requería la reforma al artículo 89, fracción II de la Constitución, asimismo se criticaba la atribución del procurador de ser en realidad el consejero jurídico del presidente más que de la Nación, por lo que se filtraba la reforma al artículo 102, apartado "A" de la ley fundamental

1182 Un reciente ejemplo de la necesaria desvinculación de la PGR respecto del poder ejecutivo se muestra en el artículo "El modelo mexicano: politicidad de la PGR", de VILLANUEVA, Ernesto, publicado en *Semanario Proceso*, D.F., México número 1201, del 7 de noviembre de 1999, donde se indica que "la ocupación ilegal de la UNAM por más de seis meses –denunciada en tiempo y forma por quienes tienen la representación legal de la institución ante la PGR– sin que la Procuraduría General de la República haya intervenido para hacer valer el régimen jurídico vigente, es una prueba palmaria más de que priman en esa institución intereses metajurídicos, por más que existan razones políticas que eventualmente puedan explicar –pero no justificar– su inmovilidad jurídica. Este fenómeno está íntimamente relacionado con la simple y sencilla razón de que en México el procurador general de la República es un empleado del presidente de la República. En efecto, el artículo 89, fracción IX de la Constitución Política establece que es atribución del presidente designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República, pero no establece ninguna garantía jurídica de permanencia para el procurador, quien puede ser removido libremente por el presidente. ¿Puede entonces el procurador estar sujeto sólo a lo prescrito por la ley?, probablemente sí, probablemente no: todo queda en un acto de fe porque no hay ninguna certeza jurídica que abone en ese sentido. Hoy en día existen, empero, numerosos indicios que sugieren una grave politización de la aplicación de la ley. Cabe recordar las palabras del presidente Ernesto Zedillo, quien el 29 de septiembre en el marco de la entrega de los Premios a la Investigación Científica, no tuvo empacho en afirmar que 'En una sociedad democrática, plural y tolerante, la ley no puede aplicarse de manera ciega ni con criterios autoritarios como los que se aplicaron en el pasado, especialmente, cuando se trata de resolver conflictos de orden político' (declaración que cambió radicalmente en voz del secretario de gobernación, quien afirmó el 2 de febrero de 2000 indicó que 'En la UNAM se aplicará rigurosamente la ley'). Por fortuna, en los Estados democráticos de derecho el camino observado es muy distinto al caso mexicano. Lo correcto es que el sistema de procuración de justicia –sic– debe encontrar en la carta magna la fuente esencial de la que dimana su legitimidad y su deseable independencia frente a los vaivenes del ejercicio del poder político. Y es que sólo a partir de sistemas de procuración de justicia –sic– basados en la autonomía, la independencia y el apego puntual al derecho, podrá fortalecerse el principio de seguridad jurídica para bien de la sociedad toda". La opinión presidencial implícitamente era acatada por el procurador federal al declarar en una entrevista durante el VIII Congreso de Procuración de Justicia en Juriquilla, Querétaro (27 de noviembre de 1999), señaló que existían 13 averiguaciones previas por dicho conflicto, que estaban en integración, salvo una que ya fue consignada y generó 3 órdenes de aprehensión las cuales no se han cumplido por no ubicarse a los probables responsables (manifestación que justificaba la lentitud persecutora de la institución, pero que a raíz de los hechos de la preparatoria 3 el 1 de febrero de 2000 cambió esa pasividad, tal vez por indicación presidencial o del citado secretario, e inmediatamente después la PGR obtuvo centenares de órdenes de aprehensión, que cumplió a partir del 6 de febrero del mismo año, con auxilio de la PFP de la Secretaría de Gobernación. Cfr. AMBRIZ, Agustín y Julio ARANDA, "UNAM: la ley, al gusto del gobierno. Secuela: impunidad e inseguridad jurídica", *Semanario Proceso*, D.F., México, No. 1215 del 13 de febrero de 2000, pp. 10 a 14), hechos que otorgan la razón al comentario de fondo.

restantes del Ministerio Público de la Federación siguen siendo nombrados y removidos por el ejecutivo; que el estatuto del procurador es de secretario de Estado con el refuerzo adicional de la ratificación sólo para la designación; y que, por supuesto, *la procuraduría en estos momentos no puede ser considerada como un órgano del Estado autónomo: con garantías de independencia para su miembros, con autonomía financiera, con transparencia y responsabilidad de las acciones de sus titulares y miembros como órgano autónomo.*¹¹⁸³

No se quiso en la reforma de 31 de diciembre de 1994, tomar en cuenta el derecho comparado europeo (Italia o Alemania), ni el latinoamericano (Perú, Guatemala, Argentina, por citar sólo algunos),¹¹⁸⁴ ni las discusiones que en la misma Francia se dan y se han dado sobre la necesaria dependencia y autonomía del Ministerio

1183 Que son las características que debe tener y tiene en los países democráticos, sin perjuicio de admitir que existen otras fórmulas más o menos parecidas a la anterior y que lo adscriben a alguno de los 3 poderes, e inclusive, a 2 de estos, primordialmente aquellos que dividen a la institución que nosotros conocemos en 2, separando la organización investigadora y persecutora del delito, de aquella que representa a la legalidad y/o a la Federación

1184 Vease la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Internet, que incluye el texto algunas de las constituciones del mundo, bajo la dirección <http://info.juridicas.unam.mx/> También *Las constituciones latinoamericanas*, segunda edición, UNAM, D F, México, 1994, 2 tomos A guisa de ejemplo vemos el caso de Colombia, que en el artículo 249 de su Constitución indica "...el fiscal general de la Nación será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la República y no podrá ser reelegido Debe reunir las mismas cualidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal Lo propio acontece en Ecuador, donde el inciso j) del artículo 59 de la Constitución señala que es atribución del Congreso nombrar al procurador general de la República de terna enviada por el ejecutivo, sin perder de vista que el artículo 112 indica que la Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo. En otros países del subcontinente la designación del procurador recae en el poder legislativo donde radica la pluralidad y mayor representación social. En El Salvador, las atribuciones que en México tiene la PGR se dividen entre la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República, sin embargo, en ambos casos, sus titulares son designados a través de elección de la mayoría calificada (dos tercios) de la Asamblea Legislativa, la destitución sólo procederá por causas señaladas en la ley y mediante el voto de dos tercios de los diputados, según proscribió el artículo 192 de la Constitución. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 229 de la Constitución hondureña, que indica "El procurador y subprocurador general de la República serán elegidos por el Congreso Nacional por cuatro años, y no podrán ser reelegidos para un periodo subsiguiente, deberán reunir las mismas condiciones y tendrán las mismas prerrogativas e inhabilidades establecidas en esta Constitución para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia". Visto lo anterior, retomamos la opinión del articulista Ernesto Villanueva, que señala "como se puede observar, el modelo mexicano para nombrar y operar el sistema de procuración de justicia -sic- se encuentra en el cabuz del tren de desarrollo legislativo de América Latina" y opina que "el asunto no es menor ni accesorio para el país. De la reforma democrática en este campo depende, en buen medida, la posibilidad de arribar algún día al Estado de derecho que no existe en México todavía y que se requiere con urgencia para iniciar esa pospuesta transición a la democracia".

Público.¹¹⁸⁵ Evidente es que la reforma fue parcial e incompleta por más que un miembro de la oposición hubiese sido llamado temporalmente como su titular y que quien lo sucedió es un reconocido académico apartidista.¹¹⁸⁶ Puesto que sin violentar la Constitución, el presidente removió sin mayor explicación al primero y podría hacerlo respecto al segundo y además puede nombrar y sustituir libremente a los restantes funcionarios del Ministerio Público, como lo ha hecho.¹¹⁸⁷

Necesitamos, desde luego, discutir en México la pertenencia de lo que actualmente es la Procuraduría General de la República y de las demás procuradurías estatales y del Distrito Federal y consecuentemente el Ministerio Público al poder judicial, al legislativo o pensar en un órgano constitucional autónomo. La primera solución, además de que históricamente no funcionó,¹¹⁸⁸ pone en aprietos al poder judicial, pues este poder sería juez y parte en los asuntos, a menos que los fiscales estuvieran dotados de una independencia especial que les permitiera actuar con autonomía.¹¹⁸⁹ La segunda tampoco es la idónea, debido a que el poder legislativo debe concentrarse en construir el proyecto político de nación a que aspiramos y para ello crear el marco jurídico vigente, no en circunscribir bajo su esfera al órgano

1185 Cfr. NICOD, J. C. "El Ministerio Fiscal en Francia", en *Jueces para la democracia* Revista Información y debate, Madrid, España, número 18, 1993

1186 Lic. Jorge Madrazo Cuellar, anteriormente, titular de la CNDH

1187 Habida cuenta que la facultad de designar y remover a los subprocuradores le corresponde al presidente, de acuerdo a la Ley Orgánica de la P.G.R.

1188 Véase el Diario de los debates del Constituyente, así como el discurso del presidente Carranza sobre las razones por las cuales se adscribió al Ministerio Público al poder ejecutivo entre las que cita la práctica inexistencia e infuncionalidad del Ministerio Público durante la investigación, pues eran los jueces quienes de manera inquisitoria practicaban ésta

1189 Lo cual no sería factible mientras existieran controles incluso administrativos y presupuestales por parte de la Suprema Corte o del Consejo de la Judicatura

persecutor, pues generaría los mismos vicios que su estado actual.¹¹⁹⁰ *La tercera opción consiste en crear un órgano constitucional autónomo,¹¹⁹¹ que tendría las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso¹¹⁹² o hasta mediante elección directa¹¹⁹³; autonomía financiera y evidentemente funcional, funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia¹¹⁹⁴ y con estrictas obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente – obvio que no respecto a investigaciones en curso, pero si para informar de sus finanzas, o de las acciones y medidas emprendidas y para continuamente presentar balance sobre sus atribuciones-¹¹⁹⁵; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras.* Un órgano de este perfil haría mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad existente en el país, pero primordialmente para avanzar en la transición democrática y en la aplicación de la ley en un Estado de derecho.

1190 Aunque tal dependencia pudiese legitimar al Ministerio Público en cuanto a su representación social, habida cuenta que ante la falta de elección directa del procurador por parte de la sociedad, sería viable el mandato indirecto a través del órgano político que por antonomasia es la representación popular, es decir, la Cámara de Diputados; sin embargo, esto no implica que la institución dependa de esa soberanía

1191 Lo cual no debe entenderse como un cuarto poder.

1192 Es decir, con aprobación de cuando menos el 75% de los legisladores de ambas cámaras del Congreso

1193 Como sucede en los Estados Unidos con los fiscales de distrito. Ciertamente ambos sistemas planteados tienen aspectos positivos y negativos, por lo cual dependería de la voluntad legislativa cuidar que se minimicen los negativos, pero en todo caso, serían menos los problemas que los existentes en el esquema actual.

1194 Ya sea por disposición legal en el caso del procurador, o en términos del servicio civil de carrera para el restante personal

1195 Ya sea al Consejo de Procuración de Justicia o al poder legislativo, con copia al ejecutivo.

A. LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

Pero qué son los órganos constitucionales autónomos.¹¹⁹⁶ El derecho constitucional ha cambiado en la forma de entender la teoría de la división de poderes. La aportación del barón de Montesquieu no se concibe como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y reciprocas¹¹⁹⁷

La división de poderes en Montesquieu obedeció a la necesidad de limitar el poder omnimodo de los reyes. Hoy a principios del siglo XXI, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa: evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes.¹¹⁹⁸ En el pasado el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Ahora los poderes suelen estar además de en las instituciones, en la sociedad: partidos, organizaciones empresariales, transnacionales, medios de comunicación, etc.¹¹⁹⁹

Los exegetas de Montesquieu deben por tanto reformular su teoría y aplicarla a los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales.

1196 Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime *Una constitución para la democracia Op Cit pp 243 a 276*

1197 Cfr. TORRES BOURSALT, Leopoldo. "La división de poderes en la España de hoy". *Revista Sistema*, número 117, Madrid, España, 1993, pp 19 a 34

1198 Debemos recordar la sentencia "el poder corrompe, pero el poder absoluto corrompe absolutamente".

1199 Véase GARCÍA PELAYO, Manuel *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universitaria, Madrid, España, 1987, pp. 121 a 148

¿Dónde poner a los tribunales constitucionales europeos, dónde colocar a los consejos económicos y sociales de Europa, a los tribunales de cuentas, etc.?

La realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

Es un hecho que ahí donde los partidos dominan la escena política en democracia se genera corrupción, pues ellos se constituyen en jueces y partes, en sujetos y objetos de la fiscalización estatal y de los *checks and balances*, por ello, necesitamos limitarlos, evitar que corrompan al Estado, al igual que los otros "poderes" sociales cuando son dominantes.¹²⁰⁰

Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia es a través de los órganos constitucionales autónomos. Surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos, y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los técnicos.

1200 Cfr. DE VEGA GARCÍA, Pedro. "Estado social y Estado de partidos. La problemática de la legitimidad", en *Problemas actuales del derecho constitucional Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, D.F., México, 1994, pp. 389 a 407

El riesgo de la neocorporativización¹²⁰¹ de estos órganos se debe exorcizar a través de los *checks and balances* entre poderes y órganos. con diseños jurídicos en donde se premie la transparencia, la movilidad y la democracia interna y sobre todo con el constante y permanente control de la sociedad a través de la obligada rendición de cuentas social

Los órganos constitucionales autónomos son definidos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado ¹²⁰² Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en éste, principalmente en los países europeos – el más importante ha sido el tribunal constitucional – y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el parlamento tienen los partidos. Es decir, "despartidocrizan" el funcionamiento del Estado. Son generalmente *órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que*

1201 Véase SCHMITTER. Philippe C "Neocorporativismo y Estado". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, España, número 31, julio-septiembre 1985, pp 47-77

1202 Son órganos inmediatos y fundamentales del ordenamiento Cfr. GARCÍA ROCA, Javier F. *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, Madrid, España, 1987, pp. 22 y 23

preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Se trata, cuando existen, de verdaderos poderes del Estado porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente modificables sólo por el poder judicial, e incluso, en ciertos casos, sólo por el tribunal constitucional, que es órgano de órganos, y básicamente sobre conflictos constitucional competenciales. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. Los órganos constitucionales autónomos, o también llamados auxiliares de las funciones del Estado, o de relevancia constitucional, son especies del género órganos constitucionales, que se clasifican de acuerdo con la función que realizan.¹²⁰³

La idea de "órganos constitucionales" se ha tomado del jurista alemán Georg Jellinek, quien en su "Sistema de los Derechos Públicos Subjetivos" y en la "Teoría General del Estado"¹²⁰⁴, expone una teoría de los órganos constitucionales autónomos.

1203 En ejecutivos, legislativos, jurisdiccionales, consultivos, entre otros. Otra clasificación señala que existen los poderes tradicionales del Estado: los órganos de una Federación. Estado federal, entidades federativas y municipios; en algunos países como Alemania o Italia, fracciones de los órganos tradicionales, como las comisiones de investigación del poder legislativo; entes de relevancia constitucional, como los partidos políticos, y finalmente, los órganos constitucionales autónomos a los que aquí nos referimos. Cfr. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Cnsis de legitimidad y democracia interna en los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, D.F., México, 1992, pp. 86 y ss.

1204 Traducción de Enrique Figueroa Alfonzo, Pedagogía Iberoamericana, D.F., México, 1997 (Colección clásicos del derecho), pp. 324 a 395

a) **CARACTERÍSTICAS DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**

Sus características varían, pero de manera ideal deben gozar de: a) Inmediatez. Pues deben ser establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) esencialidad, pues resultan básicos para el Estado democrático de derecho; c) participación en la dirección política del Estado, que contribuye a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado; d) paridad de rango, que implican relaciones de coordinación (pues cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones) con los otros órganos del Estado; e) autonomía, orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.¹²⁰⁵

Algunas constituciones europeas claramente los determinan. La ley fundamental de Bonn de 1949 los incluye a través del Tribunal Constitucional Federal, previsto en el artículo 93.1.1.. En Italia, la Constitución de 1947 los adopta en su artículo 134, referente a la Corte Constitucional.¹²⁰⁶ En algunos países de Latinoamérica han sido adoptados, a través de un tribunal constitucional ajeno al Poder Judicial (Guatemala), pero también mediante la generación de una jurisdicción electoral especializada (Costa Rica) o la contraloría y el banco central (Chile); asimismo por la vía de un tribunal de lo contencioso administrativo, el tribunal de cuentas y la corte electoral (Uruguay).¹²⁰⁷ Por supuesto que dicha sistemática constitucional se

1205 Cfr GARCIA PELAYO, Manuel "El status del tribunal constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, España, 1992, pp. 309 a 324

1206 Vease la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Internet, que incluye el texto de las constituciones de Alemania y de Italia, bajo la dirección <http://info.juridicas.unam.mx/>

1207 Cfr ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G "El sistema constitucional uruguayo", en GARCÍA BELAUNDE, Domingo, et al (coords) *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, España, 1992, p. 755

ha ido implementando en nuestro país, así, son órganos autónomos de los 3 poderes de la Unión, el Instituto Federal Electoral,¹²⁰⁸ el banco central¹²⁰⁹, la

1208 Pues así lo dispone el artículo 41 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes. El consejero presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución. Asimismo, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ratifica que 1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Por su parte, el artículo 77 de la citada ley, indica que 2. El consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su cargo, así como divulgarla sin autorización del Consejo General.

1209 Como se establece en el artículo 28 de la CPEUM, al señalar que: ".El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución. Estructura y naturaleza que ratifica la Ley del Banco de México, publicada en el DOF del 17 de noviembre de 1995, y que en su artículo 1º señala: El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el mismo sentido, se establece en el numeral 61 de la citada Ley, que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será aplicable a los miembros de la Junta de Gobierno y al personal del Banco, con sujeción a lo siguiente: I. La aplicación de dicha Ley y el proveer a su estricta observancia, salvo en lo tocante al Juicio Político al que podrán ser sujetos los integrantes de la Junta de Gobierno, competarán a una Comisión de Responsabilidades integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ésta designe y por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco. Tratándose de infracciones cometidas por miembros de la Junta de Gobierno o por funcionarios que ocupen puestos comprendidos en los tres niveles más altos del personal, será la Junta de Gobierno quien determine la responsabilidad que resulte e imponga la sanción correspondiente, a cuyo efecto la Comisión de Responsabilidades le turnará el expediente respectivo. " La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el ejecutivo federal nombrará al gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán subgobernadores. El cargo de gobernador durará seis años y el de subgobernador será de ocho años. El periodo del gobernador, conforme al artículo 40, comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al presidente de la República. Los periodos de los subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez. Es interesante también, advertir que, según el artículo 41, la vacante que se produzca en un puesto de subgobernador será cubierta por el nuevo miembro que se designe para integrar la Junta de Gobierno.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹²¹⁰ y la reciente Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.¹²¹¹

En caso de vacante en el puesto de gobernador el ejecutivo federal podrá nombrar para ocupar tal cargo a un subgobernador en funciones o bien designar a un nuevo miembro de la Junta de Gobierno y ya integrada ésta nombrar de entre sus cinco miembros al gobernador. En tanto se hace el nombramiento de gobernador, el subgobernador con mayor antigüedad en el cargo será gobernador interno del Banco y presidirá la Junta de Gobierno. En caso de que hubieren dos o más subgobernadores con igual antigüedad, la Junta de Gobierno elegirá entre ellos al gobernador interino. De acuerdo al artículo 42 el gobernador y los subgobernadores deberán abstenerse de participar con la representación del Banco en actos políticos partidistas. El artículo 43 establece las causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno. Resulta también relevante señalar las facultades de la Junta de Gobierno, conforme al artículo 46 *XI Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación*

1210 Por decreto del 18 de agosto de 1999 publicado en el DOF el 13 de septiembre del mismo año el cual reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la CPEUM. Que señala *El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán 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. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La CNDH tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. El presidente de la CNDH presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.*

1211 Creada por decreto del 14 de julio de 1999, publicado en el DOF el 30 del mismo mes y año, por lo cual señala en el artículo 79 de la CPEUM. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, *tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda. II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniaras correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución. Para ser titular de la entidad de fiscalización*

Las reformas a la Constitución Argentina de 1994, introdujeron importantes modificaciones a su régimen político-fundamental,¹²¹² y entre las instituciones constitucionales autónomas – aunque algunos ya las han criticado por su insuficiente autonomía – están: la Auditoría General de la Nación, el defensor del pueblo y el Ministerio Público. El artículo 120 de la Constitución reputa al Ministerio Público como un órgano independiente dotado de autonomía funcional y autarquía financiera. La norma agrega que sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones. Textualmente dice ese precepto:

*“El Ministerio Público es un órgano independiente con la autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la nación y un defensor general de la nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales, de intangibilidad de remuneraciones”.*¹²¹³

Estos ejemplos, y muchos otros que podemos obtener del constitucionalismo latinoamericano nos muestran varias cosas:

- 1) Una tendencia constitucional a establecer estos órganos constitucionales autónomos;
- 2) Diferentes grados en la concepción de autonomía;

superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo *no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia*

1212 Que constituyen un giro al presidencialismo existente en aquel país (al igual que en México), *verbigratia* al incluir la figura del jefe de gabinete (similar al cargo de primer ministro francés, cuya constitución de 1958 es semi-presidencial).

1213 Sobre la reforma al Ministerio Público en Argentina, véase, GELLI, María Angélica. *El Ministerio Público y el defensor del pueblo en la constitución argentina*, Op. Cit., pp. 79 a 93.

- 3) No hay aún un acuerdo de cuáles y cuántos deben ser los órganos constitucionales autónomos;
- 4) Tampoco se precisan homogéneamente los principios o características que deben tener en un Estado de derecho democrático, y
- 5) Constitucional y políticamente no han definido su lugar en la teoría de la división de poderes y en su relación con los partidos políticos.

Algunos principios adicionales para normar a los órganos constitucionales autónomos y entender su trascendencia político-constitucional, se encuentran en la teoría jurídica y política, la cual todavía necesita hacer un gran esfuerzo para definir las características de los órganos constitucionales autónomos. Además de los criterios expuestos por el jurista García Pelayo: inmediatez, esencialidad, participación técnica en la dirección política, paridad de rango, y autogobierno, se podrían enfatizar o adicionar por ser fundamentales los siguientes:

- 1) "La autonomía o independencia, no exclusivamente funcional sino también financiera. *Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las conversaciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Ésa es una de las mejores garantías para su independencia.*
- 2) Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares. *Los titulares de estos órganos preferentemente deben ser propuestos por el poder legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados, esto es: selección justa e imparcial, inamovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su reducción, designaciones escalonadas, y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.*
- 3) Apoliticidad. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. *A sus miembros les estaría prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.*

- 4) Inmунidades. *Los titulares de estos 6rganos pueden ser removidos por el se6alamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su funci6n, asi como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del poder judicial.*
- 5) Responsabilidades. *Los 6rganos constitucionales aut6nomos informaran peri6dicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos. El tribunal constitucional seria el encargado de ventilar los conflictos competenciales que tengan dichos 6rganos entre si o con otros 6rganos o poderes del Estado. No obstante, en lo tocante a sus atribuciones, serian supremos dentro del marco constitucional.*
- 6) Transparencia. *Los actos y decisiones de los 6rganos aut6nomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio P6blico, podrian ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera debera tener acceso a la informaci6n, incluyendo obviamente a los 6rganos del Estado.*
- 7) Intangibilidad. *Deberian ser 6rganos permanentes, o por lo menos para cuya derogaci6n se podria exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho m6s reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.*
- 8) Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. *Es decir, seria imprescindible que, en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos 6rganos, 6stos cuenten con todas las garantias constitucionales y procesales: presunci6n de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los 6rganos constitucionales aut6nomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocr6ticos.*¹²¹⁴

Los 6rganos constitucionales no obedecen a un capricho. Su necesidad viene determinada por las caracteristicas con las que se desenvuelve la vida poltica de los pa6ses democr6ticos. *Hacen falta 6rganos que vigilen los excesos de los partidos y de los grupos de inter6s nacionales y transnacionales. Un argumento te6rico para sostener su necesidad proviene de uno de los 6rganos m6s importantes: el tribunal constitucional.*

1214 C6RDENAS GRACIA, Jaime. "La ubicaci6n constitucional del Ministerio P6blico", dentro de *Reforma al Ministerio P6blico en M6xico y en el mundo*, en *La justicia mexicana hacia el Siglo XXI*, Op. Cit. pp. 287 y 288

Se podría sostener que, en el esquema clásico de división de poderes, las funciones de control que se quieren encomendar a los órganos autónomos podrían realizar por un poder judicial independiente. Existen para ello algunos inconvenientes: 1) No todas las funciones de control que se requieren son jurisdiccionales;¹²¹⁵ 2) Aunque algunos órganos constitucionales autónomos sean necesariamente jurisdiccionales como el tribunal constitucional, en los países adscritos al sistema jurídico de origen europeo continental, se necesita un órgano especializado encargado de los conflictos entre los distintos órganos, entre la Federación, estados y municipios, que resuelvan sobre la constitucionalidad de las leyes, y por ser el poder judicial que podría ser parte de las controversias constitucionales – evidente es que no se puede ser juez y parte – se requiere de un órgano que, por encima de él y de los demás en las materias constitucionales, atienda entre otros a los conflictos constitucionales; 3) Se ha dicho que nuestro sistema judicial adoptó características norteamericanas – por las similitudes con el *judicial review* – con la introducción del amparo en el siglo XIX, lo que en parte puede ser cierto, pero además que el amparo tiene muchísimos antecedentes, se olvida que uno de los conflictos tradicionales y más graves al interior del poder judicial y en la doctrina jurídica doméstica ha consistido en cómo conciliar funciones de control constitucional y de control de legalidad, cuando el sistema jurídico del

1215 Pensemos en las del banco central, en el propio Ministerio Público, en las de los organismos que administran la información del país, de los órganos autónomos sobre medios, de los consejos de la judicatura, el *ombudsman*, muchas funciones de los tribunales de cuentas o contralorías, etc

Estado proviene –con la honrosa e ilógica excepción de la Constitución– del sistema europeo continental.¹²¹⁶

Las críticas a los órganos constitucionales autónomos son generadas por su carácter técnico y la relativa ausencia de legitimidad democrática. Críticas que también suele verse sobre la mayoría de los poderes judiciales del mundo. La legitimidad de estos órganos se produce con su ejercicio adecuado; es decir, los órganos constitucionales autónomos, se justifican o legitiman día a día, al adoptar sus decisiones conforme a principios constitucional–democráticos.¹²¹⁷

Por tanto, si los órganos constitucionales autónomos se producen en la vida pública con transparencia y apego a su independencia resultante de una constitución democrática, no hay duda que su legitimidad y democraticidad estaría garantizada. Si no se definen institucional y realmente de esta manera, que es lo que ocurre con frecuencia por temor de los partidos o de los grupos de interés a ser controlados, su prestigio desciende notablemente.¹²¹⁸ Los partidos, al pactar la transición mexicana a la democracia deben ser muy conscientes de esto.

1216 Es importante advertir que el contexto político-social y cultural del sistema jurídico de los Estados Unidos, permite su operatividad, pero un contexto distinto, tal vez no lo permitiría. Véase, RIGGS, Fred *La supervivencia del presidencialismo en Estados Unidos: prácticas para-constitucionales, presidencialismo vs Parlamentarismo*. Eudeba, Buenos Aires, Argentina, 1988 (Materiales para el estudio de la reforma constitucional), pp 45-93

1217 Véase, SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia*, tomo I, Alianza Editorial, D.F., México, 1989, pp 167 a 224

1218 Esto ha ocurrido con algunos órganos autónomos en ciertos países, como España, en ocasiones por sus decisiones polémicas, sin embargo, insisto, existen más beneficios que perjuicios con la implementación correcta de estos

2. AVANCES EN LA DEMOCRATIZACIÓN DEL SUBSISTEMA MEXICANO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL

Parte de la movilidad del sistema penal, radica en la renovación de los ordenamientos jurídicos de la materia que tanto a nivel federal como estatal se han suscitado, sin embargo, de entre estos, llaman la atención los casos, del estado de Hidalgo y Guerrero, por no sólo referirse a los aspectos propiamente penales y procesales, sino de reestructuración constitucional en torno a la suprema asignación de atribuciones y responsabilidades, mediante la cual le han otorgado una mayor autonomía e inamovilidad al titular del Ministerio Público, que cualquier otra entidad federativa e incluso la propia Federación,¹²¹⁹ sin que ello implique restarle al órgano de investigación y persecución, las tradicionales y novedosas atribuciones de que está investido.

Es obvio que existen aún dificultades normativas y operativas que superar para arribar al modelo de Ministerio Público propio de un Estado no sólo constitucional sino social y democrático de derecho, sin embargo, tal ejemplo constituye un avance de suma importancia para alcanzar el objetivo planteado.

1219 Aunque la reforma al artículo 102, apartado "A" de la Constitución federal, de 1994, fue seguramente su fuente de inspiración

A. EL ESTADO DE HIDALGO

El estado de Hidalgo, que antes de la reforma a la Constitución local y diversas leyes secundarias,¹²²⁰ tenía una legislación tradicional en cuanto a la dependencia del procurador general de justicia del Estado y por tanto de la institución que representa, respecto del gobernador, por lo cual, la Procuraduría estatal era formal y realmente una dependencia del poder ejecutivo estatal; a partir de la entrada en vigor del decreto citado, cambió la naturaleza de la institución vigilante de la legalidad y persecutora del delincuente, al otorgarle el constituyente estatal la calidad de órgano constitucional autónomo, sin dependencia, aunque sí colaborador de los 3 clásicos poderes del Estado.

En efecto, el Ministerio Público del estado de Hidalgo es un incipiente órgano constitucional autónomo, que goza de las cualidades propias, como son autonomía e independencia de los poderes básicos, con capacidad propia de acción y cierta auto supervisión, sin que ello implique dejar de apreciar algunas deficiencias o contradicciones que deben superarse para poner realmente al Ministerio Público en el orden de autonomía propia de un Estado democrático de derecho.

Soporta nuestra afirmación, el mandato establecido por el artículo 89 de la Ley fundamental estatal, que indica:

1220 Ordenada por decreto numero 230, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 14 de agosto de 1995

“El Ministerio Público, representante del interés social, es una institución de buena fe, con autonomía técnica y administrativa para garantizar su independencia en la emisión de las determinaciones de su competencia.

Premisa que se instrumenta, a través de los mecanismos constitucionales de nombramiento, ratificación y destitución del procurador general de justicia, como se indica en los artículos 56 y 59, el primero relativo a las facultades del Congreso del Estado y que en su fracción VIII indica: nombrar de las listas propuestas por el titular del ejecutivo, al procurador general de justicia del Estado y al subprocurador de asuntos electorales, así como conocer de su renuncia o remoción; y el segundo numeral, faculta a la Comisión Permanente del Congreso para tal acto en los periodos de receso. Además, el Congreso o la Comisión Permanente también serán quienes tomen la protesta de aceptación del cargo al procurador general y al subprocurador electoral, y otorguen licencia para ausentarse del cargo por más de tres meses.

Llama la atención que el nombramiento deba ser de entre las listas de candidatos que el gobernador presente al Congreso, pues si bien es cierto, por si misma tal situación no anula autonomía a quien resulte elegido, sí la merma, ya que no se establece la posibilidad de que el Congreso rechace a los integrantes de una primer lista y se requiera la presentación de ulteriores propuestas, lo cual permitiría al Congreso una mayor libertad para ungir a quien será el representante social en materia de persecución del delito y vigilante de la legalidad.

La inamovilidad del *procurador general* o del *subprocurador electoral* se advierte en el artículo 92 de la carta magna estatal, que establece como periodo del cargo 3 años, pero los elegidos podrán ser ratificados por el Congreso; a *contrario sensu* sólo podrán ser removidos en los términos previstos por la Constitución; por la comisión de delitos; por faltas establecidas en las leyes vigentes y debido al incumplimiento grave de sus atribuciones de ley calificado así, por el pleno del Tribunal Superior de Justicia a solicitud del Congreso o a virtud de la demanda que al efecto formule el titular del ejecutivo ante el Congreso del Estado. Lo cual, de acuerdo a la tradición mexicana, advierte un alto nivel de independencia y permite la actuación autónoma de la institución en el desarrollo de sus atribuciones.

Empalman las citadas facultades del Congreso, con la ausencia de atribución expresa para el gobernador, respecto del nombramiento o remoción del titular del Ministerio Público, lo cual debe resaltarse debido a la posible confusión que origina la imprecisa redacción de los artículos 56 y 59 antes citados, los cuales sólo le otorgan al Congreso la facultad de conocer de su renuncia o remoción, pero no a decretarla o autorizarla, situación que podría interpretarse en el sentido de que será el poder ejecutivo el que remueva o reciba la renuncia del *procurador general* o *subprocurador electoral* y sólo deba darle conocimiento al Congreso de tales actos, máxime la atribución otorgada por la fracción XII del artículo 71 al gobernador, en el sentido de nombrar y remover libremente a los funcionarios que conforme a la Constitución y las leyes no deban ser nombrados por otra autoridad; pero la aparente confusión carece de sustento, habida cuenta que si el Congreso es la

autoridad que nombra al procurador y subprocurador electoral, obvio es que no aplica la atribución del poder ejecutivo antes referida. Amén de lo expuesto, debe resaltarse la capacidad del procurador general de designar y remover directa y libremente a todo su personal, a excepción del subprocurador electoral, lo cual consolida su independencia y al tiempo, le confiere mayor responsabilidad social, pues el voto de confianza que el Congreso y en todo caso la sociedad le brindan, debe ser bien utilizado a través de la designación de los mejores hombres con que cuente el Estado para desempeñar las tareas requeridas, como las que son propias de un subprocurador, quienes generalmente son designados y también removidos por el titular del poder ejecutivo.

Elemento adicional para afirmar la autonomía del procurador respecto del poder ejecutivo, es su capacidad de presentar en forma directa iniciativas de ley referentes a sus atribuciones ante el Congreso, la cual generalmente es potestad reservada al titular del ejecutivo y sin embargo en dicho Estado se le ha derivado al procurador.

Precisadas las características de autonomía, independencia e inamovilidad que revisten al titular del Ministerio Público, conviene analizar si estas inciden en un menoscabo de las atribuciones que generalmente se le otorgan en México a la institución procuradora de justicia penal. Al respecto baste consultar el artículo 90 de la Constitución estatal, que le otorga las funciones de velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, mantener el orden jurídico, ejercitar

la acción penal, exigir el cumplimiento de la pena, cuidar de la correcta aplicación de las medidas de política anticriminal que establezca el ejecutivo del Estado y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda violación de las leyes, así como las establecidas en su ley orgánica; para concluir que la investidura de órgano constitucional autónomo, otorgada al Ministerio Público, no implica disminuir las obligaciones y atribuciones que le son conferidas cuando depende del poder ejecutivo, por tanto, no podría inferirse que la autonomía conlleve la disminución de actividad o presencia del Ministerio Público en la lucha contra el crimen.

Es cierto que asignarle la naturaleza de órgano autónomo, implica analizar previa y profundamente el complejo normativo vigente, a efecto de armonizar la transformación, lo cual seguramente conlleva algunas dificultades, pero todas superables; el caso de Hidalgo resulta ilustrativo, ya que al tiempo que se le atribuye autonomía a la institución, se conservaron intencional o acaso descuidadamente, algunos vínculos, que podrían interpretarse como de dependencia respecto del poder ejecutivo, puesto que debe cuidar la correcta aplicación de las medidas de política anticriminal que establezca el ejecutivo del Estado, situación que podría interpretarse como una sujeción de su actuar a la decisión del gobernador, sin embargo, viene bien recordar que la existencia de diversas soberanías a la luz del principio de división de poderes, así como el nacimiento de órganos constitucionales autónomos, no implica la desvinculación plena de unos con otros, sino por el contrario, una mejor distribución del poder

social, en aras de lograr el equilibrio y los contrapesos necesarios,¹²²¹ para una mayor colaboración entre las distintas entidades constitucionales, en el caso así deben verse las aparentes funciones subordinadas.

No obstante la autonomía que de inicio goza el Ministerio Público hidalguense, existen situaciones que exigen la unificación de mando del poder público, a efecto de presentar un frente común contra las circunstancias que ponen en peligro la existencia, estabilidad o desarrollo del Estado, como son los brotes generalizados de violencia o los alzamientos contra las instituciones, que inevitablemente requieren la concertación de acuerdos y uniformidad de acciones con el poder ejecutivo, para superar los estados de caos, ante lo cual, el Ministerio Público debe buscar el cumplimiento de su misión, sin contravenir las acciones de las demás entidades gubernamentales que tienden a restablecer el orden y la seguridad pública. Con este sentido debe entenderse la inclusión del Ministerio Público en la Ley de Seguridad Pública estatal,¹²²² dentro de la cual el procurador general de justicia y el director de la policía judicial son designadas como autoridades en seguridad pública a pesar de que dicha función está a cargo del poder ejecutivo del Estado y los municipios en el respectivo ámbito de sus atribuciones, asimismo se indica que el procurador y el director de la policía judicial tendrán las atribuciones que se indiquen en los ordenamientos que expida el gobernador; sin embargo en

1221 Los *checks and balances*

1222 La cual por cierto entiende a la seguridad pública como el derecho al orden y protección de la persona y sus bienes, así como a transitar en la vía pública, y cuyo propósito es dar las bases legales de la prestación del servicio de seguridad pública para mantener la paz, la tranquilidad y el orden público y prevenir la comisión de delitos, la violación a leyes, reglamentos y demás disposiciones, que constituye un concepto tradicional y restringido a la prevención del delito, pero que no retoma el concepto de seguridad pública que tiene la Ley que establece las bases de coordinación del SNSP

un aparente contrasentido, se indica en la propia ley, que los cuerpos de seguridad pública, los cuales por tener esa naturaleza dependen de las autoridades de seguridad pública, entre los que se incluye a la policía judicial, auxiliarán al Ministerio Público cuando para ello sea requerido; siendo que si el procurador es el jefe del Ministerio Público y al tiempo es autoridad en materia de seguridad pública, entonces dispondrá de la fuerza pública, no será auxiliado en sus funciones como erróneamente se indica. Ahora bien, este aparente contrasentido, puede superarse si partimos de que a pesar de su autonomía, el Ministerio Público es un órgano del Estado que debe coordinarse con las otras entidades que tienen intervención en materia de seguridad pública, por lo cual sin perder su autonomía, es también autoridad corresponsable de la seguridad pública, tarea entonces compartida con el poder ejecutivo.

En ese orden de ideas es conveniente profundizar la inercia impulsada en 1995 por el legislador hidalguense, ya que aún falta afianzarla, pues algún hombre del poder podrá caer en la tentación de proseguir la manipulación de una institución tan relevante en el control social, sea mediante burdos intentos directos, o a través de sofisticados mecanismos, como son los presupuestales, toda vez que en cuanto a autonomía a este respecto nada se indica en la Constitución o en la Ley Orgánica del Ministerio Público, menos en la Ley del Presupuesto del Estado, donde no existen los órganos constitucionales autónomos, de manera tal, que el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría es definido por la Secretaría de Finanzas del poder ejecutivo, consecuentemente, es viable que sea manipulado el anteproyecto

o incluso sea recortado a discreción del ejecutivo, como si fuera una dependencia directa, a diferencia del proyecto de presupuesto que presentan los dos poderes restantes, mismos que no puede manipular, sólo los amalgama el ejecutivo al suyo para presentarlo de manera integral al Congreso, quien determinará si lo aprueba. Consecuentemente, debe evitarse que la autonomía otorgada en los ramos normativo y funcional, sea mermada por cuestiones presupuestales o de otra índole

B. EL ESTADO DE GUERRERO

En 1999, el poder ejecutivo del Estado envió una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución estatal, a efecto de que, reconociendo la necesidad y el reclamo social¹²²³ en el sentido que el procurador general del Estado tenga mayor autonomía y con ello apegue invariablemente su actuar a la ley,¹²²⁴ fuese el Congreso del Estado quien designe al procurador; iniciativa que fue aprobada por la soberanía legislativa el 27 de abril de 1999¹²²⁵ y a partir de dicho año, el procurador ya no es designado por el ejecutivo estatal como venía ocurriendo, situación que indudablemente constituye un avance para el tradicional marco

1223 Seguramente el detonador de la misma, fue el caso "Aguas Blancas" de connotación internacional y que significó la renuncia, disfrazada de licencia indefinida, del anterior gobernador y la prisión del procurador, así como de altos funcionarios del gobierno estatal

1224 Puesto que precisamente la acusación social contra el procurador, en el caso "Aguas Blancas" fue que manipuló la investigación de los hechos para inculpar a los campesinos masacrados y excluir de responsabilidad a los funcionarios del gobierno, que habían maquinado dicha matanza, situación que demostró una vez más, como el procurador designado por el gobernador está al servicio de los intereses políticos del gobierno y no de la sociedad

1225 Publicándose en el periódico oficial del Estado el 14 de mayo de 1999

jurídico,¹²²⁶ pero sobre todo para la transición democrática en dicho Estado,¹²²⁷ ya que la citada modificación no sólo es una mutación formal, por el contrario, debe advertirse como un acto del gobernador, que de manera convencida o no, trastoca los parámetros conservadores del poder, incluso, seguramente debió vencer las resistencias al cambio, máxime cuando implican una supuesta pérdida de poder; lo cierto es que promovió el desprendimiento de una entidad vital en el ejercicio de gobierno, seguro de que esto, no implica desarticulación de la función pública, sino un paso adelante en la construcción de un gobierno liberal y moderno, que ajuste su actuar a los mandamientos de la ley, a sabiendas de que ante hechos presumiblemente delictivos, incluso por parte de los funcionarios públicos, existe la presunción de que realmente serán investigados por el órgano autónomo de procuración de justicia, tal y como lo exige la ley y la voluntad popular.¹²²⁸

Por lo reciente de la reforma, aún resta saber a cabalidad el alcance de la misma y sus resultados,¹²²⁹ pero *per se* es un logro de la sociedad guerrerense que la ubica a la vanguardia en la transformación de las instituciones de procuración de justicia, y desde luego, se significa como un valioso antecedente para la esperada mutación de la legislación federal en la materia.¹²³⁰

1226 Incluso respecto del artículo 102, apartado "A" de la Constitución federal, puesto que no se limita a que el procurador sea ratificado por el Congreso, sino que éste debe designarlo y no el poder ejecutivo.

1227 Ya que obvio es que esta medida no sólo repercute en el ámbito penal, sino en la conformación estructural del gobierno del Estado y en los principios políticos que lo rigen.

1228 Viene bien reiterar que entre los principales reclamos de la sociedad es la honestidad de los funcionarios públicos y que no haya impunidad para aquéllos que delinquen.

1229 En el Informe del gobernador (octubre de 1999) sólo se da cuenta de la reforma constitucional, pero seguramente en el Informe se precisarán los cambios legislativos secundarios y los efectos de la misma.

1230 El texto del decreto de reformas en lo conducente señala en los considerandos: "...Segundo:- Que dentro de este marco es necesario redoblar esfuerzos a favor de la Procuraduría General de Justicia a efecto de que quien representa los intereses de la sociedad, cuente con mayores posibilidades de velar por la legalidad como principio

3. TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL DEL SUBSISTEMA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA PENAL.

Sin duda los casos de los estados de Hidalgo y Guerrero son ilustrativos y muestran la factibilidad de implementar en nuestro país la autonomía de la institución, la elegibilidad por autoridad diversa al poder ejecutivo e inamovilidad del titular del Ministerio Público, sin menoscabo de las funciones constitucionales que actualmente tiene conferidas esta importante figura, características que ahora sí le

rector de la convivencia social. En este sentido se requiere que el procurador general de justicia, quien preside la institución del Ministerio Público, cuente con el respaldo y consenso de la sociedad a través de su órgano de representación popular por antonomasia. Tercero - Que de conformidad con los artículos 74 fracción IX y 80 de la Constitución Política Local es facultad exclusiva del Titular del poder Ejecutivo del Estado nombrar y remover al procurador general de justicia. En este contexto se considera que la atribución de designar a quien preside el Ministerio Público debe ser declinada a favor del Honorable Congreso del Estado, para que éste como representante del pueblo de Guerrero y a propuesta del gobernador, decida quien es la persona idónea para procurar justicia y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda violación a las leyes, fortaleciéndose con esto nuestro sistema democrático, al proponerse una mayor corresponsabilidad entre los órganos del poder público. Cuarto - Que atendiendo lo expuesto, es necesario reformar el artículo 80 de la Constitución Política Local, con el objeto de que no sea facultad exclusiva del titular del poder ejecutivo designar al procurador general de justicia, sino que esta atribución esté a cargo del Poder Legislativo en Pleno, tomando en consideración la terna de profesionales del derecho que remita al Gobernador, quien estará facultado para tomar la protesta de ley y removerlo libremente. En este sentido, se contará con elementos para realizar un análisis objetivo de los antecedentes de los ciudadanos propuestos y de esta manera quien esté al frente de una de las instituciones jurídicas de mayor relevancia en nuestro orden constitucional, no sólo reúna los requisitos formales que se exigen, sino que también posea las cualidades éticas y de servicio, necesarias para representar jurídicamente a la sociedad. Sexto - Que tomando en consideración lo anterior, esta Comisión dictaminadora, acordó modificar el contenido del artículo 80 propuesto en la iniciativa original remitida a este Honorable Congreso por el titular del poder ejecutivo, con el objeto de otorgarle la facultad exclusiva para designar al procurador general de justicia al pleno de Honorable Congreso del Estado eliminándose la expresión de que fuera la Comisión Permanente en los recesos del Congreso quien designara al citado servidor público, por otra parte se estableció que dicha designación se hará por el pleno del Congreso con el voto de la mayoría de sus integrantes presentes en sesión, hecho lo cual el servidor público designado protestará el cargo ante la representación popular, otorgándose así mismo al Ejecutivo estatal la facultad de presentar propuesta diferente a la original, en el caso de que el Congreso del Estado estime que ninguno de los integrantes de la terna reuniera los requisitos y el perfil profesional requerido para el desempeño de tan delicado cargo. Por otra parte, se otorga al procurador general de justicia del Estado la facultad de proponer al gobernador los nombramientos y remoción de los subprocuradores, quedando el texto en la forma siguiente: Artículo 80 - El procurador general de justicia será nombrado por el pleno del Congreso del Estado por el voto de la mayoría de sus integrantes presentes en sesión, de entre la terna de ciudadanos profesionales del derecho que someta a su consideración el titular del poder ejecutivo estatal, éste último podrá removerlo libremente. El Congreso del Estado deberá tomarle la protesta de ley y emitirá el Decreto correspondiente. En el supuesto de que, a juicio del Congreso del Estado, ninguno de los integrantes de la terna propuesta por el ejecutivo estatal no reunieran los requisitos y el perfil requeridos para el desempeño del cargo, el ejecutivo presentará propuesta diferente a la original. Los subprocuradores serán nombrados y removidos por el gobernador del Estado, a propuesta del procurador. Los agentes y demás servidores públicos de confianza de la Procuraduría y del Ministerio Público, serán nombrados y removidos por el procurador, previo acuerdo del gobernador. Asimismo, esta Comisión Dictaminadora con el objeto de adecuar las leyes secundarias con el texto constitucional en un término considerable, acordó adicionar a la Iniciativa de Decreto en conjunto con un artículo 2° Transitorio, cuyo texto es el siguiente: Artículo 2° Transitorio.- En un plazo no mayor de treinta días hábiles a la puesta en vigor del presente Decreto, deberá adecuarse la legislación reglamentaria de la materia, a fin de mantener actualizados los procedimientos respectivos. ."

otorgan el carácter de representación social¹²³¹ y permiten recuperarse gradualmente la confianza ciudadana, más aún, en todo el mundo y particularmente en Latinoamérica existen varios ejemplos de cómo puede estructurarse la función de procuración de justicia a la luz de los principios antes aludidos, sobresale la República de Argentina, pero existen otros modelos donde las atribuciones que en México tiene la PGR, son encomendadas por la propia ley fundamental a dos instituciones diversas, tales como la Fiscalía General del Estado o de la Nación, que despliega la labor investigadora y persecutora, así como coadyuva en la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad y la misma Procuraduría General de la República, que realiza la labor de representación jurídica del Estado o de sus poderes legislativo y ejecutivo ante los tribunales.¹²³² De manera tal que dentro de los cauces de un Estado democrático de derecho, cada Estado ha construido una estructura gubernamental, generalmente cifrada en la autonomía, elegibilidad e inamovilidad, para la prestación del fundamental servicio público de procuración de

1231 Concepto por demás complejo, que se puede interpretar como sustituir, actuar en lugar de, en nombre de, cuidar los intereses de, y debe referirse a una dimensión de acción. Existen varios modelos de representación política (que en mi opinión es el género, y dentro de la cual se ubica la representación social): a) como delegación, b) como relación fiduciaria y c) como "espejo" o representatividad sociológica; en el primer modelo el representante es concebido como un ejecutor, carente de iniciativa y de autonomía de las instrucciones dadas por sus representados, ejemplo de este son los embajadores; el segundo modelo atribuye al representante una posición de autonomía y supone que su guía es el "interés" de los representados; el tercer modelo se centra más en el efecto de conjunto que en el papel de los representantes individuales; todos los modelos son deficientes, por lo cual no se aplican en forma pura, sino que prevalece una mezcla de estos, resaltando el modelo del *fiduciario controlado*, que permite cierto margen de autonomía para los representantes, que les otorga un regular capacidad de maniobra, sujeto a controles legales y responsabilidades en caso de exceso o actuación indebida. Sin embargo, el elemento central del mecanismo estructural de la garantía de la representación está dado por las elecciones (primordialmente de los organismos parlamentarios, pero también de otros organismos políticos, como lo es el procurador de justicia de la sociedad); por lo cual puede definirse como una representación electiva, basada en la libertad a la expresión del sufragio que le otorgue al representante legitimación, de lo contrario su "elección" sería una simple aclamación o investidura plebiscitaria, sin desconocer que aún fuera de los procesos electorales populares existen órganos de representación que obran en tutela de los intereses del público, pero tales excepciones no alteran la regla. Bajo este antecedente, es claro que si bien para denominarle representación social a la procuraduría de justicia, su titular debiese ser electo por la sociedad, podemos admitir que su elección a través de la Cámara de Diputados y Senadores en el caso de la PGR, implica una designación popular indirecta, aceptable como mandato derivado de representación republicana, lo cual no acontece desde luego en el supuesto de designación por parte del poder ejecutivo; asimismo que la acción de representación por parte de la procuraduría no implica atender la voluntad particular de cada elector, sino la voluntad social plasmada en las leyes emitidas por el Congreso, a efecto de observar el principio de legalidad y no el de oportunidad en el ejercicio de la acción penal.

1232 Es el caso de la República de El Salvador, como quedó asentado en cita anterior del presente trabajo.

justicia; por tanto, México requiere avanzar en este relevante aspecto, para consolidar el arribo de nuestro país a estadios democráticos y con ello allanar el camino para un mayor desarrollo en todos los órdenes, pues mientras no se modernicen y democratizen aspectos medulares del Estado, como las funciones públicas, será insuficiente cualquier reforma política, económica o social, así, es urgente transformar el sistema de justicia, en específico su rama penal y con ello el subsistema de procuración, lo cual impone cambios profundos que tengan como finalidad, entre otras, crear las condiciones necesarias para que se reviertan los vicios que ancestralmente aquejan a las instituciones conformadoras del subsistema, de los cuales, en mi opinión resalta la manipulación política y económica de que han sido objeto las procuradurías de justicia, por parte de quienes detentan el poder político y económico.

A. LA REVALORACIÓN DEL ÓRGANO DE INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN

Por supuesto que no basta adoptar un nuevo modelo de procuración de justicia, cifrado en la autonomía de la institución pública que brinde dicho servicio, ni que su titular sea un destacado miembro apartidista de la sociedad,¹²³³ que reúna notorias cualidades jurídicas y tenga una amplia y honorable trayectoria en la academia, en la judicatura o el servicio público en general,¹²³⁴ tampoco que sea elegido por

1233 Que ya se exige en algunos casos, como en la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de PGR

1234 Relativa a la función a desempeñar, esto es, si ocupara el institución investigadora del delito y persecutora de sus responsables, deberá ser destacado jurista en materia penal, si nos referimos al órgano de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, deberá ser constitucionalista. La idea es evitar que estas instituciones sean encabezadas por personas que no tienen la suficiente experiencia en la materia

mayoría calificada del Congreso de la Unión¹²³⁵ e incluso que se le revista de inamovilidad y fuero constitucional,¹²³⁶ así como de la facultad reglamentada de nombrar a sus colaboradores,¹²³⁷ aún si se le dota de la capacidad de presentar directamente iniciativas de leyes en el ámbito de su competencia,¹²³⁸ ya que por supuesto se requiere en primer lugar que la ciudadanía y sobre todo las instancias gubernamentales reconozcan y revaloren la función en comento, lo cual se ha venido dando en los últimos tiempos,¹²³⁹ forzado más por las circunstancias, que se han cobrado la desatención de que fue objeto tan básica obligación estatal, que por las convicciones, sin embargo, aún es insuficiente, pues sólo hasta en tanto se ubique a la función en el relevante lugar que le corresponde dentro del espectro de las actuales prioridades nacionales y se actúe consecuentemente, vía asignaciones presupuestales suficientes para mejorar sustancialmente las instancias de selección, capacitación y atención al personal (y con ello que en éste se genere un auténtico compromiso institucional y verdadera vocación de cumplir la misión constitucional), la dotación de los recursos materiales necesarios para combatir delitos federales estimados¹²⁴⁰ en medio millón al año, desplegados en un territorio

1235 Nótese que señalo al Congreso de la Unión, es decir, las 2 cámaras, toda vez que la elección exclusiva a cargo de la Cámara de Senadores no es suficiente para afirmar que es una designación popular indirecta, habida cuenta que el Senado es la representación de las entidades federadas, mas no es el órgano de representación popular, como sí lo es la Cámara de Diputados, por tanto, para efectivamente otorgarle a la Procuraduría o al órgano que la sustituya, la calidad de representación social, deben elegir a su titular ambas cámaras.

1236 Sin perjuicio de revisar este privilegio, de proceder las propuestas que de manera reciente se han vertido respecto de retirar el fuero constitucional a los altos funcionarios, a efecto de que no haya obstáculo para someterlos a la justicia en caso de que existan los requisitos comunes para ello; ante lo cual hago notar que no debería anularse indiscriminadamente el fuero que protege al titular del Ministerio Público, por lo delicado y relevante de su función, así como porque su actividad precisamente está en el ámbito de la justicia y no en cualquier otro rubro del quehacer nacional, en donde posiblemente sea conveniente retirarle al titular el privilegio.

1237 Dentro de la normatividad que regularía el servicio civil de carrera de la institución, el cual abarcaría hasta los actuales subprocuradores, por tanto, seleccionaría a estos dentro de los más destacados integrantes del citado servicio, situación que minimizaría el compadrazgo y nepotismo que subsisten.

1238 Situación que ya acontece en el caso del procurador de justicia del estado de Hidalgo.

1239 Aunque a través de su subordinación al SNSP, controlado por la Secretaría de Gobernación.

1240 De acuerdo a una estimación personal, basada en el cálculo de que se denuncian aproximadamente 100,000 delitos federales anualmente y que cuando menos la cifra negra debe ser de 400,000 al año.

de dos millones de kilómetros cuadrados, un espacio aéreo y marítimo aún mayor, que previsiblemente se incrementarán ante la proliferación de la sofisticada delincuencia organizada e internacional, sólo entonces, se podrá comenzar verdaderamente a revertir las actuales tendencias delictivas. ello sin perjuicio de insistir en que la falta de una mejor distribución de la riqueza y la decadencia de valores humanos, son esencialmente la causa original del cáncer social que vivimos

Sin embargo, no podemos esperar que llegue una solución mágica, ni que las políticas económicas implementadas por nuestros gobiernos rindan resultados sorprendentes, que permitan incrementar sustancialmente el producto interno bruto, el ingreso *per cápita* y con ello el bienestar social; en el ámbito jurídico debemos actuar ya a través de medidas encaminadas a enriquecer nuestro aspirado Estado democrático y social de derecho, como son la generación de un marco jurídico respetuoso de los derechos fundamentales, que al tiempo, aliente y conserve el orden social, propicie el desarrollo humano y la seguridad jurídica, pública y nacional.

B. LOS 10 PUNTOS BÁSICOS PARA LA REFORMA

A la luz de esta visión, proponemos los cambios, que estamos convencidos por sí mismos producirían una mejora al Estado social y democrático de derecho que incipientemente describe nuestra Constitución, y deberán generar no tan sólo un

efecto psicológico benéfico para la sociedad así como una mayor confianza social para el gobernante que los impulse, sino un salto cualitativo a favor de la prestación del servicio a la población y con ello el fortalecimiento de la soberanía nacional y la convivencia social.

Los contornos del modelo propuesto, se evidencian en los 10 aspectos siguientes:

1. La procuración de justicia penal es una función pública irrenunciable y prioritaria de cualquier Estado, en cuyo diseño y supervisión deben participar los 3 poderes de la Unión, no únicamente el poder ejecutivo;
2. El Estado, a través de los órganos constitucionales competentes de carácter autónomo, debe desarrollarla, equilibrando el respeto a los derechos individuales de los gobernados, con el interés general, lo cual se facilita cuando las instituciones intervinientes y sus integrantes están debidamente organizados, capacitados y comprometidos con la misión de su existencia; misión que debe estar perfectamente definida y deslindada de la que le compete a otras instituciones;
3. Un eficiente subsistema de procuración de justicia penal se cifra no solo en medidas legales y operativas de corte represivo y policial, sino comienza con el correcto e integral diseño de la política anticrimen, inspirada en una ideología democrática y constitucionalista, la cual debe concertarse por los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y los órganos de

investigación y persecución del delito, y de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad;

4. Elemento fundamental en la estrategia para el combate al crimen lo es la determinación comunitaria del modelo de estructura burocrática que se adopta para afrontar ese cáncer social; esta se debe elegir consensadamente por los poderes legislativo y ejecutivo, con apego a los principios políticos y jurídicos que cimientan la existencia del Estado social y democrático de derecho, las necesidades sociales y las posibilidades presupuestales.
5. Entre los modelos de procuración de justicia penal que se sustentan en los principios de un Estado social y democrático de derecho, surge la variable que en aras de lograr un real equilibrio y transparencia en su ejercicio, divide el desarrollo de dicha función para asignarla a 2 entidades coordinadas y supervisadas recíprocamente; de manera tal que delimita las finalidades y atribuciones de cada órgano del subsistema, a efecto de que exista una plena especialización, sin sobreposición o duplicidad de atribuciones; en ese sentido, dota al órgano de investigación del delito y persecución del delincuente, así como al vigilante de la constitucionalidad y legalidad de los juicios, de las garantías y prerrogativas que les permitan ejecutar su labor de manera imparcial, autónoma de las presiones e intereses políticos o particulares, pero los limita a la observancia de los derechos fundamentales de los individuos y de la sociedad;

6. Para el logro de lo anterior, se requiere definir el cúmulo de atribuciones a conferirle a cada órgano del subsistema, de manera que sean acordes y no contradictorias, y remitir a otros órganos del Estado, el cumplimiento de las que pudiesen ser fuente del citado concurso o simplemente sean actividades ajenas a la función de procurar justicia;
7. Asimismo se debe implementar su obligación de colaborar y coordinarse bajo el principio de legalidad, con las demás instituciones y poderes que tengan bajo su resguardo el cumplimiento de otras atribuciones complementarias, así como las de cooperación internacional;
8. Se necesita definir los mecanismos jurídicos para solucionar ágilmente cualquier conflicto de atribuciones o intereses que surja entre la entidad investigadora y persecutora, con la vigilante de la constitucionalidad y legalidad, y/o con alguna otra;
9. Es menester dotar a los organismos competentes y a sus titulares, elegidos democráticamente, de todos los apoyos políticos, legislativos y presupuestales para el cabal cumplimiento de sus relevantes funciones públicas, sin que por ello su función deje de ser técnica y se politice, pero también requerirles que funcionen adecuadamente sus controles y supervisiones internas, las cuales deberán ser más estrictas que en la administración pública del poder ejecutivo, y sujetar a su titular y mandos superiores al más riguroso régimen de responsabilidades de los servidores públicos, y

10. Darles un plazo razonado y marcarles programas con metas inmediatas, de mediano y largo plazo, que muestren su eficiencia gradual en el combate a la delincuencia de todo género y en la observancia de los principios constitucionales y legislativos en todo juicio; para lo cual su titular comparecerá a la Cámara de Diputados a rendir un informe anual, el cual se presentará también por escrito a la Cámara de Senadores, al presidente de la República y al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía sus representantes en el Consejo de Procuración de Justicia, a efecto de que estos, de considerarlo pertinente, emitan sus opiniones y observaciones sobre la gestión, sin que tales posturas sean vinculatorias, con objeto de que la Cámara de Diputados formule la evaluación del mismo y las recomendaciones correspondientes.

C. ASPECTOS RELEVANTES DE LA PROPUESTA

Los anteriores puntos, constituyen la columna vertebral del modelo propuesto, por lo cual serán analizados en las líneas subsecuentes. Cabe aclarar que tales aspectos no son los únicos que deben atenderse en el diseño, instrumentación y puesta en operación de las nuevas instituciones procuradoras de justicia penal, aunque sí son los básicos, por lo cual, nos limitaremos a ellos.

La afirmación de que la procuración de justicia penal es una función pública irrenunciable y prioritaria de cualquier Estado, no únicamente del poder ejecutivo,

por lo cual deben interesarse en ella todos los poderes de la Unión (primer punto); más que una propuesta o política de algún modelo de procuración, es una verdad incuestionable, es un elemento central de todo Estado social y democrático de derecho, y es una demanda ciudadana en el México actual, tan agobiado por la ineficacia y corrupción de las procuradurías de justicia, hasta ahora prácticamente en manos de los poderes ejecutivos federal y locales.

En efecto, nadie discute que la procuración de justicia es un deber del Estado, sin embargo, desde 1917¹²⁴¹ es una atribución de incumbencia exclusiva del poder ejecutivo, y éste no ha logrado ejercer eficazmente dicha atribución o se ha visto rebasado por las necesidades, por lo cual se impone una reasignación de tan alta obligación, con miras a que la tomen dos órganos constitucionales y autónomos de nueva creación, que substituyan a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación, tan desgastados, a efecto de que sin los lastres y vicios de aquellos, estos novedosos instrumentos del Estado, que no del poder ejecutivo, sean los nuevos paladines y baluartes de la procuración de justicia.

Es preciso señalar que, no obstante se indican las atribuciones generales del Ministerio Público en los artículos 21, 102, apartado "A" y 122, inciso D), del texto constitucional, ninguno de los preceptos alude expresamente la función de procuración de justicia como atribución irrenunciable y prioritaria del Estado mexicano, sino sólo se limitan a asignarle a aquél la investigación del delito y la

1241 Aunque desde 1900 cuando se creó la Procuraduría General de la República, existió formalmente dicha dependencia.

persecución del delincuente, o bien, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para una administración de justicia pronta y expedita e incluso, intervenir en todos los negocios que la ley determine; situación que deja sin un adecuado sustento constitucional la existencia y relevancia de dicha función, por lo cual, debe asentarse expresamente como segundo párrafo del artículo 21 de la Constitución federal¹²⁴² que:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial.

La procuración de justicia, a la que tienen derecho los habitantes del país, incluye la investigación del delito y la persecución de sus responsables, que incumbe a las fiscalías con auxilio de la policía de investigaciones la cual estará bajo su autoridad y mando inmediato; también abarca la vigilancia de la constitucionalidad y/o legalidad de los juicios, que corresponde a las procuradurías. Las determinaciones de no ejercicio de la acción penal de las fiscalías, pueden ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos previstos por la ley; la petición de sobreseimiento de un proceso por la fiscalía, deberá contar con la aceptación del titular del bien jurídico afectado.

La seguridad pública es una función...

1242 Dejando como primer párrafo lo referente a la garantía de imposición de penas únicamente por parte del poder judicial y corriendo en su orden los demás párrafos que conformarían dicho precepto, el actual párrafo cuarto referente a la impugnabilidad de las resoluciones del Ministerio Público se referiría, pero no con esa misma ubicación, a las determinaciones (que no resoluciones) del Fiscal, asimismo, lo relativo a las infracciones administrativas y las multas por estas debería reunirse en el párrafo tercero los actuales párrafos quinto y sexto tal y como están redactados no constituyen garantías individuales o sociales, por lo que deberían salir del artículo 21 y enviarse a la parte orgánica de la ley suprema, tal vez en cuanto a la coordinación para su logro y lo señalado sobre el Sistema Nacional de Seguridad Pública al mismo capítulo al que se remitiría el artículo 102, apartado A, con su texto propuesto, aunque en una diversa sección referente a la coordinación de los poderes de la Unión con las entidades de la Federación, pero en cuanto a la garantía individual de seguridad pública, dejarla como párrafo cuarto del citado numeral 21 (en todo caso, se debe actualizar el texto de la fracción sexta, pues refiere al futuro establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando ya es una realidad desde 1995, asimismo lo advierte como una figura producto de la coordinación y no como una estructura gubernamental, sin embargo, cada día cobra más esta última connotación). Consecuentemente el artículo 21 de la Constitución quedaría conformado en su orden por las siguientes garantías para el gobernado, de imposición de penas únicamente por el poder judicial, de investigación del delito y persecución de sus responsables por la fiscalía y su policía de investigaciones, la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad de los juicios, así como el derecho de impugnar las determinaciones del fiscal, referentes al no ejercicio de la acción penal (en cuanto al sobreseimiento como potestad del órgano de persecución opino que debe desaparecer por múltiples razones, una de estas es porque violenta los principios de legalidad y de indisponibilidad de las partes del proceso penal, al igual porque se realiza cuando la institución sólo es parte y no ya autoridad, por lo cual también se suprimiría lo referente a su impugnación); que la imposición de multas por infracciones administrativas concierne a la autoridad administrativa, así como el monto máximo de las multas para personas de escasos recursos económicos; por último, la garantía a la seguridad pública, la cual es una obligación compartida por la Federación, el Distrito Federal o las entidades federativas y los municipios

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios...

Compete a la autoridad administrativa.....

Si el infractor fuese jornalero....Tratándose de trabajadores ...”

Asimismo podría agregarse como tercer párrafo del artículo anterior,¹²⁴³ o bien, reformarse el apartado “A” del artículo 102,¹²⁴⁴ o incorporar al artículo al que se envíe lo relativo a los órganos constitucionales autónomos, en la especie, de procuración de justicia,¹²⁴⁵ para que señale:

“La procuración de justicia es una función pública tendiente a la seguridad de los habitantes del país, irrenunciable e indelegable, a cargo de la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, la cual se ejercerá a través de 2 órganos públicos autónomos denominados Fiscalías Generales así como Procuradurías de Justicia, sea de la Federación o de cada entidad federativa, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y competencia específica, en cuya integración, supervisión y solución de diferendos participará el Consejo de Procuración de Justicia, conformado por representantes de los 3 poderes de la Unión y los titulares de los órganos autónomos, estos últimos gozarán de garantías similares a las de los juzgadores. Dicha función estatal se ejercerá en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Pública.”¹²⁴⁶

El artículo 122, inciso D) de la norma suprema, se ajustaría en lo conducente, de manera similar a la propuesta antes señalada.

1243 Aunque tiene el inconveniente de insertar en la parte dogmática de la Constitución, aspectos orgánicos.

1244 Que presenta la incongruencia de estar dentro del capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación.

1245 Que resulta la opción más adecuada, a efecto de que nuestra Constitución sea coherente y sistemática.

1246 Desde luego que para mantener un adecuado y lógico orden en nuestra Constitución, todo aquello que no sea parte del Poder Judicial de la Federación, debe excluirse del capítulo cuarto del título tercero de la ley fundamental y enviarse a la parte correspondiente; así, en el caso de la creación y atribuciones de los órganos constitucionales autónomos, los numerales relativos debiesen concentrarse en un solo capítulo que bien podría ser el quinto del citado título, por lo cual el artículo 102, que también se refiere a otro órgano constitucional autónomo, como lo es ahora la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pasaría a ser el artículo 107 de la carta magna y, los artículos 103 a 107 actuales se recorrerían un número hacia abajo para conformar los numerales 102 a 106, asimismo habría necesidad de crear otros artículos (que pueden ser bis, ter, quat, etcétera, para no recorrer los ulteriores) dentro del capítulo quinto del título tercero, para albergar a los demás órganos constitucionales autónomos, incluso para dividir el capítulo en 2 secciones, la primera para establecer tales órganos y la segunda, para determinar la coordinación de los mismos con los tradicionales poderes de la Unión, así como con los de las entidades federativas e incluso municipales (cabe recordar que el síndico procurador es auxiliar municipal del ahora Ministerio Público).

Me parece que nadie puede controvertir que la procuración de justicia es una función pública irrenunciable e indelegable, a cargo de la Federación y de las entidades federativas,¹²⁴⁷ toda vez que si bien actualmente se indica que “la investigación y persecución de los delitos –sic- incumbe al Ministerio Público” de acuerdo al artículo 21 de la Constitución, descripción que resulta restrictiva,¹²⁴⁸ ello no obsta para que bajo un análisis conjunto del citado precepto, con el apartado “A” del artículo 102, así como de los artículos 13, 122, 124 y 133 de la misma ley fundamental, se advierta que el Ministerio Público es una entidad pública a la que actualmente le corresponde la investigación de los delitos y la persecución de los responsables, la vigilancia de la legalidad de los juicios, así como la promoción de la prontitud y expedites en la justicia, como elementos fundamentales de la procuración de justicia; asimismo, que tales atribuciones las ejerce tanto la Federación como los estados y el Distrito Federal, inicialmente en forma excluyente, pero ocasionalmente en situación concurrente en el ámbito de sus competencias,¹²⁴⁹ delimitadas tanto por la propia carta magna, como por las leyes secundarias. De manera tal, que esta afirmación no requiere mayor comentario, acaso la reiteración de que al igual que en otras funciones públicas como la

1247 Concepto que a nuestro entender abarca también al Distrito Federal, con motivo de la reforma al artículo 122 de la Constitución, que lo delinea como entidad con gobierno propio

1248 Porque a pesar de ser el fundamento genérico del Ministerio Público federal, militar y del fuero común, únicamente le otorga esa atribución, cuando las leyes orgánicas de la institución, le confieren otras funciones, incluso ajenas a la esencia y espíritu del Ministerio Público.

1249 Como ha quedado señalado en capítulo anterior, el Ministerio Público de la Federación sólo puede investigar los delitos señalados en la ley como del ámbito federal, todos los restantes delitos son competencia del fuero común, sin embargo, el Ministerio Público local puede y debe actuar en auxilio de su similar federal en tanto éste no tome conocimiento directo de los hechos o no le instruya para que deje de investigar hechos de su competencia. Asimismo, la procuraduría federal puede conocer de delitos del fuero común conexos a delitos federales.

seguridad pública¹²⁵⁰ o la electoral,¹²⁵¹ por citar sólo algunos ejemplos, debe plasmarse su existencia y relevancia, en la norma fundamental.

Respecto a su carácter irrenunciable, sabemos que la procuración de justicia es un servicio público esencial puesto que se vincula con el cumplimiento de los fines propios del Estado, por lo cual es obligatoria su prestación, por tanto, indeclinable. Del mismo modo, es indelegable, porque en razón de su importancia, necesidad, obligatoriedad y generalidad,¹²⁵² no es posible su concesión a particulares; sin embargo es obvio que al ser prestado por diversas entidades de derecho público, en forma incluso concurrente, sí es posible que entre estas exista una delegación reglamentada, como sucede en el caso de la atracción de procedimientos penales del fuero común al federal a virtud de la conexidad de aquéllos con alguno de carácter federal.

a) FISCALÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

Sentado lo anterior, nos referimos a lo que propiamente es la parte más novedosa de la presente tesis. El referido órgano de investigación y persecución en el fuero federal, se denominaría "Fiscalía General de la Federación", debido a que México es una república, representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, por lo cual la

1250 Prevista en los párrafos quinto y sexto del referido artículo 21 Constitucional.

1251 Prevista en la fracción III del artículo 41 Constitucional.

1252 Elementos básicos de una función pública indelegable, según el doctor Miguel ACOSTA ROMERO en su libro *Teoría general del derecho administrativo, Op. Cit.*, pp. 508 y 509

Fiscalía de la Federación no puede ser investida de la atribución de procurar justicia para todo el Estado mexicano, sólo en el ámbito federal;¹²⁵³ en ese sentido, no sería correcto denominarla Fiscalía General del Estado,¹²⁵⁴ tampoco sería conveniente preservar el concepto República,¹²⁵⁵ porque además de que este refiere más a la forma de gobierno representativo y popular, que a una forma de Estado,¹²⁵⁶ desde luego que sería una reminiscencia de institución que se suprime por ineficaz; menos podría denominársele, Fiscalía General de la Nación, habida cuenta que el concepto nación es de orden sociológico, no jurídico.¹²⁵⁷

La Fiscalía General de la Federación asumiría las funciones de investigación del delito federal y la persecución de sus responsables ante los juzgados y tribunales, de manera autónoma¹²⁵⁸ a cualesquiera de los poderes de la Unión (con motivo de

1253 La palabra federación implica alianza o pacto de unión, por lo cual, un Estado federal es "una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados", sin embargo, para los efectos que nos interesa el sistema federal es aquel que mediante un reparto de competencias públicas, otorga jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, a los órganos de gobierno centrales de los correspondientes a las entidades, la distribución de facultades entre los 2 ordenes (el federal y el local), facilita la resolución de los conflictos que en diversos niveles se suscitan. No se soslaya que existen críticas sobre la utilización del concepto "federación" a funciones que realiza el gobierno central, habida cuenta que este concepto es aplicable tanto a las funciones que desarrolla el gobierno central y los locales, sin embargo nos parece desacertada tal conclusión, toda vez que las actividades de los gobiernos locales no son competencia de la federación, sino de la entidad federativa, por tanto sólo los quehaceres confendos por ley al nivel federal de gobierno, al interesar a todos los miembros de la federación, pueden reputarse federales. Cfr TENA RAMÍREZ, Felipe *Derecho constitucional mexicano, Op Cit* pp 101 a 127

1254 Concepto que de conformidad con el autor antes señalado, es la "organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas" *Idem* p. 43.

1255 Concordamos con el doctor Ignacio BURGOA ORIHUELA, quien en su obra *Derecho constitucional mexicano*, señala que es incorrecto el uso indistinto de "república" y "federación", ya que jurídicamente el primero significa forma de gobierno de un Estado, pero no equivale al Estado mismo como entidad moral de derecho público (duodécima edición Porrúa D.F. Mexico, 1999, pp 490 a 494)

1256 Se debe distinguir entre las "formas de Estado" y las "formas de gobierno", para la mayoría de los autores es clara la diferencia entre Estado y gobierno "El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica, es una entidad de derecho. El gobierno en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad" *Idem* pp 401 a 405

1257 La nación es una comunidad humana con existencia real u ontológica cuyos grupos o individuos componentes se encuentran ligados permanentemente por elementos comunes, siendo dicha entidad, independiente de toda organización jurídico-política. La nación precede al Estado como elemento humano del que éste surge a través de la organización que aquélla adopta. La nación es una colectividad humana real, en tanto que el Estado es la persona moral suprema en que la propia colectividad se estructura jurídica y políticamente *Idem* pp 101 y 102.

1258 Mas no soberana, pues esta sólo corresponde al Estado, no a sus órganos, los que de gozar de autonomía, pueden autodeterminarse, pero observando los principios y normas fundamentales de aquél.

su naturaleza, que le brinda independencia jurídica, política y funcional), por lo cual, su único compromiso estaría con la ley y la justicia;¹²⁵⁹ sería así porque además, su titular y los fiscales adjuntos, tendrían garantías de permanencia e inamovilidad de su cargo, en principio por disposición de la norma fundamental que marcaría la elección¹²⁶⁰ de su titular por mayoría calificada de ambas cámaras del poder legislativo, para un periodo de 4 años,¹²⁶¹ y en general por las determinaciones de la normatividad sobre el servicio civil de carrera que se extendería hasta los fiscales asistentes. Lo anterior resulta relevante, porque tiene la finalidad de lograr ahora sí, que el único criterio para procurar justicia sea el de la legalidad, desterrando los actuales vicios que frecuentemente privilegian el de oportunidad, basado en parámetros políticos o intereses particulares, inaceptables las más de las veces,

1259 Aclarando que nuestros órganos de justicia en general, deben apegarse a la legalidad prevista por la Constitución y las leyes que de esta emanen, bajo la premisa de que las leyes son justas, pero si no lo fueren, deberán reformarse por el poder legislativo, no inaplicarse, pues tal omisión atentaría contra el Estado de derecho.

1260 Elección por la cámara de diputados y ratificación por la de senadores

1261 El párrafo relativo, del artículo 102, apartado "A" o del numeral al que se enviara dicho texto, podría ser: "El titular de la Fiscalía y de la Procuraduría, los fiscales adjuntos y los subprocuradores, deberán reunir los mismos requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación exige esta misma ley, además, no deberán ser miembros de algún partido o agrupación política, la elección de los titulares será por mayoría calificada del 75% de los votos presentes en la sesión de cada cámara del poder legislativo, comenzando el proceso en la Cámara de Diputados, durarán en el cargo un periodo de 4 años, al término del mismo podrán ser elegidos para un segundo periodo y en los cuales gozarán de permanencia e inamovilidad de su cargo, así como fuero para el desempeño de su alta responsabilidad, por tanto, sólo serán removidos en términos del título cuarto de esta Constitución; sus remuneraciones no podrán ser disminuidas durante su encargo. Los titulares designarán a sus asistentes conforme las reglas del servicio civil de carrera de cada institución.

Para nombrar a los titulares, la Cámara de Diputados emitirá la convocatoria correspondiente, ante la cual, el presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión propondrán candidatos que reúnan las cualidades de ley, de entre estos, las Comisiones Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, presentarán al pleno una terna de no más de 10 candidatos, quienes comparecerán ante el pleno a efecto de exponer sus razones para ocupar el cargo y sus propuestas de trabajo, hecho lo cual, se realizará la votación. Si ninguno de los aspirantes lograra en la primer ronda de votación la mayoría requerida, se hará una segunda ronda con los 2 aspirantes con mayor votación y se sufragará de nueva cuenta, si ninguno de los 2 obtuviera la mayoría, se hará nueva convocatoria y seguirá el procedimiento antes señalado, hasta lograr un candidato que reúna dicha mayoría, en el cual no podrán participar los anteriores aspirantes. Los presidentes, de la República y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden hacer llenados de credenciales al Senado sobre el candidato elegido por la Cámara de Diputados, para que sean consideradas al momento de la votación. El ungido por la Cámara de Diputados, comparecerá ante el Senado previamente a que decida sobre su ratificación, tras de lo cual se hará la votación, si no reúne la mayoría calificada, la Cámara de Diputados hará nueva selección. En caso de un segundo rechazo por parte de la Cámara de Senadores, la Cámara baja designará, sin necesidad de ratificación, de entre los seleccionados a quien funja como fiscal o procurador, según corresponda."

que veladamente se aplican, por la actual dependencia y fragilidad de los procuradores respecto del titular del poder ejecutivo.¹²⁶²

La investigación y persecución se desarrollaría bajo los principios de legalidad, *independencia, imparcialidad, objetividad*,¹²⁶³ eficiencia, profesionalismo y honradez. lo cual implica una adición a los tradicionales parámetros de actuación, como son la unidad (indivisibilidad), jerarquía, oficiosidad, irrecusabilidad, irresponsabilidad e imprescindibleidad, que en la actualidad son discutibles.¹²⁶⁴

De manera tal, que la investigación y persecución, como aspectos básicos de la Fiscalía, serían ejercidos en forma no solo profesional, sino especializada, es decir, que cada género delictivo, estaría a cargo de la unidad o sección ex profeso (encabezada por un fiscal adjunto, nombrado por el titular de la fiscalía) de la misma desde la averiguación hasta la obtención de sentencia ejecutoria o la conclusión del procedimiento, minimizando la competencia general o mixta que actualmente existe para gran parte del personal ministerial, sobre todo el desconcentrado,¹²⁶⁵ ello con el objetivo de elevar la prontitud y eficacia en el quehacer conferido.

1262 Situación que no sería substituida por la manipulación legislativa, debido a las garantías de permanencia e inamovilidad otorgadas a los titulares, aunque no se soslaya que estas prerrogativas pueden ser mal entendidas por los agraciados, caso en el cual deberá funcionar la declaración de procedencia y/o el juicio político

1263 Principios que se adicionan en relación a los ya señalados en el penúltimo párrafo del artículo 21 de la Constitución federal, para la actuación de las instituciones policiales dentro de las que se ubican las de procuración de justicia penal, tales principios encuentran su antecedente en la función judicial y su razón de ser en la nueva ubicación y perfil constitucional del órgano de investigación del delito

1264 Habida cuenta de que en ocasiones fomentan la subordinación a criterios de oportunidad que establecen los mandos superiores y que deben acatarse por los principios de jerarquía y unidad

1265 Es decir el que está adscrito a las delegaciones estatales de la procuraduría, donde generalmente no existen aun las células o unidades especializadas

La Fiscalía únicamente se dedicaría a la investigación del delito y a la persecución de los responsables ante los juzgados y tribunales, por lo tanto, su estructura debe responder exclusivamente a tales atribuciones, creando alrededor del fiscal, las fiscalías adjuntas en materia de delitos contra la salud;¹²⁶⁶ armas prohibidas y grupos subversivos;¹²⁶⁷ delincuencia organizada,¹²⁶⁸ y de delitos diversos;¹²⁶⁹ asimismo la fiscalías adjuntas desconcentradas norte, centro y sur.¹²⁷⁰

La razón de las anteriores fiscalías adjuntas es la incidencia delictiva y la afectación social, dado que evidentemente los delitos contra la salud reúnen ambas características, toda vez que tienen amplia incidencia y provocan una importante lesión social, en cambio, algunos los delitos contra la seguridad nacional no tienen tanta incidencia, pero su existencia atenta contra las instituciones políticas fundamentales del país, por lo cual deben atenderse de manera especializada.¹²⁷¹

Cada fiscalía adjunta, equivalente a las actuales subprocuradurías, tendría su propia organización operativa, a través de fiscalías asistentes o auxiliares¹²⁷² y células de investigación y de persecución, sean concentradas en la capital y/o

1266 Que sería similar a la actual FEADS.

1267 Que se sustenta en que por género delictivo, la violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos constituye la segunda causa delictiva, la cual está vinculada a los grupos civiles armados existentes en diversas partes del país.

1268 Que como ahora, se abocaría a los delitos señalados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, pero ascendería de nivel estructural.

1269 Que incluiría los delitos patrimoniales, fiscales, financieros y en contra de la propiedad intelectual; delitos ambientales y contra el patrimonio cultural; delitos migratorios y contra el Registro Nacional de Ciudadanos; delitos contra las vías generales de comunicación; delitos de servidores públicos; delitos electorales, entre otros, a nivel de unidad de coordinación general o dirección general, según corresponda a la carga de trabajo.

1270 Estructura territorial que ejercería el mando en al menos 10 delegaciones estatales de la Fiscalía, correspondientes a la respectiva zona territorial, función que actualmente desempeñan las propias Subprocuradurías de procedimientos penales y la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.

1271 Aunque la dimensión y estructura de cada una variará de acuerdo a las necesidades, asimismo habría fiscalías especiales, ejemplo de esto sería la Fiscalía Electoral, que incrementaría su dimensión en el año electoral y se reduciría en los demás años de acuerdo a su carga de trabajo o bien, sólo existiría como fiscalía especial durante el proceso electoral, máxime que los delitos contra el Registro Nacional de Ciudadanos se están remitiendo para su conocimiento a la Fiscalía de Delitos Migratorios, por compartir el bien jurídico a tutelar, que no tiene que ver directamente con los delitos electorales, y porque el Registro Federal de Electores (que es el que recibe mayores afectaciones delictivas) dejará de expedir las credenciales para votar próximamente.

1272 Equivalentes a Unidad de Coordinación General y Dirección General, respectivamente.

desconcentradas en todo el territorio nacional, conformadas por agentes de la Fiscalía "AA", "A", "B", "C", "D" y "E",¹²⁷³ pero también con áreas policiales y periciales especializadas,¹²⁷⁴ a efecto de actuar integral y técnicamente, con el objetivo de abatir realmente la incidencia e impunidad en cada género delictivo; asimismo, cada fiscalía adjunta tendría áreas administrativas de apoyo,¹²⁷⁵ control,¹²⁷⁶ supervisión y coordinación institucional,¹²⁷⁷ lo cual revela cierta autonomía técnica y funcional, sin embargo, es el fiscal general quien tendría el control de todas las fiscalías adjuntas. Por su parte, la oficina del fiscal general tendría a su exclusivo cargo la representación y dirección institucional, la generación de las políticas, lineamientos y normatividades generales internas,¹²⁷⁸ las relaciones interinstitucionales y en su caso, internacionales,¹²⁷⁹ así como la

1272 Equivalentes a Unidad de Coordinación General y Dirección General, respectivamente

1273 Similares a los jefes de unidad especializada, directores de área, subdirectores, jefes de departamento y agentes del Ministerio Público (en 2 niveles)

1274 En el modelo propuesto, la actual Policía Judicial Federal, se denominaría Policía Federal de Investigaciones y la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales, se llamaría Instituto Nacional de Servicios Periciales, la primera sería una entidad subordinada a los fiscales y agentes de la fiscalía (organizada de manera similar, con comandantes, jefes de grupo y agentes), pero el segundo sería un órgano técnico desconcentrado de la Fiscalía, a manera de lo que fue el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, que brindaría apoyo (a través de sus peritos profesionales y técnicos) a los fiscales y agentes fiscales, incluso a través de la asignación de peritos especiales en las células o unidades de investigación, pero sin que ello implique dependencia o subordinación técnica, a efecto de no violentar la autonomía del perito para emitir sus dictámenes. Existe otra propuesta de que sea órgano descentralizado

1275 Tanto jurídico (para la atención como autoridad responsable, de los juicios de amparo, entre otros) como propiamente administrativo

1276 Además de los mandos a través de las áreas desconcentradas de registro y seguimiento de actuaciones ministeriales, por ejemplo

1277 Ahora llamadas coordinaciones administrativas, áreas de contraloría (la cual actualmente no depende del procurador, sino de SECODAM) y visitaduría o inspección interna, así como de enlace o apoyo

1278 Algunas de las cuales ejerce actualmente de manera directa el procurador, otras a través de áreas que dependen directamente de su oficina, aunque no tengan el nivel de subprocuraduría y, algunas más por conducto de la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo

1279 Que actualmente ejerce a través de las Subprocuradurías General y Jurídica, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta última seguiría teniendo la intervención que legalmente le corresponde.

comunicación social,¹²⁸⁰ la selección, capacitación,¹²⁸¹ control administrativo,¹²⁸² supervisión y sanción administrativa¹²⁸³ de todo el personal.

Ahora bien, cabe recordar que la citada especialización, tiene su problemática, dado que la amplitud de nuestro país y las diferencias en la incidencia delictiva de cada región, hacen difícil y costosa la implementación de células especializadas en todos los rincones del territorio nacional,¹²⁸⁴ de tal forma, es necesario compaginar la existencia de unidades especializadas con las tradicionales agencias con competencia generalizada, lo cual conlleva la manutención de una doble estructura,¹²⁸⁵ la especializada, dirigida desde la capital del país, con mandos medios desconcentrados, y la territorial que incluye los mandos medios en cada entidad federativa, que tengan el control administrativo y la coordinación operativa de todas las agencias y se coordinen con los mandos de las células desplegadas en cada Estado.¹²⁸⁶

Sólo resta explicar la razón por la cual en esta propuesta se abandona la figura del Ministerio Público, para adoptar la del Fiscal, cuando todos sabemos la tradición

-
- 1280 Actividad que directamente supervisa, pero que despliega la Dirección General de Comunicación Social
- 1281 Que realiza el Instituto de Capacitación y el Centro de Control de Confianza, pero en la que intervendría el Consejo de Procuración de Justicia como diseñador de las políticas y supervisor.
- 1282 Acción que realizan diversas áreas, dependiendo del tipo de control, si es administrativo, lo hace la Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial; si nos referimos al control operativo, pueden intervenir cualesquiera de las áreas operativas de mando. En el primero, intervendría el Consejo de Procuración de Justicia.
- 1283 Atribuciones que ejercen actualmente las Direcciones Generales de Visitaduría, Inspección Interna, Supervisión y Control, así como el área externa de Contraloría, pero en las que también intervendría el Consejo de Procuración de Justicia
- 1284 Que actualmente se conforma por 32 delegaciones estatales y más de 150 agencias del Ministerio Público
- 1285 Como sucede actualmente y desde 1985.
- 1286 Lo que podría ser a través de los fiscales asistentes de circuito (en la inteligencia de que hasta ahora no existe un circuito judicial por cada entidad federativa, pues hay 25 circuitos, algunos abarcan 2 estados de la República, pero la tendencia es que cada entidad sea un circuito), que equivaldrían a los actuales delegados. Enfatizando que siempre deberá haber coordinación entre el mando especializado y el mando territorial, por lo cual las investigaciones desconcentradas no serían asuntos exclusivos de una fiscalía adjunta.

jurídica que tiene el primer concepto en mención,¹²⁸⁷ así como las críticas que se han vertido en torno a reintroducir constitucionalmente el concepto fiscal a nuestra legislación.¹²⁸⁸ Pues bien, como antecedente diremos que ambos conceptos son extranjeros, ninguno es de cuño nacional,¹²⁸⁹ asimismo, ambos se utilizan en la tradición jurídica continental y desde siempre ha existido una simbiosis entre

1287 Si solo se considera al ministerio público en su calidad de acusador público, se dice que ese instituto tiene origen italiano y que no derivó ni del procurador del rey del derecho francés, y del promotor fiscal de la inquisición española. En efecto, en Venecia había *avogador di común* que ejercían funciones similares a las de nuestro ministerio público, y en algunos procesos particulares se nombran también un abogado fiscal. Deben recordarse también los conservadores de la ley de Florencia, el abogado de la gran corte de Nápoles, etcétera. En el siglo XIII, en Francia, hubo los procuradores del rey y los abogados del rey que tenían carácter de mandatarios especiales. Al principio del siglo XIV se hicieron estables, y la ordenanza del 23 marzo de 1302 reguló sus funciones y los obligó al juramento como verdaderos funcionarios. En el siglo XVI se creó ante las cortes de justicias (parlamentos) un procurador general del rey. El procurador del rey tenía como auxiliares los abogados del rey, que en sus orígenes eran abogados comunes, elegidos y retribuidos por el rey con un mandato temporal y revocable. Después, probablemente a principios del siglo XVII, su mandato pasó a ser permanente y se transformó en oficio público. Debían proponer conclusiones en los procesos civiles en que el rey o la colectividad estuvieran interesados, pleiteaban por el rey cuando este se hallaba en causa. Presentaban las conclusiones a nombre del procurador del rey. Había abogados del rey y abogados generales del rey. Desde el principio del siglo XIV el ministerio público monopolizó la acción penal. Pero el instituto del ministerio público, modernamente entendido, tiene su origen inmediato en la instauración del Estado Constitucional y en la aplicación del principio de la distinción de los poderes. Es necesario, por tanto, remontarse a la Revolución Francesa. La asamblea constituyente de 1790 se planteó la cuestión de si la acción penal debía ejercitarla el procurador del rey o un acusador voluntario o elegido por el pueblo. La mayoría, movida por excesiva confianza, se decidió por este último partido. Los miembros del ministerio público se dividieron en dos clases: comisarios del rey y acusadores públicos. Los primeros cuidaban de la ejecución de los fallos, y los segundos ejercían la acción penal. Los primeros eran nombrados por el Estado y los segundos eran designados por los jueces entre sus colegas por un año. Y como los jueces eran elegidos por el pueblo, también el acusador público venía indirectamente a ser elegido por el mismo pueblo. El sistema que prevaleció en la Constitución de 3-14 de septiembre de 1791 dividió las atribuciones del ministerio público entre los comisarios del rey, los jueces de paz, las partes y otros ciudadanos, y el acusador oficial. Éste nombrado por el pueblo recibía y sostenía las acusaciones. Pero esto duró poco, pues la constitución del 22 de febrero de 1793 suprimió al acusador público. Las leyes posteriores llevaron a la organización moderna del ministerio público, que se introdujo en Italia juntamente con los ordenamientos franceses y se consideró al ministerio público como el representante del poder ejecutivo encargado de promover del juez la declaración de certeza de las condiciones que autorizan al Ejecutivo a aplicar las pretensiones primitivas derivadas de los delitos. Cfr. MANZINI, Vincenzo *Tratado de derecho procesal penal*, Op. Cit., tomo II, pp. 312 y 313.

1288 La palabra fiscal, contrariamente a lo que se dice en el sentido de que proviene del derecho anglosajón, viene de *fiscus* que en latín significa "cesta de mimbre" en virtud de que los romanos guardaban el dinero en cestas de mimbre, posteriormente se les llamó procuradores fiscales, pues recababan los impuestos y procedían en contra de quienes no cumplían con su pago, por tanto, el origen de esta palabra está en el derecho romano, de ahí pasó a Francia y España.

1289 A pesar de ello, como lo señalamos en el capítulo primero de este trabajo, la figura del fiscal se usó en México desde la colonia, ya que al igual que en España, formaba parte de la Real Audiencia y era quien se encargaba de promover la justicia y perseguir a los delincuentes, en representación de la sociedad ofendida por los delitos, el promotor fiscal existió como acusado en los juicios del Tribunal de la Inquisición, ya durante la independencia, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (22 de octubre de 1814), se definió al fiscal como auxiliar de la administración de justicia, uno para el ramo civil y otro para el criminal, su designación estaría a cargo del poder legislativo a propuesta del ejecutivo, por un período de 4 años; en la constitución federal de 1824 formó parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en las leyes constitucionales de 1836 se estableció su inamovilidad, en la Constitución de 1857 surgió la duplicidad de figuras, el fiscal y el procurador general (artículo 91), situación que prevaleció hasta la reforma al artículo 96 en mayo de 1900, que elevó a la ley fundamental la figura del Ministerio Público, encabezada por el procurador, cabe precisar que el Ministerio Público surgió en México, el 19 de diciembre de 1865 con la Ley para la Organización del Ministerio Público, promulgada durante el Segundo Imperio, y precisamente por la influencia francesa de la época, el Ministerio Público, encabezado por un procurador general, estaba subordinado al Ministerio de Justicia, pero el personal era designado y destituido por el emperador, ejercía la acción penal, pero con cierto control por parte del ofendido, cabe recordar que se le calificó de figura decorativa ante la existencia de los jueces de instrucción. *Ibidem*.

ambos, ya que en algunos países europeos se utiliza el concepto "ministerio fiscal";¹²⁹⁰ asimismo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, múltiples países latinoamericanos han subordinado o de plano substituido la denominación "ministerio público" por la de fiscalía,¹²⁹¹ incluso en nuestro país, desde finales de los ochenta se reincorporó este último concepto para aludir a las unidades de investigación especializadas¹²⁹² y ahora procuradurías completas cifran su estructura en la figura de fiscalía;¹²⁹³ ahora bien, se ha criticado tal adopción porque a criterio de algunos, conlleva una connotación represiva y persecutora, en lugar del carácter liberal, humano y de buena fe que se piensa tiene el Ministerio Público, pero realmente ustedes creen cierta esa crítica?, me parece infundada no solo por los hechos, sino porque al igual que el Ministerio Público, la fiscalía debe apegarse a la legalidad, y la pregonada buena fe no es más que la irrestricta observancia de las leyes, así pues, estoy cierto que el cambio de nomenclatura en nada afecta la esencia de la función pública y sí contribuye a reorganizarla, al poder escindir atribuciones que si bien no son incompatibles, en ocasiones se contraponen por contener posiciones antagónicas, y en esos casos lo mejor es asignarlas a entidades públicas diversas para que no haya un conflicto de intereses, como los que constantemente han aquejado al Ministerio Público (institución que alberga tanto la función persecutora como la de vigilante de la constitucionalidad y/o legalidad en los juicios, que no podrían escindirse sin afectar su naturaleza) y cuya

1290 *Verbigratia*, España y Alemania.

1291 Ejemplos claros son Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, Panamá, por citar algunos, donde sólo existe la figura de la Fiscalía o coexisten el Ministerio Público y la Fiscalía. *Cfr. ILANUD. El ministerio público en américa latina desde la perspectiva del derecho procesal moderno, Op. Cit.*, pp. 141 a 156.

1292 Durante la gestión de Ignacio Morales Lechuga como procurador general de la República, se crearon las fiscalías especializadas, las cuales de manera diversa, se han extendido a todas las procuradurías del país. *Cfr. CASTRO, Juventino V. La procuración de justicia federal, Op. Cit.*, pp. 15 y 16.

1293 Como la del Distrito Federal.

resolución ha dejado muy mal paradas a las procuradurías ante la opinión pública. Cabe adicionar que la figura del fiscal ha evolucionado, y no puede definirse bajo un concepto de hace más de 200 años, sino a la luz de su actual connotación, esencialmente de órgano público de investigación del delito y persecución de sus responsables, que en un Estado democrático de derecho, se rige por el principio de legalidad, de manera pues, que no puede equipararse al fiscal inquisitivo y arbitrario de la edad media.

b) PROCURADURÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

La reforma estructural del subsistema, también comprende la creación de la Procuraduría General de la Federación, como órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de vigilar la observancia de los preceptos constitucionales y legales en todos los procedimientos judiciales, a efecto de lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita, evidentemente sería una entidad de control y supervisión de la actividad de todos los intervinientes en los juicios, con el objetivo de preservar el Estado de derecho plasmado por las normas jurídicas, por lo cual su actividad si bien se ceñiría a los procedimientos formal y/o materialmente jurisdiccionales (tanto en aquellos que la controversia es de legalidad como en los que la *litis* es de constitucionalidad), abarcaría todas las ramas de la jurisdicción, y por ello un representante de la misma deberá estar adscrito a cada juzgado, tribunal (incluyendo los todavía administrativos, como el Fiscal o el Agrario), incluso en el

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, etc.¹²⁹⁴) o a la Corte, y sus intervenciones eminentemente técnicas deberán denotar su imparcialidad y apego a la norma suprema y las leyes que de ella emanen. Por tanto, sería esta institución conjuntamente con los órganos jurisdiccionales, los verdaderos paladines de la justicia, que frenarían cualquier conducta desapegada de la legalidad, así proviniera del órgano de acusación, es decir de lo que sería la Fiscalía General de la Federación,¹²⁹⁵ lo que actualmente resulta difícil que suceda, debido a que ambas funciones recaen en la misma institución del Ministerio Público, por lo cual es lógico pensar que en una entidad politizada, el brazo vigilante de la constitucionalidad o legalidad avala lo que hace el extremo persecutor, pues forman parte del mismo cuerpo, dirigido por la misma cabeza, a la cual deben subordinarse todas las partes; consecuentemente en la actualidad, a no ser por la función jurisdiccional y en concreto a través del juicio de amparo, no existe verdaderamente el órgano vigilante y promotor de la constitucionalidad y legalidad de los juicios, que mire por la pronta y expedita procuración e impartición de justicia,¹²⁹⁶ el cual resulta indispensable, al advertir con frecuencia errores y horrores en la substanciación y resolución de los juicios, así como que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de competencia para intervenir en los procedimientos jurisdiccionales y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, actúa en forma limitada, por lo tanto, no podemos suprimir esa atribución que

1294 Situación novedosa, que actualmente no ocurre, pues el Ministerio Público sólo está adscrito a los tribunales ordinarios del poder judicial, sin embargo, reconozco que tal propuesta no está del todo estudiada en el presente trabajo, por no ser el tema básico, así que la emito con las reservas del caso.

1295 Completando además el círculo de protección de los derechos humanos, que actualmente de manera incompleta ejerce la CNDH.

1296 Función por demás relevante, que origina la mayoría de las quejas, por la dilación de los juicios y procedimientos.

actualmente tiene el Ministerio Público, sino por el contrario, debemos fortalecerla a través de su asignación a un órgano constitucional autónomo, que esté alejado de los intereses metajurídicos e incluso de la posible parcialidad del órgano de acusación

La nueva Procuraduría de Justicia de la Federación, al tener una función tutelar de la aplicación de la ley en general, deberá intervenir en todos los juicios y procedimientos constitucionales, como las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la ley fundamental, como parte vigilante.¹²⁹⁷ Asimismo deberá tener facultad de presentar directamente al Congreso de la Unión, iniciativas de ley o de reformas a leyes existentes relativas al sistema de justicia.¹²⁹⁸

Para el cumplimiento de sus atribuciones, el procurador se auxiliaría de subprocuradores (designados por él mismo,¹²⁹⁹ bajo las reglas del servicio civil de carrera y siempre que cumplan con los requisitos para ser procurador general), en las ramas constitucional y amparo, civil y penal, administrativo y laboral, así como de los directores generales, de área, subdirectores, jefes de área, agentes consultores y contenciosos que se requieran¹³⁰⁰

1297 Actualmente se le otorga derecho al procurador general de la República para personalmente iniciar acciones de inconstitucionalidad, así como para intervenir como representante de la Federación en las controversias constitucionales. sin embargo, en este proyecto se transferiría la acción de inconstitucionalidad y controversia constitucional al secretario de justicia, dependiente del poder ejecutivo, el procurador sólo sería vigilante (órgano de opinión)

1298 Lo cual no puede hacer la Procuraduría, ya que sólo es a través del presidente de la República que tiene dicha posibilidad

1299 Ello debido a que es otro de los elementos de un órgano constitucional autónomo. Actualmente el presidente de la República designa a los subprocuradores o funcionarios de ese nivel. El servicio civil sería similar al de la Fiscalía

1300 Que tendrían prestaciones homologadas con sus similares de la Fiscalía General

Su titular sería electo del mismo modo que el titular de la Fiscalía General de la Federación, tendría también garantías de independencia e inamovilidad por el periodo para el que fue electo, salvo responsabilidad oficial, y al igual que el fiscal general de la Federación, debería reunir los requisitos que para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, habida cuenta que tendrían el mismo nivel y percepciones.

Es importante aclarar que con la creación de las 2 instituciones antes referidas, se suprimiría el Ministerio Público de la Federación y se dividirían sus actuales atribuciones en ambos órganos citados, lo cual no constituye ningún retroceso, sino por el contrario una evolución de estructura constitucional y modelo de procuración de justicia, que ahora se sustituye por instituciones que tendrán efectivamente el carácter de representación social y del Estado, no tan sólo del poder ejecutivo, plena autonomía y especialización, delimitación y congruencia en sus atribuciones, con la finalidad de, ahora sí, otorgarle a la función en comento, todo el apoyo y a la vez responsabilidad que su alta prioridad exige.

c) ASIGNACIÓN CONSTITUCIONAL DE PORCENTAJE PRESUPUESTARIO

Es menester señalar que para lograr tales objetivos, se precisa de una ampliación sustancial de los recursos presupuestales,¹³⁰¹ ya que la sola reasignación de

1301 El presupuesto aprobado a la PGR para el año 2000 es de \$4,875,030,000.00 y el asignado al Sistema Nacional de Seguridad Pública es de \$5,170,000,000.00, pero el destinado a la seguridad pública en general es de \$12,000,000,000.00, por sumar las partidas respectivas ejercidas por la Secretaría de Gobernación (entendiendo que sin considerar lo destinado por SEDENA y Marina al combate a la delincuencia), todo lo cual asciende a \$16,875,030,000.00.

atribuciones actualmente bajo cobijo de una institución, en favor de dos órganos autónomos. conlleva un justificado incremento en el gasto público destinado a la referida función, que aunado a la necesaria ampliación y fortalecimiento de los aspectos materiales y humanos para la cumplimentación eficaz de la labor, implica una notable elevación de recursos financieros, que desde luego no podemos cuantificar, por carecer de los elementos técnicos suficientes,¹³⁰² pero que cuando menos requeriría duplicar el presupuesto actual asignado a la PGR. El presupuesto para la seguridad pública, debiese ser definido en la propia Constitución,¹³⁰³ a través de un porcentaje del producto interno bruto o de la cantidad disponible como ingresos de la Federación;¹³⁰⁴ en el caso del presupuesto asignado a cada uno de los órganos constitucionales autónomos, que debería ascender en conjunto al 30%¹³⁰⁵ del total destinado a seguridad pública,¹³⁰⁶ sería distribuido directamente por la institución conforme a sus planes y programas, la cual remitiría su proyecto de presupuesto al poder ejecutivo tan sólo para que lo incluya en el proyecto

1302 Toda vez que como lo hemos señalado, la información relativa a la asignación de los recursos financieros de la institución no es pública. Sin embargo, reiteramos que internacionalmente se ha recomendado que un Estado asigne el 1% de su PIB a la seguridad pública, lo cual en el caso de México equivale aproximadamente a treinta y nueve mil millones de pesos, sin embargo, en un Estado pobre (cuyo PIB es bajo) que comparte el liderazgo delictivo con Colombia, es obvio que se debe invertir más allá del porcentaje recomendado, para abatir al flagelo de la delincuencia estimándose como porcentaje ideal el 2% del PIB (incluyendo entonces las partidas que destinan los institutos militares al combate a la delincuencia, así como los presupuestos estatales, lo cual hace alcanzable la propuesta, puesto que si tan sólo la SEDENA destina aproximadamente 25,000 hombres a dicho combate, el gasto respectivo seguramente es mayor que el de PGR)

1303 Para ello se incorporaría un párrafo al artículo 102, apartado "A" (o al numeral que se destinara para los órganos de procuración de justicia), que indicaría más o menos lo siguiente: "Por ser una función pública fundamental, el Estado mexicano deberá destinar el 2% de su producto interno bruto a la seguridad pública, para tal efecto, se considerarán los fondos que destine la Federación y las entidades locales a dicha tarea. En todo caso, la Federación apoyará mediante los mecanismos que la ley instrumente, las actividades estatales en este rubro", en su defecto, asignar cuando menos el presupuesto mínimo para las instituciones de procuración de justicia federal (lo que ahora es PGR) caso en el cual podría ser un porcentaje no menor al 0.4% del PIB

1304 Que al considerar que para el año 2000 el presupuesto federal es de \$1,195,313,400,000.00, implicaría un estimado del 4% del presupuesto anual de egresos (\$47,812,000,000.00) más otro 4% por parte de las entidades federativas

1305 Considerando que del 100% se asigne un 40% a prevención del delito (incluye policías preventivas), otro 20% a prevención e investigación del delito (ejercido por instituciones militares), y un 10% a readaptación social

1306 Que se estima en \$24,000,000,000.00, de éste, el 70% sería para la fiscalía federal y estatales (\$16,800,000,000.00) y 30% para la procuraduría federal y estatales (\$5,760,000,000.00); en consecuencia, se estima que de esas cantidades el 40% (\$6,720,000,000.00) sería para la Fiscalía General de la Federación y (\$2,304,000,000.00) para la Procuraduría General de la Federación (que hace un total de \$9,024,000,000.00 para los 2 órganos de procuración de justicia federal) y el 60% para las estatales (\$10,080,000,000.00 para fiscalías estatales y \$3,456,000,000.00 para las procuradurías estatales), dependiendo de sus propios ingresos y ayudas federales

general de presupuesto de egresos de la Federación y no para que lo apruebe, pues esto sería únicamente responsabilidad de la Cámara de Diputados, y en cuanto a la revisión de su ejercicio correspondería a la Entidad Superior de Fiscalización.

d) CONSEJO DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Dada la evidente relevancia social de la función pública en cita y el interés general de no crear cotos incontrolados de poder, se propone que además intervenir en la selección del titular de los 2 órganos, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial del respectivo nivel de gobierno,¹³⁰⁷ participen en el diseño de las políticas a seguir, las estrategias a aplicar,¹³⁰⁸ en la supervisión del funcionamiento,¹³⁰⁹ en la determinación de responsabilidades oficiales¹³¹⁰ y en la solución concertada de los posibles diferendos o conflictos de y entre ambos órganos autónomos constitucionales,¹³¹¹ a través de la conformación de un Consejo de Procuración de Justicia, que estaría integrado por un representante de cada uno de los poderes de la Unión y por los titulares de la Fiscalía y de la Procuraduría, y en ausencia de cualesquiera de los dos últimos, por el fiscal adjunto o subprocurador, decano del servicio civil de carrera de cada institución, con una presidencia rotativa cada seis

1307 En los términos ya propuestos.

1308 Por tanto, elaboraría el proyecto a incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración de Justicia.

1309 En condiciones similares al Consejo de la Judicatura federal.

1310 Ya que haría las funciones de contraloría, toda vez que la SECODAM sólo abarca al poder ejecutivo.

1311 Que básicamente serían operativas, ya que los planes, programas, políticas, estrategias y lineamientos, se consensarían en el Consejo de Procuración de Justicia.

meses entre los titulares de la Fiscalía y de la Procuraduría,¹³¹² Consejo que tendría como funciones, formular los planes y políticas generales en la materia, acordar los programas, estrategias y lineamientos a aplicar en cada institución y proponer su aplicación en las entidades federativas, evaluar el informe anual que rinda cada organismo y recomendar los cambios o mejoras necesarias, denunciar ante el Congreso de la Unión la existencia de causas legales para iniciar procedimiento de responsabilidad oficial en contra del titular o de alguno de los mandos superiores de cada institución, para que éste en uso de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda. Asimismo, la referida Comisión intervendría como conciliador en las diferencias sustanciales que pudieren existir entre ambas entidades autónomas, así como entre estas y el poder ejecutivo o el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a efecto de que la procuración de justicia

1312 Figura similar al Consejo de la Judicatura Federal, que en cuanto a la Fiscalía General y la Procuraduría General tendría funciones similares a las que actualmente ejerce el Consejo General, previsto en el artículo 51 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, es decir diseñaría políticas coherentes, sistemáticas y articuladas a ejecutar por los 2 órganos autónomos, para lo cual recibiría informes del titular y de los consejos de profesionalización y técnicos que existan en cada institución, asimismo, supervisaría el desempeño del fiscal adjunto que supla por ministerio de ley al titular, en el caso previsto por el actual artículo 64 de la Ley Orgánica de la Procuraduría es decir, cuando se le impute un delito al titular, ahora procurador, a efecto de que la actuación del fiscal adjunto se ajustara a derecho, y en su caso, acordaría con dicho fiscal, el inicio del procedimiento de solicitud de declaración de procedencia previsto en el numeral 111 de la CPEUM, del mismo modo, pondría en conocimiento de la Cámara de Diputados las posibles responsabilidades políticas en que hubiese incurrido el titular o los fiscales adjuntos o subprocuradores, para los efectos del artículo 110 de la Constitución federal. A su vez el Consejo de Procuración de Justicia, que funcionaría con sus 5 integrantes, en pleno o en comisiones, emitiría acuerdos generales sobre procuración de justicia, que deberán atender todas las procuradurías de justicia de la Federación, así también propondría a los poderes de la Unión, las medidas que estime pertinentes para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, así también, presentaría al ejecutivo federal, propuestas de instrumentos internacionales sobre colaboración en asistencia jurídica o policial. Dicho Consejo participaría dentro del Sistema Nacional de Planeación, así como en el SNSP y coordinaría la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (la cual se propone extraer del ámbito de influencia del poder ejecutivo y enviarla al ámbito del Consejo de Procuración de Justicia), a efecto de que la Fiscalía y la Procuraduría se concentren en las actividades operativas. Los representantes de los poderes de la Unión tendrían los mismos requisitos y características de los consejeros de la judicatura federal, previstas en los artículos 100 y 95 de la Constitución federal. Consecuentemente, la existencia y bases del citado Consejo deberían plasmarse en el propio artículo 102, apartado "A" o en el que lo sustituya, a efecto de darle base jurídica y obligatoriedad a sus acuerdos. El texto a incluir podría ser del tenor siguiente. "El Consejo de Procuración de Justicia será la entidad coordinadora de dicha función, tanto en el fuero federal, como entre este y los órganos locales de procuración de justicia, para lo cual asumirá la organización de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y la ejecución y seguimiento de sus acuerdos. Del mismo modo, será una instancia externa de la Fiscalía y Procuraduría de Justicia de la Federación, que supervisará su funcionamiento, sin perjuicio de la que le corresponda a otras entidades de fiscalización, asimismo emitirá acuerdos generales de observancia obligatoria en el ámbito de su competencia, pero también opiniones para mejorar el desempeño de una determinada institución."

se desarrolle de manera unitaria, sistemática, coherente,¹³¹³ sin embargo, de subsistir las discrepancias, cualquiera de las instituciones autónomas podrá iniciar y sostener con su congénere una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia,¹³¹⁴ debido a su naturaleza de órganos constitucionales autónomos.

Es claro que la procuración de justicia es elemento integrante de la seguridad pública, pues parte de la finalidad de aquélla es preservar la seguridad ciudadana, por tanto, obvio es que las instituciones de procuración de justicia participen en el SNSP, con el objetivo de coordinarse eficazmente para el logro de dicha seguridad, esto no implica *per se* una subordinación o pérdida de la autonomía,¹³¹⁵ siempre que dicha instancia sea efectivamente de coordinación y mutua cooperación,¹³¹⁶ por lo cual, deberá revisarse la normatividad y acuerdos del referido sistema por parte de ambos órganos de procuración de justicia, para establecer si existe alguna disposición o acuerdo que menoscabe su autonomía, y sólo admitir lo que no vaya en detrimento de su naturaleza autónoma e imparcial, máxime que como órganos constitucionales, no pueden quedar supeditados a acuerdos de los integrantes o

1313 Su función sólo podría ser de asesoría, orientación y conciliación, no de arbitraje o jurisdiccional, pues desbordaría su naturaleza coordinadora y supervisora, convirtiéndose en un tribunal, para lo cual existe la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal de constitucionalidad.

1314 Para lo cual se tendría que reformar el artículo 105, fracción I, inciso c) a efecto de adicionar como sujetos de la controversia, a los órganos constitucionales autónomos, entre estos la Fiscalía y la Procuraduría General de la Federación, ya que actualmente sólo se contemplan las controversias entre el poder ejecutivo y el legislativo; así también se debería reformar la fracción II, inciso c) –para que legitime al secretario de justicia y ya no al procurador–, y la fracción III, para atribuir tales facultades al procurador general de la Federación.

1315 Aunque sí estimo incorrecto que dentro del Sistema Nacional se ubique a la Conferencia de Procuración de Justicia, en razón de lo cual, se propone que ésta pase al Consejo de Procuración de Justicia, que se encargaría de apoyar la ejecución de sus acuerdos, ante los poderes de la Unión.

1316 Bajo esta consideración el Consejo de Procuración de Justicia participaría como cabeza de este sector y sería la instancia de coordinación con el SNSP. Esto no significa un injustificado aumento de burocracia, sino la reivindicación de la procuración de justicia, como función pública esencial que debe realizarse de manera imparcial y autónoma, sin sujeciones a los designios de ninguno de los poderes federales, situación que se aprecia debido a la ascendencia que cobró la Secretaría de Gobernación, vía el Sistema de mérito, sobre todo, a través de la asignación de recursos federales etiquetados.

incluso legislaciones de menor nivel jerárquico, tan sólo a otras disposiciones de carácter constitucional, como la prevista por el artículo 29 de la ley fundamental ¹³¹⁷

Por supuesto que la adopción del modelo de procuración de justicia antes planteado conlleva una reforma constitucional, ¹³¹⁸ primero para suprimir el actual esquema y en su lugar adoptar el nuevo paradigma, y en segundo término, para amalgamar el modelo con el conjunto normativo, habida cuenta que existirían asistematicidades a superar, tales como la ubicación de las nuevas figuras constitucionales, pues es claro que no basta modificar el texto de los artículos 21 y 102, apartado "A" de la Constitución, sino se requiere incluir un capítulo quinto en el título tercero de la carta magna, relativo a los órganos constitucionales, como los que se proponen, donde conste su existencia y principales características, como su autonomía, atribuciones, garantías; al tiempo, corregir las menciones que se hacen en los artículos 16, 20, 21, 29, 76, 79, 82, 89, 93, 95, 102, 105, 107, 110, 111, 116, 119, 122 y 130, con objeto de hacer la referencia exacta, sea a la Fiscalía o a la Procuraduría, o a ambas. Del mismo modo se requiere modificar leyes secundarias, en primer lugar toda la normatividad de la Procuraduría General de la República, pero también el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código Penal Federal, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley que establece las Bases de Organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de

1317 Relativo a la suspensión de garantías en los casos de invasión, perturbación grave de la paz u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, por decreto presidencial, previo acuerdo con su gabinete y el procurador general, así como autorización del Congreso. Ahora, con la reforma participarían en el gabinete de seguridad nacional el fiscal y el procurador

1318 A los artículos 16, 20, 21, 102, 107, 122, y 130 que incluyen el concepto de Ministerio Público, asimismo a los artículos 76, 79, 82, 89, 93, 95, 102, 105, 107, 110, 111, 116 y 122 en cuanto refieren al "procurador general de la República" y, 29 y 119 que contienen alusión a la Procuraduría General o a las procuradurías

Extradición Internacional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras.¹³¹⁹

e) SECRETARÍA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Del mismo modo, debe señalarse que al Ministerio Público en general y a la Procuraduría General de la República en particular, se le han ido adosando atribuciones que son ajenas a su naturaleza, las cuales en el nuevo modelo de procuración, serían transportadas a otros órganos o dependencias del ejecutivo; así, la intervención en todos los asuntos en los que la Federación fuese parte,¹³²⁰ pueden transferirse a la actual Secretaría de Gobernación o a la Consejería Jurídica de la Presidencia en lo interno o a la Secretaría de Relaciones Exteriores en lo externo, también a esta última lo referente a los asuntos relativos a los diplomáticos y los cónsules generales, sin embargo, en ese particular, la propuesta de esta tesis consiste en restaurar la Secretaría de Justicia, ahora encargada

1319 En 146 leyes y reglamentos federales y del Distrito Federal se encuentra el concepto "ministerio público".

1320 A este respecto, cabe recordar la postura del jurista Luis Cabrera, en el debate que sostuvo en 1932, dentro del Congreso Jurídico Nacional, con el procurador general de la República de entonces, el licenciado Emilio Portes Gil, relativo a la misión constitucional del Ministerio Público, donde insiste en que la dualidad de funciones asignada al Ministerio Público (representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes y por otra parte consejero y representante legal del poder ejecutivo) es contradictoria e implica un conflicto de intereses. Cfr. CABRERA, Luis y Emilio PORTES GIL. *La misión constitucional del procurador general de la República*, Op. Cit., p. 22. Por su parte, el no menos ilustre maestro Ignacio BURGOA ORIHUELA, compartió esa tesis en su artículo "Necesaria diversificación constitucional del Ministerio Público Federal y del procurador general de la República", presentado en el II Congreso Nacional de Derecho Constitucional, que trató el tema de la "Función constitucional del Ministerio Público" en 1979, al señalar que esa dualidad de funciones tanto de la institución como del procurador que la encabeza, se antojan incompatibles, y agregó que, no es conveniente para el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas y la consecución de las finalidades que persiguen, que en un mismo órgano estatal converjan funciones incompatibles, convergencia que se registra dentro del ámbito de competencia del procurador; propuso entonces el citado jurista, retomar la tesis del licenciado Luis Cabrera, consistente que se le relevara de la jefatura del Ministerio Público Federal y se adscribiera este cargo a otro funcionario distinto, para que aquél conservara las facultades inherentes a la mera representación jurídica de la Federación; concluyó el maestro Burgoa, que de realizarse dicha segregación, se impone la necesidad de reestructurar constitucional y legalmente la institución del Ministerio Público Federal, que deberá estar a cargo de un alto funcionario distinto del procurador, sin precisar qué funcionario o institución se haría cargo de la función investigadora y persecutora. (Cfr. Anuario Jurídico No. 6-1979, UNAM, D.F., México, 1980, pp. 19 a 25).

también de las atribuciones que en seguridad pública tiene la Secretaría de Gobernación,¹³²¹ dependiente del presidente de la República, la cual absorbería aquellas funciones administrativas de la actual PGR, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, algunas funciones de la Secretaría de Gobernación, como la de prevención y readaptación social, así como la conducción de las relaciones del poder ejecutivo con el poder judicial, desde luego que la coordinación del poder ejecutivo con los órganos autónomos de procuración de justicia, e incluso asumiría la instrumentación y conducción del Sistema Nacional de Seguridad Pública (con excepción de la Conferencia de Procuración de Justicia), a efecto de descargar de dicha función a la Secretaría de Gobernación, para dejar a

1321 Para lo cual remito al lector al proyecto presentado por el investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Omar GUERRERO, en su obra *La secretaría de justicia y el estado de derecho en México*, publicada por la citada casa de estudios, en 1996, dentro de la serie estudios históricos, No. 61, en la cual muestra a través de sus 322 páginas, además de los aspectos históricos de la Secretaría de Justicia que existió en México hasta el porfiriato, cancelada por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, su actualidad al estar presente en casi todos los países del mundo conjuntamente con el Ministerio Público o sus órganos similares, tales como Argentina, Colombia (donde sus funciones básicas son evaluar permanentemente el sistema jurídico, actualización y divulgación de las leyes, capacitación de servidores públicos en materia de justicia, prevención del delito, cooperación internacional en justicia, política penitenciaria y extradiciones, conviven con la Secretaría de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, dependiente del poder judicial —que contempla también al Consejo Superior de la Judicatura—, al margen de ambos, dentro de los organismos de control opera el Ministerio Público, encabezado por el procurador general de la nación, que al igual que el fiscal, es nombrado por el Senado, a propuesta del presidente), Costa Rica (dicho ministerio, es el asesor jurídico del poder ejecutivo, representa el Estado en los litigios de interés público, se encarga de la política penitenciaria, de prevención del delito, realiza anteproyectos de ley y es el enlace con el poder judicial, la Procuraduría representa el Estado en los litigios ante los tribunales, así como en los contratos, defiende a los servidores contra quien se ejercita acción penal por delitos cometidos en su cargo, del Ministerio de Justicia depende la Procuraduría General de la República, en tanto el Ministerio Público depende del poder judicial), Chile, España (donde se encarga de los indultos y amnistías, beneficios penitenciarios obras públicas en materia de justicia, relaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores, justicia administrativa, el ramo de cultos, registro y notariado, capacitación y carrera judicial, en 1995 se fusionó con el Ministerio del Interior y actualmente se denomina Secretaría de Justicia e Interior. Se aclara que es compatible con el Ministerio Fiscal que es un órgano pendular entre el poder judicial y el poder ejecutivo, las relaciones entre éste último y el fiscal son a través de la Secretaría de mérito), Alemania, Francia (en los que presta o atiende más o menos por igual, servicios a la judicatura, asuntos civiles, criminales y de gracia, administración penitenciaria para adultos y menores y administración general, asiste al Ministerio de Negocios Extranjeros, elabora proyectos de ley y reglamentos, sobre todo en materia criminal) o Estados Unidos (aunque en este país, encarna más al abogado general de la nación, apartándose de la tradición continental), la conveniencia de que se reinstaure en México dicha entidad y la forma de instrumentar su retorno a la administración pública. También consúltense GUERRERO, Omar *El papel de los ministros de justicia en la reforma del Estado*, UNAM, D.F., México, 1998 (estudios históricos, No. 187), pp. 186, y SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Memorias de la secretaría de justicia*, UNAM, D.F., México, 1997, pp. 534.

esta la conducción política del país, caso en el cual, convenimos en que podría denominarse Secretaría de Justicia y Seguridad Pública.¹³²²

Cabe reiterar que existen ya serios estudios que concluyen la necesidad de restaurar la Secretaría de Justicia,¹³²³ que tendría como función básica ordenar, orientar, sistematizar y promover la actualización integral del patrimonio legislativo de nuestro país;¹³²⁴ designar al representante del poder ejecutivo en el Consejo de Procuración de Justicia, a efecto de intervenir en el diseño de las políticas en materia de justicia, en especial, para el sistema penal, independientemente de asumir otras atribuciones que con la depuración, dejarían de ser competencia de la procuración de justicia. Del mismo modo, existe la propuesta en materia de seguridad pública, de elevar la actual Subsecretaría de Seguridad Pública,

1322 Seguramente es perceptible el complejo mundo que encarna el sistema de justicia, como una red funcional y organizativa regida por el derecho, que hace concurrir a participantes cuya filiación es histórica y políticamente diversa, haciendo muy complicada su colaboración. El hecho de que concurren en este, el poder judicial, la Fiscalía, la Procuraduría, la Secretaría de Justicia (que incluiría al SNSP), el Consejo de Procuración de Justicia y el Consejo de la Judicatura, así como el defensor del pueblo, supone un esfuerzo de coordinación por demás complejo. Sin duda el proceso de implementación de la administración de justicia para el nuevo milenio, que debe ser recto, expedito, cumplido y eficaz, es uno de los retos más importantes para los hombres de Estado. En ese sentido, la Secretaría de Justicia sería protagonista al tener la labor de armonizar el sistema de justicia y al conjunto de sus intervinientes.

1323 Además de los libros antes referidos, existe una propuesta con el título "Atribuciones que deben asignarse a una secretaria de justicia", formulada desde 1963 por la Barra Mexicana Colegio de Abogados, con motivo del evento denominado "Por una secretaria de justicia", publicado en la revista de dicho colegio, "El Foro", D.F., México, cuarta época, número 32, enero-marzo, pp. 9 a 43; asimismo en el mismo ejemplar se publica el ensayo del jurista Ricardo COUTO, "Sobre la imperiosa necesidad de restaurar la secretaria de justicia", pp. 45 a 62. RAMOS BILDERBERCH, Eugenio. "Por una secretaria de justicia", *El Foro*, pp. 37 a 52; DOMÍNGUEZ Virgilio. *Examen de posibles objeciones respecto a una secretaria de justicia*, *Idem*, pp. 87 y 88. En todos estos artículos se indican las razones por las cuales es benéfico que en México existiera una Secretaría de Justicia y *contrargumentan* en torno a las críticas que se han hecho a dicha secretaria, concluyendo que son infundadas o fácilmente salvables. Claro está que algunas consideraciones y observaciones formuladas en aquellas épocas ahora son inaplicables o inexistentes por la modernización y los cambios legislativos, sin embargo queda vigente la propuesta esencial.

1324 De acuerdo con el doctor Héctor Fix-Fierro, en el caso de México, es conveniente restaurar la Secretaría de Justicia, para unificar la política judicial, atribuyendo a esa dependencia la formulación, promoción y coordinación de la política jurídica como política de gobierno, pues hasta ahora, la intervención en ese aspecto por parte de la PGR ha sido oscilante y más aún, se dice que si la Procuraduría ya no es una dependencia del poder ejecutivo sino un organismo autónomo, ya tampoco le corresponde la política jurídica general como política de gobierno, la cual parece ser que ha asumido la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal de manera limitada, por lo cual concluye dicho autor, que sigue haciendo falta un organismo que impulse, coordine y dé mayor efectividad a los esfuerzos y proyectos en tal sentido, a la manera de los ministerios o secretarías de justicia que despliegue una verdadera política de gobierno. Cfr. "Política y administración del Derecho", en *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, Op. Cit. pp. 137 a 149.

dependiente de la Secretaría de Gobernación, al nivel de esta última, bajo el nombre de Secretaria de Seguridad Pública. a efecto de apoyar más el combate a la inseguridad.¹³²⁵ tal propuesta es producto de la inercia comenzada en el sexenio 1994-2000. que se patentizó con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sólo como una entidad de coordinación, sin estructura orgánica, sin embargo poco a poco fue variando la idea original hasta crearse una subsecretaría de Estado para tal materia y ahora se propone elevar su nivel a Secretaría, lo cual estimo viable siempre y cuando se articule con las atribuciones de una Secretaría de Justicia. cuidando sobremanera no incurrir en los vicios que le atribuyeron a esta última en el porfiriato. en específico, habrá que evitar su intromisión en los 2 nuevos órganos autónomos, situación que implicaría un retroceso respecto del terreno ganado con la reforma de 1994, que le otorga cierta autonomía a la PGR.

Bajo esa perspectiva, es claro que contrario a la subordinación, la investigación de los delitos y la vigilancia de la legalidad requieren mayor fuerza y autonomía, la primera se podría lograr con la centralización que conllevaría la creación de la Secretaria de Justicia y Seguridad Pública, sin modificar el régimen actual de la PGR (aunque no es la única vía, puesto que también a través del SNSP se dará un mayor control), pero no la autonomía, por tanto, si nuestra hipótesis de trabajo es que los vicios del poder han sido parte fundamental de la corrupción del Ministerio Público, es obvio que nuestra propuesta va enderezada a extraer de la esfera de

1325 Propuesta formulada por el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, Francisco Labastida Ochoa

poder del presidente de la República al órgano de investigación del delito, así como el control de la legalidad de los juicios, no de centralizarlo, así pues, no nos oponemos a la Secretaría de Seguridad Pública, siempre que conjugue con las atribuciones de una Secretaría de Justicia, sólo si además se extrae al actual Ministerio Público de la Federación del ámbito de jerarquía del poder ejecutivo y se divide en las 2 entidades ya señaladas, mandando a dicha secretaría las atribuciones administrativas de la PGR.¹³²⁶

Dichos elementos básicos de los citados órganos, serían las directrices del modelo a irradiar a los Estados y el Distrito Federal, por mandato del artículo 133 de la ley suprema, que impide la existencia o subsistencia de figuras jurídicas contrarias a las plasmadas en la norma fundamental de la Federación. En el ámbito local, se denominarían de acuerdo al nombre oficial de cada entidad, o bien, del Distrito Federal, siempre guardando los lineamientos constitucionales de existencia y funcionamiento.¹³²⁷

En el ámbito militar, también debería implementarse esta transformación, al menos por cuanto hace a la autonomía de la PGJM, sin perjuicio de seguir las 2 atribuciones fundamentales unidas en la misma institución.¹³²⁸

1326 Nuestra postura obedece a que si bien es correcto que la seguridad pública, en sus aspectos preventivo y penitenciario, sea una función a cargo del poder ejecutivo, no lo es en cuanto a la investigación del delito y persecución de sus responsables, ya que en un sistema democrático de pesos y contrapesos, una función tan relevante, delicada y manipulable, como es la procuración de justicia, debe estar alejada del poder político, para efectivamente sólo obedecer al mandato de la ley, visto con criterios técnico-jurídicos.

1327 Tales modificaciones, por su complejidad, tendrían que realizarse en un plazo aproximado de 2 años.

1328 Concesión debida a que las cargas de trabajo seguramente no justifican la existencia de ambas instituciones.

f) ARTICULACIÓN DEL SUBSISTEMA Y SU COORDINACIÓN

La premisa de que el Estado a través de los órganos constitucionales competentes, de carácter autónomo, debe desarrollar la función procuradora de justicia, equilibrando el respeto a los derechos individuales de los gobernados, con el interés general de preservar el orden social, la seguridad jurídica y pública, es un presupuesto de todo Estado democrático de derecho, por lo cual, ésta deberá ser plasmada en los ordenamientos fundamentales tanto de la Fiscalía como de la Procuraduría, a efecto de no dejar duda de que es aquél quien tiene la función procuradora de justicia, pero para su ejecución la delegaría en estos órganos autónomos de los 3 poderes tradicionales, sin embargo tales poderes y los órganos, estarían vinculados y coordinados con el objetivo de armonizar su actuación a las políticas, lineamientos y estrategias previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, como el de procuración de justicia y el de seguridad pública, e incluso el de prevención y readaptación social; del mismo modo, los señalados órganos deberán desarrollar equilibrada y congruentemente sus atribuciones para evitar romper con los principios que animan la función, más aún, buscarán cumplirlos sin demérito de los derechos fundamentales de los individuos. Sólo entonces podrá revertirse el actual estado de perversión que priva en muchos de los ámbitos de la procuración de justicia, en especial en el combate a la delincuencia organizada.

Una tarea de tal envergadura sólo se facilita cuando las instituciones intervinientes y sus integrantes están debidamente organizadas, capacitadas y comprometidas con la misión de su existencia; para lo cual resultan básicos los procesos de construcción y actualización institucional, a través de programas administrativos y operativos en los que se persigan metas bien determinadas, tanto a corto, mediano y largo plazo, así como los métodos de selección y depuración de personal, que permitan integrar sólo elementos que reúnan los rigurosos requisitos de ingreso y permanencia, al igual que separar con cierta prontitud a los malos elementos, sin violentar para ello sus derechos fundamentales y laborales, habida cuenta que el servicio civil de carrera es elemento central para la autonomía y profesionalismo en la actuación de los miembros de las instituciones de procuración de justicia, por lo cual, dicho servicio debe extenderse en el personal de investigación y técnico, a los mandos superiores y medios.¹³²⁹

En ese mismo orden de ideas, es indispensable definir la misión de cada uno de los órganos autónomos y determinar sus límites ante las competencias de otras instituciones públicas, a efecto de evitar confrontaciones o vacíos de poder, que únicamente benefician la impunidad. Hemos señalado ya que la misión de la Fiscalía General de la Federación sería la investigación del delito federal y la persecución de sus responsables ante los juzgados y tribunales, de manera autónoma a la voluntad de cualesquiera de los poderes de la Unión, por lo cual, su único compromiso estaría con la ley y la justicia; asimismo que la Procuraduría de

1329 Actualmente se llevan a cabo importantes esfuerzos al respecto, por parte del Centro de Control de Confianza, del Instituto de Capacitación, del Consejo de Profesionalización, pero tales quehaceres se reforzarían con el Consejo de Procuración de Justicia como entidad rectora y supervisora.

Justicia de la Federación, estaría encargada de vigilar la observancia de los preceptos constitucionales y legales en todos los procedimientos judiciales, a efecto de lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita. Por último, estimamos que la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública asumiría la representación de la Federación cuando sea parte en los juicios, así como en los casos de los diplomáticos y cónsules generales; asimismo, representaría al gobierno federal en la celebración de convenios de colaboración previstos en el artículo 119 Constitucional, sin perjuicio de la intervención que le competiría a los dos órganos autónomos con motivo de sus atribuciones; intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en cuanto a las materias de su competencia, sin menoscabo de la intervención que pudiesen tener los órganos autónomos en cita,¹³³⁰ dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en asuntos concernientes a la institución, atribución que también tienen los órganos autónomos en términos de su competencia; convenir con las entidades federativas sobre materias de su competencia, facultad que no se contrapone a la que tendrían los órganos autónomos de convenir con sus similares de los estados o del Distrito Federal.¹³³¹

1330 Pues si bien el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales sólo obligan a las dependencias de la administración pública federal, no menos cierto es que es el Estado el que organizará un sistema de planeación democrática, no tan sólo el ejecutivo, tan es así que en el artículo 26 de la Constitución se da intervención al Congreso de la Unión y a los gobiernos de las entidades federativas, por tanto, estimo procedente que los órganos constitucionales autónomos participen en el mismo, puesto que no puede dejarse la elaboración del plan o programas sobre la materia al poder ejecutivo, si ya no está bajo su esfera de control

1331 La premisa para determinar las competencias, es que todo aquello que no afecte la imparcialidad, objetividad y autonomía de la Fiscalía o Procuraduría en el desarrollo de sus funciones constitucionales, podrá ser efectuado por la Secretaría de Justicia, en apoyo de tales órganos, ya que estos deben centrar su actuar en los aspectos medulares y operativos, apoyándose para lo demás en el Consejo de Procuración y en la Secretaría en cita

No olvidemos que la Secretaría de Justicia, dependiente del presidente de la República, absorbería la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, algunas funciones de la Secretaría de Gobernación, como la de prevención y readaptación social, así como la conducción de las relaciones del poder ejecutivo con el poder judicial, desde luego que realizaría la coordinación del poder ejecutivo con los órganos autónomos de procuración de justicia, e incluso asumiría la instrumentación y conducción del SNSP, caso en el que se denominaría Secretaría de Justicia y Seguridad Pública.¹³³²

De manera tal, que la misión de los órganos autónomos parece estar perfectamente definida y deslindada de la que le compete a otras instituciones.¹³³³

g) POLÍTICA CRIMINAL, ESENCIAL PARA EL CAMBIO.

Un eficiente subsistema de procuración de justicia penal funciona con el correcto e integral diseño de la política anticrimen, inspirada en una ideología democrática y constitucionalista, la cual debe concertarse por los poderes de la Unión, el órgano de investigación del delito y el de vigilancia de la legalidad de los procedimientos, por supuesto que tomando como punto de partida nuestro marco constitucional,

1332 Para instaurar la Secretaría de Justicia se requiere una reforma constitucional, que derogue el artículo 14 transitorio de la Constitución, asimismo reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República e incluso la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del mismo modo, crear el reglamento interior y manual de organización de la Secretaría, así también, incluiría en el presupuesto de egresos de la Federación, entre otras modificaciones al marco legal.

1333 Por supuesto que la instrumentación de estos cambios generará un sinnúmero de detalles que se requieren prever pero el presente trabajo no podría entrar al estudio de estos por su magnitud, así que el análisis de dichos detalles deberá hacerse con motivo de los estudios para la instauración de tales órganos, que seguramente serán multidisciplinarios y de gran amplitud.

situación que bien pudiese ocurrir a través del Consejo de Procuración de Justicia antes citado (en coordinación con la Conferencia de Procuración de Justicia, que tiene representación jurídica de las entidades federativas, a través de sus procuradores -en un futuro habría que definir quienes participarían por cada entidad-); a efecto de que se consensara el modelo integral de justicia penal que pretendemos, y en su caso las reformas a las leyes existentes y creación de nuevas leyes con la finalidad de aplicar el paradigma adoptado, asimismo se coordinara e instrumentara su ejecución y los criterios interpretativos de la norma. Esto no pretende reinventar la política criminal, sino de manera consensada mejorarla, precisarla y aplicarla congruentemente en todos los procedimientos penales y cautelares, partiendo de la premisa del Estado democrático de derecho, toda vez que la política criminal debe estar ajustada a nuestros principios constitucionales y ser producto del acuerdo societario, no de la voluntad de algunos expertos, y huelga señalar el clamor social existente para que se mejoren y actualicen las leyes, para que su aplicación sea justa y eficiente y cumpla los objetivos de prevención general y especial y con ello se brinde seguridad a la población.

El modelo anticrimen propuesto no es otra cosa que el producto de nuestra investigación, pero encuentra claro antecedente en los prevalentes en los Estados democráticos, basados en la justicia, la equidad, la seguridad y el orden, para fomentar la armonía social y el crecimiento económico; no la arbitrariedad, el abuso

de poder, la represión y el sometimiento absurdo que provoca temor social y desaliento al desarrollo social y en específico a la economía.¹³³⁴

Viene bien reiterar que, la política criminal va de la mano de las demás políticas gubernamentales, en especial la económica, por tanto, si la política económica no fomenta la igualdad, la distribución equitativa de la riqueza y el bienestar general, poco podrá hacer un Estado democrático para frenar la delincuencia y la inseguridad, ya que lógico es que los desposeídos, los rechazados, ante la falta de oportunidades, verán la delincuencia como el mejor camino para cambiar su situación; es en ese momento que se acrecientan las tentaciones de una política criminal represiva y autoritaria, pero esta tampoco sería la solución, además elevaría el riesgo de la inestabilidad y posiblemente desembocaría en una disolución social.

1334 Uno de los ejemplos más recientes en nuestra Latinoamérica, es el caso de Chile, que en 1997 realizó la reforma estructural a su sistema de justicia, a la cual se calificó como "...la reforma más importante a la administración de justicia y al conjunto del Estado en lo que va corrido del siglo", la cual no sólo se dio por la necesidad de contar con un nuevo sistema de justicia y en especial de enjuiciamiento criminal oportuno, imparcial, independiente, transparente y confiable, como lo exigía la ciudadanía (habida cuenta que según las estadísticas, sólo el 7.6 por ciento de los casos obtuvo condena), sino incluso, porque de no realizarse tal reforma, "los objetivos estratégicos del desarrollo – esto es, la consolidación del sistema político, el crecimiento con equidad y la internacionalización de la economía – podrían derrumbarse, con las consecuencias tremendas que ello implicaría". El nuevo proceso penal chileno incluye la instauración del Ministerio Público con funciones de investigación, dirección de la policía, y ejercicio de la acción penal, pero bajo la vigilancia del juez de control de la instrucción, que no será quien juzgue, pues para ello existe el Tribunal Colegiado del Juicio Oral, integrado por 3 jueces. *La reforma crea al Ministerio Público como órgano constitucional autónomo, asegurando su independencia e imparcialidad, aunque dotado de controles para evitar el mal uso del poder conferido; a su cabeza está el fiscal nacional que dictará instrucciones generales para todo el servicio, pero existen los fiscales regionales en cada una de las 13 regiones del país, que representan al Ministerio Público; asimismo existen fiscales adjuntos, encargados de representar al Ministerio Público ante los tribunales, serán los fiscales litigantes que realizarán directamente las investigaciones bajo la dependencia del fiscal regional y presentarán las pruebas ante los Tribunales del Crimen.* Señala la exposición de motivos de la reforma que tales cambios son habituales en el derecho comparado y no presentan anomalía alguna desde el punto de vista de un proceso penal que satisfaga los principios constitucionales, aunado a que generarán entre otros efectos, el aumento de la eficiencia en la persecución de los delitos, ya que la diferenciación de funciones favorece la especialización y la profesionalización. Cfr. CHILE. MINISTERIO DE JUSTICIA, *La gran reforma de la justicia*, Santiago de Chile, Chile, 1998, s/p.

h) PREMISA FUNDAMENTAL, EL CONSENSO SOCIAL

Punto medular para el cambio, es la determinación comunitaria del modelo de procuración de justicia y consecuentemente de estructura burocrática que se debe adoptar para afrontar la delincuencia; lo cual puede realizarse de maneras diversas, pero lo más apropiado en el caso del México actual es a través de los representantes populares integrantes del poder legislativo, quienes deben elegirlo con apego a los principios políticos que cimientan la existencia del Estado, las necesidades sociales y las posibilidades presupuestales.

De manera tal, que una vez definida la política criminal, así como adoptada la decisión de transformar radicalmente el sistema de justicia punitiva, y si se opta por la especialización de los órganos de procuración de justicia, la sistematización de las actividades propias de la procuración a efecto de desligarlas de las impropias y, la reasignación de aquellas, a favor de órganos autónomos, sólo entonces será viable nuestra propuesta, que evidentemente trastocaría los actuales parámetros de la procuración de justicia, y como siempre, generaría amplias críticas provenientes de los partidarios del inmovilismo, del *statu quo*, sin embargo, es voluntad del pueblo la implementación de cambios radicales que permitan revertir la degradación de los órganos de procuración de justicia, y ante tal mandato, el poder legislativo debe adoptar medidas a la altura de las necesidades y los reclamos, armonizando estos con las posibilidades reales de país en todos los rubros que incidan, como el presupuestal, ya que el límite del cambio, sólo puede ser la

posibilidad jurídica y económica, toda vez que la mutación debe ser acorde con los principios jurídicos que nos rigen y más aún, los propios de un Estado democrático, y conforme con la capacidad de gasto público, que al referirse a un rubro revalorado por ocupar la primera prioridad de la población, como lo es la seguridad pública, puede y debe seguirse incrementando, pero no solo para aumentar el número de integrantes de los cuerpos policiales y dotarlos de armas, sino en el rediseño integral de las instituciones de procuración de justicia, que son el primer contacto del pueblo con la justicia.

i) MOTIVACIONES PARA SUSTITUIR AL ACTUAL MINISTERIO PÚBLICO

Como lo hemos referido, la propia naturaleza dual del Ministerio Público, como órgano público persecutor de la antisocialidad y vigilante de la constitucionalidad y/o legalidad, paradójicamente es su impedimento para sobrevivir en la transformación estructural que se propone, ya que al ser única la institución no debe escindirse y ubicar en 2 o más órganos la institución, de manera que tanto en la Fiscalía como en la Procuraduría se ubicara la misma institución y en los 2 órganos existieran agentes del Ministerio Público, situación que no superaría el actual conflicto de intereses; por tanto, si consideramos además el desgaste social que ha tenido dicha institución a lo largo de sus casi 150 años de existencia en México y su desfase con el modelo de procuración de justicia penal que se sustenta en los principios de un Estado social y democrático de derecho que reconoce la divergencia entre lo que propiamente es impulsar la actividad de los juzgadores y

vigilar el apego a la legalidad en los juicios, y la actividad investigadora del delito y persecutora de los responsables, atribuciones que en su ejercicio cotidiano muchas veces no son coincidentes, entonces se encuentran los motivos para asignar tales obligaciones a dos entes distintos, que actúen de manera independiente, pero coordinadamente, y en todo caso se supervisen recíprocamente, entes en los que no encaja la figura unívoca del Ministerio Público; por tanto, se divide el ejercicio de la función para asignarla a 2 o más entidades coordinadas, en nuestro criterio, supervisadas también por los demás poderes de la Unión a través del Consejo de Procuración de Justicia

Ahora bien, la delimitación expresa de finalidades y atribuciones de cada uno de los 2 órganos del subsistema, provendría del poder legislativo, al aprobar la reforma de los diversos artículos constitucionales, en lo sucesivo referidos tanto a la Fiscalía, como a la Procuraduría, en los que se precisaría su naturaleza jurídica, sus atribuciones, su especialización, sus prerrogativas y lo relativo a sus titulares; buscando siempre evitar la duplicidad de atribuciones.

Para concretar lo anterior, la ley orgánica de cada entidad precisaría el cúmulo de atribuciones conferidas por la Constitución, de manera que sean acordes y no contradictorias o siquiera se presten a un conflicto de intereses, y remitiría a la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, el cumplimiento de las que pudiesen ser fuente del citado concurso o simplemente sean actividades ajenas a la función de procurar justicia.

De esta manera, la institución del Ministerio Público cedería su paso, al igual que muchas otras figuras jurídicas que sucumben ante las transformaciones de los Estados, a una dupla de órganos que carecerían del defecto que siempre se imputó a aquélla, como lo es su multiplicidad de atribuciones que generaba un conflicto interno que devenía en una actuación inconsistente, arbitraria y en ocasiones perjudicial para el Estado de derecho.

j) SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

La creación de los 2 órganos de procuración de justicia federal, y en su caso su reproducción a nivel local, no tiene por qué cambiar los niveles de participación de la procuración de justicia en el citado sistema, ni la asistencia recíproca prescrita, por ejemplo en el artículo 119 de la Constitución federal, acaso requiera ajustes y precisiones para adaptar la normatividad existente a los nuevos principios y estructura de procuración de justicia.

Ahora bien, la relación con el Consejo de Procuración de Justicia, deberá ser similar al rol que tiene el Consejo de la Judicatura Federal en este último poder, es decir, de planeación, desarrollo, auxilio, asistencia administrativa y supervisión, pero respetando y preservando las decisiones operativas y técnicas de los titulares tanto de la Fiscalía, como de la Procuraduría; asimismo los acuerdos, recomendaciones, sugerencias y observaciones que el Consejo de Procuración de Justicia le formule a los órganos de procuración, deben ser ajustados a la

normatividad, pues si bien es cierto que la autonomía no implica cerrazón, también es cierto que dicho Consejo no podrá emitir determinaciones por encima de la ley y de la dirección de los titulares de cada entidad, ni eruirse como el órgano de conducción de ninguna de las instituciones citadas, pues ello destruiría la autonomía proclamada.¹³³⁵

Del mismo modo, se estima conveniente que la procuración de justicia, asuma el pleno control de su destino al extraer la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del SNSP y la coordine en lo sucesivo el Consejo de Procuración de Justicia, mismo que se coordinará como cabeza de sector con el Consejo Nacional de Seguridad Pública, órgano directivo del SNSP, a efecto de cooperar y obtener apoyos mutuos.

k) SOLUCIÓN DE CONFLICTOS INTERINSTITUCIONALES

Los mecanismos jurídicos para solucionar ágilmente cualquier conflicto de atribuciones o intereses que surja entre la entidad investigadora y persecutora, con la vigilante de la constitucionalidad y legalidad, y/o con alguna otra como el Consejo de Procuración de Justicia,¹³³⁶ debe establecerse en las propias leyes orgánicas de las entidades, dentro de los cuales se deben incluir desde la conciliación, hasta la interposición de controversias constitucionales en términos del artículo 105 de la ley

1335 Dicho Consejo sería similar al previsto en los artículos 94 y 100 de la Constitución federal:

1336 Por ejemplo, en relación a las políticas, estrategias, mecanismos o procedimientos administrativos u organizacionales a seguir, en cuanto a irregularidades o indisciplinas de sus integrantes

fundamental,¹³³⁷ habida cuenta que se trata de entidades constitucionales autónomas, que si bien no constituyen poderes de la Unión, sí conllevan un conflicto entre dos órganos previstos en la carta magna.

I) MEJORAR EL AUXILIO Y APOYOS A LOS ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Sin soslayar que el mejor y mayor apoyo es la fuerza de la ley y la verdad, no se desconoce que en un sistema de gobierno, existe la necesidad de robustecer la actuación de un órgano público a través de apoyos políticos, legislativos y presupuestales, por lo cual, debe pugnarse porque la propia normatividad reconozca y obligue a los demás poderes de la Unión a prestarle a la Fiscalía o a la Procuraduría todo el apoyo que con base a la ley le solicite alguna de estas instancias,¹³³⁸ sancionando la omisión mediante responsabilidades administrativas, penales y políticas, tanto para la institución como para el servidor público que omite el apoyo requerido, sobremanera las fuerzas de seguridad pública,¹³³⁹ que deberán estar funcional (que no orgánicamente) a las órdenes de los Fiscales en los casos previstos por las leyes.

Por supuesto que en reciprocidad, deben instrumentarse minuciosos controles internos en los aspectos operativos (a manera de la visitaduría ahora existente, que

1337 Para lo cual se recuerda que habría que reformar dicho artículo, a efecto de que previera las controversias entre órganos constitucionales autónomos y de estos con el poder ejecutivo o el legislativo y viceversa, porque actualmente no están previstos.

1338 Situación que se hace necesaria ante el posible escenario de que la Fiscalía requiera el auxilio, por ejemplo, del ejército mexicano para operaciones antinarcóticos, pero el secretario de la Defensa Nacional se niegue a brindarlo, arguyendo que tiene otras actividades ordenadas por el presidente de la República, eventualidad que implica una omisión del apoyo legalmente requerido y que debe evitarse, mediante la obligación constitucional de apoyo al órgano autónomo.

1339 A pesar de que orgánicamente dependen del Secretario de Seguridad Pública o de Gobernación.

puede formar parte de la propia entidad y/o del Consejo de Procuración de Justicia) y administrativos (a cargo de la contraloría, que formaría parte del Consejo de Procuración de Justicia, así como *a posteriori* por parte de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación), que permitan afirmar la actuación eficiente y honesta de las instituciones, y reflejen el cumplimiento de los principios rectores de la función pública. Se propone entonces no solo el control por un órgano interno, sino a través de entidades externas, como son el Consejo de Procuración de Justicia y la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

Del mismo modo, tanto los titulares de los multireferidos órganos, como los mandos superiores deben estar sujetos a responsabilidades administrativas, penales y políticas, e incluso civiles, de daños y perjuicios, así como daño moral;¹³⁴⁰ en el caso de sus delitos en ejercicio del cargo, deberán siempre ser catalogados como graves¹³⁴¹ y consecuentemente, obtenida la declaratoria de procedencia¹³⁴² y al estar en presencia de su juez, no podrán gozar de la libertad provisional; sin embargo, no deberán ser detenidos o sujetos a proceso penal, mientras gocen del fuero constitucional.

1340 Para lo cual se requeriría incluir expresamente a tales servidores públicos titulares de órganos constitucionales autónomos en el artículo 108 de la Constitución federal, ya que es el punto de partida para determinar quienes son servidores públicos y algunas leyes, como la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, ubican como servidores a los que indica el citado precepto constitucional, así que si no están en el numeral de la ley fundamental, no les aplicaría la ley de referencia.

1341 Para ello basta incluir los delitos de servidores públicos en el catálogo de delitos graves o bien, de retornar al criterio de la media aritmética, como ya se hizo en el Distrito Federal, vigilar que las punibilidades asignadas a tales delitos sean de un rango acorde al bien jurídico tutelado y la voluntad social, a efecto de que la media aritmética sea superior a la señalada por la ley para considerar como grave un injusto.

1342 Sólo en el caso de los mandos superiores incluidos en el artículo 108 de la carta magna, los demás no requieren declaratoria de procedencia para ser encausados, sólo autorización del Consejo de procuración de Justicia.

m) PROYECCIONES SOBRE LA REFORMA

Como último punto medular del proyecto, se debe realizar un programa de instrumentación de los cambios, los cuales no pueden exceder de 2 años; así como de obtención de las metas inmediatas (otros 2 años), de mediano (de 2 a 6 años) y largo plazo (más de 6 años),¹³⁴³ a cuyo alcance se muestre la eficiencia gradual, en el combate a la delincuencia de todo género (bajando la incidencia delictiva e incrementando los porcentajes de eficiencia entre las denuncias recibidas y las resueltas, entre las averiguaciones previas consignadas y las sentencias condenatorias) y en la observancia de los principios constitucionales y legislativos en todo juicio (a efecto de colaborar para, disminuir el rezago judicial, mejorar la calidad de las resoluciones judiciales y minimizar la violación de las garantías individuales); para lo cual rendirán los titulares de ambos órganos constitucionales, un informe anual al poder legislativo, mediante su comparecencia personal al recinto legislativo;¹³⁴⁴ dicho informe será objeto de análisis y opinión de los poderes ejecutivo y judicial, vía sus representantes ante el Consejo de Procuración, con lo cual el poder legislativo formulará la evaluación del mismo y las recomendaciones correspondientes, sin que estas sean vinculatorias,¹³⁴⁵ dando seguimiento o

1343 De acuerdo a nuestra tradición administrativa, los planes son sexenales en cuanto a su implementación y obtención de resultados, así que para que una propuesta sea factible de realizar debe estructurarse para generar beneficios en un sexenio, de ahí que se estimen los periodos de mérito para la aplicación del proyecto, sin soslayar que además de voluntad política y apoyo en todos los rubros, cualquier reforma de la magnitud que tiene nuestra propuesta, requiere tiempo para entenderse, asimilarse y aprovecharse, pues tenemos el caso de la reforma penal de 1993-1994, que antes de conocerse y comprenderse fue atacada hasta lograr su nulificación, cuando tenía como finalidad lograr mayor seguridad jurídica para los gobernados

1344 Estimo que debiera ser a la Cámara de Diputados, pues esta es la representación popular, por tanto, el mandatario le rendiría informe a su mandante, a efecto de reivindicar la representación popular que se le asigna al órgano persecutor.

1345 Habida cuenta que entonces sería ilusoria la autonomía e independencia del Fiscal, sin embargo, es conveniente que existan tales observaciones a efecto de que el Fiscal tenga mayores elementos de juicio y advierta situaciones que tal vez de otra manera serían inadvertidas.

analizando el rechazo de las mismas, a través del Consejo de Procuración de Justicia.

Sin duda que tales medidas, deberán ser acompañadas con una reforma integral al marco jurídico, y especialmente al procesal, en todas las ramas, a efecto de simplificar y agilizar el desahogo de los procesos, en especial en materia penal, donde se deberá explorar la oralidad y simplificación equilibrada de los mismos, instrumentar los apoyos necesarios para que las averiguaciones previas no excedan los plazos establecidos para la substanciación de un proceso; que las retenciones ministeriales puedan prolongarse hasta por 72 horas y duplicarse tratándose de delincuencia organizada; que los cateos, escuchas de comunicaciones privadas, arraigos y aseguramientos de bienes, se realicen con estricto apego a las normas, sin violación de garantías; que los ofendidos y víctimas tengan igualdad de derechos que el inculcado o su defensor, previstos en el apartado "B" del artículo 20 Constitucional; que los juzgados desahoguen efectivamente los procedimientos en los plazos máximos previstos por la ley; del mismo modo, deberá impulsarse la reforma integral a la Ley de Amparo, con objeto de hacer asequible a la población dicho procedimiento, al liberarlo de los actuales tecnicismos, cuidando en todo momento que no se propicie su uso excesivo y dilatorio; en ese mismo orden de ideas deberá revisarse la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprovechando la experiencia adquirida y ajustarla, en lo posible, a los principios democrático-constitucionales. Estos son sólo algunos ejemplos de la que sería calificada como la "gran reforma de la justicia". Llevar a la

realidad tales propuestas requiere una profunda voluntad política de cambiar en verdad el sistema de justicia, pues no se limitan a cambios legislativos, sino conllevan la aceptación por parte del poder presidencial, de deslindarse, de liberar una función pública estratégica y cuyo ejercicio (bueno o malo) le implica una alta cuota de control y manejo de la sociedad, sin embargo, **el estadista que lleve a cabo esta renovación, se investirá no sólo del prestigio y reconocimiento social, sino también, de la calidad moral necesaria para emprender una cruzada contra la corrupción y el crimen,¹³⁴⁶ en la que participen todas las entidades competentes, sabiendo de antemano que, si algunos integrantes de su grupo político están inmersos en la corrupción, no serán protegidos, ni manipulada la investigación, ya que habrá de realizarla el órgano autónomo de persecución de los probables responsables, sólo entonces, cuando la impunidad que actualmente gozan las altas esferas del poder político y económico se elimine,¹³⁴⁷ en realidad podremos tener confianza en que la justicia en México se procura sin distingo de persona.**

1346 Ya que poca confianza puede inspirar cualquier plan o programa, si no se parte de cambios estructurales que permitan abrigar una real esperanza de que ahora sí va en serio el combate a la delincuencia de cuello blanco y dorado, que son quienes están coludidos con los hombres del poder.

1347 Excepción hecha de los casos en que tal vez más por venganza política o económica, la élite del poder se encarga de mandar a prisión o a destierro a los enemigos, quienes seguramente cometieron delitos, pero que sólo son castigados por que hubo voluntad de investigarlos. la pregunta es ¿cuántos más han cometido delitos y no son investigados o consignados?

CONCLUSIONES

PRIMERA. El ser humano ha conformado sociedades, primero para sobrevivir, después para alcanzar mejores niveles de bienestar; en algunos conglomerados sociales. seguramente por una inercia naturalista, los más hábiles o fuertes, crearon una estructura de poder para controlar al grupo social y así dominarlo; en otros conjuntos humanos avanzados. la decisión de las mayorías ha prevalecido y la estructura de poder ha surgido para conseguir los grandes objetivos comunes.

SEGUNDA. Existen diversas formas de implantar el control social, las cuales dependen de la ideología y organización del grupo dominante; las formas pueden plasmarse en el marco jurídico que rige la sociedad para su observancia general o simplemente tomarse por quien detenta el poder político. Las únicas maneras legítimas de preservar el orden social, son las que observan los principios políticos y jurídicos de la democracia, y emanan de la ley suprema.

TERCERA. Los planes, programas, estrategias y criterios que sustentan o animan la legislación positiva, así como los que rigen la actuación de la autoridad encargada de preservar el orden social, conforman la política criminal de un Estado; misma que debe combinar la búsqueda de las seguridades nacional, jurídica y

pública de los habitantes, es decir, el interés general, con el respeto a los derechos naturales de los sujetos a la acción gubernamental.

CUARTA. El derecho penal es la última carta del control social formal, puesto que a través de punibilidades pretende disuadir la comisión de graves conductas antisociales, o bien, sancionar a aquellos que las han realizado y evitar que las reiteren; para imponer una punición, se requiere un sistema de justicia penal que contemple, al menos, los aspectos de investigación del hecho y sus partícipes, para definir si constituye delito, y en tal caso, reprocharle al culpable su realización, consecuentemente imponerle la sanción que le corresponde por su responsabilidad, con el objetivo de alcanzar la prevención general y especial; de tal manera que se necesita un procedimiento eficaz para conocer la verdad histórica y equitativo en cuanto permita la investigación del hecho y descubrir al responsable y al tiempo garantice al inculpado el respeto de sus derechos humanos.

QUINTA. Para substanciar el proceso penal, se requiere una trilogía de sujetos, cada uno con un rol establecido y limitado por la ley, uno de estos es el órgano que acusa al inculpado, mismo que en las sociedades actuales generalmente es una institución pública, que debe buscar primordialmente el cumplimiento de la ley y resguardar el orden público. En México, es el Ministerio Público el órgano público de investigación del hecho presuntamente delictivo y sus partícipes, y en su caso, el acusador público de los responsables.

SEXTA. Desde 1917 nuestro sistema de justicia penal es de naturaleza mixta entre los esquemas procesales inquisitivo y acusatorio, dentro del cual el Ministerio Público es el encargado de procurar justicia, lo cual en principio parece acertado, pero la existencia de un cúmulo de factores y circunstancias políticas, económicas, sociales y jurídicas se han conjugado para impedir que superemos el permanente rezago de dicho sistema.

SÉPTIMA La procuración de justicia es el subsistema que más ha contribuido a dicha crisis, toda vez que las instituciones que la ejercen no se caracterizan por su invariable apego a la legalidad, ni por su eficiencia, profesionalismo y honradez, a pesar de ser el "motor" del procedimiento penal, lo cual ha provocado impunidad e inseguridad jurídica y pública, que pone en riesgo la seguridad nacional.

OCTAVA. Avalo la creencia general de que la gran mayoría de los procuradores y las instituciones del Ministerio Público, sobremanera en asuntos de interés político, han sido objeto de control e incluso manipulación por parte de los titulares del poder ejecutivo, de quienes generalmente dependen, situación que les impide la fiel observancia de la ley, aplicando indebidamente el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción procesal penal y penal que tienen encomendadas.

NOVENA. Se debe emprender la reforma estructural del subsistema de procuración de justicia penal, para tal efecto se requieren medidas drásticas y efectivas que permitan solucionar la ineficacia de las instituciones de justicia, en especial las que

deben procurarla, con objeto de abatir los referidos males sociales e iniciar la recuperación de la confianza social en sus instituciones tutelares.

DÉCIMA. El país está en plena transición democrática, la justicia también debe democratizarse para responder a las expectativas ciudadanas, en particular, la procuración de justicia requiere plena autonomía del poder ejecutivo para ceñirse estrictamente a la legalidad y elevar sus niveles de eficiencia, profesionalismo y honradez; se ha avanzado al respecto, pero se requiere dar el gran salto que permita afirmar la independencia funcional de los órganos de investigación y persecución de los delincuentes y de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad de la jurisdicción.

DÉCIMA PRIMERA. Se requiere la transformación a fondo de dichas instituciones, cimentada en los principios jurídicos del Estado democrático de derecho, entre los cuales podemos incluir la autonomía e inamovilidad del titular Ministerio Público, sin que esto signifique soberanía.

DÉCIMA SEGUNDA. La función de procurar justicia (sobremanera penal), debe ejercerse a través de dos órganos constitucionales autónomos, el primero denominado Fiscalía General, sea de la Federación o de las entidades federativas, institución técnica especializada en la investigación del delito y persecución de los probables responsables, y el segundo Procuraduría General, de la Federación o de la entidad federativa, vigilante de la constitucionalidad y/o legalidad de los

procedimientos jurisdiccionales, tanto en los tribunales administrativos como los integrantes del poder judicial.

DÉCIMA TERCERA. Estos centinelas del Estado de derecho y efectivos representantes de la sociedad deben gozar de independencia funcional respecto de los 3 poderes de la Unión o de la entidad federativa, y entre sí, reconocida y garantizada en la Constitución federal, para poder cumplir cabalmente con su misión.

DÉCIMA CUARTA. Sus características básicas deben ser:

1. Autonomía funcional y financiera. El Estado mexicano debe destinar a la seguridad pública y justicia cuando menos el 2 % del P.I.B. (la Federación canalizará el 4 % de su presupuesto de egresos anual a estos rubros y promoverá conjuntamente con los ámbitos estatal y municipal se alcance el porcentaje del P.I.B. antes mencionado; de este porcentaje el 30% deberá destinarse a procuración de justicia entre civiles); lo cual se plasmará en la propia Constitución como garantía social.
2. Sus titulares deben ser nombrados para un periodo de cuatro años por mayoría calificada, en el ámbito federal, de la Cámara de Diputados, en el fuero común, por el Congreso o Asamblea Legislativa, de ternas propuestas por las comisiones competentes del propio poder legislativo, formadas a partir de las

propuestas de los tres poderes de gobierno, y en el fuero federal, deberán ser ratificados por mayoría calificada del Senado de la República.

3. Los elegidos deben tener las características y garantías propias de los ministros o magistrados, según el nivel de gobierno, y deberán ser apartidistas.
4. El fiscal y el procurador podrán ser removidos por el señalamiento de responsabilidades oficiales, vía declaración de procedencia o juicio político.
5. Ambos servidores deberán Informar anualmente, y mediante comparecencia, sus actividades a la Cámara de Diputados o al Congreso del Estado, según corresponda, y en el ámbito federal, deberán presentar el informe escrito a la Cámara de Senadores, asimismo, en ambos fueros, lo remitirán a los otros dos poderes de gobierno.
6. La Fiscalía General, de la Federación o de cada entidad, se deberá estructurar a partir del fiscal general, en fiscalías adjuntas especializadas por género delictivo, que integrarán la averiguación previa, promoverán la acción procesal penal y en su caso ejercerán la acción penal en los delitos de su competencia, a través de fiscales asistentes y auxiliares adscritos a células de investigación y proceso; asimismo tendrán fiscalías desconcentradas en cada entidad federativa o distrito judicial, según el nivel de gobierno, que conocerán de los

procedimientos penales por delitos diversos y auxiliarán a las fiscalías adjuntas en el cumplimiento de sus atribuciones.

7. A excepción de los titulares, todos los fiscales adjuntos, asistentes y auxiliares, así como los desconcentrados, deberán formar parte del servicio profesional de procuración de justicia, que se regirá por los principios del servicio civil de carrera.
8. Los fiscales deberán contar con el auxilio directo de los agentes de la policía de investigaciones, quienes estarán bajo el mando directo de aquellos, pero los integrantes de la policía serán coordinados por un director general.
9. También deberán ser apoyados por los peritos del Instituto de Servicios Periciales, órgano técnico desconcentrado de las Fiscalías, que gozarán de independencia para emitir los dictámenes requeridos.
10. Las Procuradurías Generales, de la Federación o de cada entidad, se deberán estructurar a partir del procurador general, con subprocuradores y agentes titulares, adjuntos y asistentes, con intervención en todos los procedimientos jurisdiccionales sobre, en el ámbito federal: constitucionalidad de leyes y actos de autoridad, controversias constitucionales y juicios de legalidad, en el fuero común: legalidad de los juicios; la vigilancia de los juicios será en todos los juzgados y tribunales del poder judicial, los tribunales administrativos; en el

caso de la Procuraduría General de Justicia Militar, ejercerá dicha atribución en todos los procedimientos judiciales, sobremanera los consejos de guerra.

11. Dichos órganos autónomos, al cumplir segmentos de una misma función estatal, deberán ser coordinados, auxiliados y supervisados por un Consejo de Procuración de Justicia, sea federal o estatal, conformado por un representante de cada uno de los tres poderes del gobierno y los propios titulares de los órganos.
12. El Consejo de Procuración de Justicia deberá ser quien coordine los esfuerzos de la federación o entidad federativa en materia de procuración de justicia, asimismo entre los niveles de gobierno federal y estatal, por lo tanto el Consejo federal asumirá la responsabilidad de proseguir la organización de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a la cual representará ante el Sistema Nacional de Seguridad Pública y el Consejo que lo encabeza.
13. En el fuero federal, las atribuciones de representación de la Federación en los negocios en que ésta fuese parte y los casos de diplomáticos y cónsules generales, deberán ser reasignadas a dependencias del poder ejecutivo, la primera a la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, la segunda a la Secretaría de Relaciones Exteriores. En el fuero común, las atribuciones de consejero jurídico del poder ejecutivo y la representación del Estado en los litigios, deberán ser transmitidas a una dependencia del poder ejecutivo. De

igual manera, otras funciones administrativas actualmente asignadas a las procuradurías de justicia, como la selección, capacitación y actualización del personal, deberán ser asumidas por el Consejo de Procuración de Justicia o las dependencias correspondientes del poder ejecutivo.

14. La Secretaría de Justicia y Seguridad Pública, o como la denomine cada entidad, deberá ser investida de las atribuciones no propias de la procuración de justicia marcadas en el cuerpo de la presente investigación, así como las actualmente ejecutadas por la Secretaría de Gobernación o secretarías de gobierno, en materia de justicia y seguridad pública; todas las referentes a las consejerías jurídicas del titular del poder ejecutivo; entre otras responsabilidades, intervendrá en la auscultación de las necesidades sociales en materia de justicia y seguridad pública; conformará y evaluará las políticas, planes y programas en el ámbito de su competencia; elaborará las iniciativas de ley del ejecutivo en materia de justicia y seguridad pública; divulgará las nuevas leyes y coordinará su oportuna observancia; llevará las relaciones del poder ejecutivo con el poder judicial, con el Consejo de Procuración de Justicia, la Fiscalía General y la Procuraduría General, asumirá la conducción e instrumentación del Sistema de Seguridad Pública y el Consejo que lo encabeza, sea nacional o estatal; tendrá a su cargo la justicia de menores (salvo que se judicialice), función de policía preventiva, ejecución de sanciones, prevención y readaptación social, en el ámbito de su competencia.

DÉCIMA QUINTA. La planeación detallada de la reforma constitucional y legal, instrumentación y puesta en funcionamiento del proyecto deberá ser en el plazo de un año; las metas iniciales se deberán obtener en un máximo de 2 años más, las que consisten en sanear, modernizar y eficientar el subsistema, hasta lograr un conjunto institucional, normativo y operativo imparcial y eficaz, que a mediano plazo transforme la creciente subcultura de la ilegalidad e impunidad, en la conciencia colectiva de orden y respeto que deseamos los mexicanos, y a consecuencia de ello se revierta sustancialmente la tendencia delictiva ascendente y recobre la confianza social.

DÉCIMA SEXTA. Los índices de calidad en el servicio de procuración de justicia de los estados de la República, son menores que a nivel federal, por tanto, de conformidad con el artículo 133 de la Constitución federal, los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin menoscabo de su autonomía, deben adoptar en lo esencial el nuevo modelo y realizar las reformas constitucionales o estatutarias y legales, con objeto de elevar la calidad y eficiencia del servicio, así como su apego a la legalidad, armonizar en ambos fueros el subsistema de procuración de justicia y mejorar la coordinación interinstitucional. La Federación y los gobiernos estatales deberán incrementar las partidas presupuestarias para esta materia, a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a los parámetros de la décimo cuarta conclusión, primer apartado.

DÉCIMA SÉPTIMA. La procuración de justicia en el fuero militar presenta un evidente grado de discrecionalidad y la Procuraduría de Justicia Militar se caracteriza por su subordinación respecto del alto mando militar, entonces prevalece de manera infundada el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción procesal y penal, en este sentido, la citada institución debe reestructurarse a efecto de revestirla de las características de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez que constitucionalmente se exige a las entidades públicas de su clase, y evaluar si es factible insertar en el fuero militar el proyecto anterior o cuando menos, adscribirla orgánicamente al titular del poder ejecutivo, con autonomía funcional.

*FUENTES
CONSULTADAS*

FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA

A. LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*, decimotercera edición, Porrúa, D.F., México, 1997, pp. 982.

----- *Compendio de derecho administrativo*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1998, pp. 594.

ACOSTA ROMERO, Miguel y Eduardo LÓPEZ BETANCOURT. *Delitos especiales*, tercera edición, Porrúa, D.F., México, 1989, pp. 595.

ADATO GREEN, Victoria. "El procedimiento de impugnación de las resoluciones del ministerio público, de no ejercicio de la acción penal y del desistimiento", dentro de *Reforma constitucional y penal de 1996*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-PGJDF, D.F., México, 1997 (serie varios, No. 78), pp. 192.

----- "La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.", dentro de *Anuario jurídico 1996*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1997, pp. 405.

ADATO GREEN, Victoria, et. al. *Dinámica del procedimiento penal federal y el amparo penal directo e indirecto (metodología para el control y seguimiento)*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1994, pp. 208.

- AGIRREAZKUENGA, Iñaki.** *La coacción administrativa directa*, IVAP, Madrid, España, 1990.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio y John BAILEY (coords).** *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, D.F., México, 1997, pp. 346.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio.** "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana 1946-1990", dentro de *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, AGUAYO QUEZADA, Sergio y Bruce MICHAEL BAILEY (coords.), Siglo XXI, D.F., México, 1990, pp. 416.
- ANDERSON, Jonathan, et. al.** *Redacción de tesis y trabajos escolares*, Diana, D.F., México, 1982, pp. 174.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo.** *Introducción a la ciencia política*, Harla, D.F., México, 1983, pp. 350.
- *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, UNAM-Senado de la República, D.F., México, 1996 (serie varios No. 72), pp. 142.
- ARILLA BAS, Fernando.** *El procedimiento penal en México*, decimoctava edición, Porrúa, D.F., México, 1997, pp. 450.
- ARISTÓTELES.** *La política*, trad. Patricio Azcarate, decimosexta edición, Espasa-Calpe Mexicana, D.F., México, 1984, pp. 246.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo M.** *El ombudsman y la protección de los derechos humanos*, Porrúa, D.F., México, 1992, pp. 166.
- ARNÁIZ AMIGO, Aurora.** *Ciencia política*, tercera edición, Miguel Ángel Porrúa, D.F., México, 1984, pp. 630.
- AZZOLINI, Alicia B.** "Sentencia penal y sistema penal democrático", dentro de *Hacia el derecho penal del nuevo milenio*. Instituto de Capacitación, PGR, D.F., México, 1993, pp. 369.
- BACIGALUPO, Enrique.** *Manual de Derecho Penal (parte general)*, Temis, Bogotá, Colombia, 1989, pp. 261.
- BAILEY, John.** "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos", dentro de *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo XXI, D.F., México, 1997, pp. 346.
- BARBER, Sotirios A.** *The constitución of judicial power*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, EE.UU., 1993, pp. 279.
- BARCELONA LLOP, Javier.** *El régimen jurídico de la policía de seguridad*, IVAP, Oñati, España, 1988.

- BAUMANN, Jürgen.** *Derecho penal*, trad. cuarta edición alemana por Conrado A. Finzi Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981, pp. 276.
- BAZDRESCH, Luis.** *Garantías constitucionales*, tercera edición, Trillas, D.F., México, 1986, pp. 178.
- BETIOL, Guseppe.** *Instituciones de derecho penal y procesal*, Bosch, Barcelona, España, 1977, pp. 297.
- BELTRÁN BALLESTER, Enrique.** "El ministerio fiscal en España: su organización y funcionamiento", dentro de *Justicia y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1994 (serie estudios doctrinales No. 167), pp. 988.
- BENÍTEZ TREVIÑO, Víctor Humberto.** *Filosofía y praxis de la procuración de justicia*, segunda edición. Porrúa, D.F., México, 1994, pp. 355.
- BERISTAIN, Antonio.** *Crisis del derecho represivo, s/e*, Madrid, España, 1997, (cuadernos para el dialogo)
- BERMÚDEZ F., Renato de J.** *Compendio de derecho militar mexicano*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1998, pp. 260.
- BERMÚDEZ MOLINA, Estuardo Mario.** *Del cuerpo del delito a los elementos del tipo*, PGR, D.F., México, 1996, pp. 95.
- BETTIOL, Giuseppe** *Instituciones de derecho penal y procesal*, trad. Faustino Gutiérrez-Alviz y Conradi, Casa Bosch, Barcelona, España, 1977, pp. 297.
- BIDAR CAMPOS, Germán.** *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Tomo VI, Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1995, pp. 487.
- BONESANO, César, Marqués de Beccaria.** *Tratado de los delitos y de las penas*, quinta edición facsimilar, Porrúa, D.F., México, 1992, pp. 408.
- BONIFAZ, Leticia.** *El problema de la eficacia del derecho*, Porrúa, D.F., México, 1993.
- BRISÑO SIERRA, Humberto.** *El enjuiciamiento penal mexicano*, Trillas, D.F., México, 1991, pp. 493.
- BURGOA ORIGUELA, Ignacio.** *Derecho constitucional mexicano*, Duodécima edición, Porrúa, D.F., México, 1999, pp.1085.
- "Necesaria diversificación constitucional del ministerio público federal y del procurador general de la República", dentro de *Anuario jurídico 1979*, I.I.J., UNAM, D.F., México, 1979, pp. 19 a 25.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan.** *Manual de derecho penal (parte general)*, tercera edición, Ariel, Barcelona, España, 1989, tomo I, pp. 425.

- BUSTOS RAMÍREZ, Juan y Manuel VALENZUELA BEJAS.** *Derecho penal latinoamericano comparado*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1981, tomo I, pp. 325.
- CABRERA, Luis y Emilio PORTES GIL.** *La misión constitucional del procurador general de la república*, PGR, D.F., México, 1982, pp. 102.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime.** *Crisis de legitimidad y democracia interna en los partidos políticos*, Fondo de cultura económica, D.F., México, 1992, pp. 120.
- *Una constitución para democracia (propuestas para un nuevo orden constitucional)*, UNAM, D.F., México, 1996.
- "Comentario al ensayo sobre 'El presidencialismo y los sistemas de partido en latinoamérica' de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, en *La reforma del Estado, estudios comparativos*, UNAM y Dirección General de Estudios Jurídicos de la Presidencia de la República, D.F., México, 1996, pp. 177 a 187.
- *Transición política y reforma constitucional en México*, UNAM, D.F., México, 1996, pp. 215.
- "La ubicación constitucional del ministerio público, dentro de la reforma al ministerio público en México y en el mundo", en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Senado de la República, D.F., México, 1997 (serie estudios doctrinales No. 183), pp. 573.
- CARLOS ESPINOSA, Alejandro.** *Derecho militar mexicano*, Porrúa, D.F., México, 1998, pp. 331.
- CARNELUTTI, Francesco.** *Derecho procesal civil y penal*, trad. Enrique Figueroa Alfonso, Harla, D.F., México, 1997 (Biblioteca clásicos del derecho), tomo IV, pp. 491.
- *Principios del derecho procesal*, Ejea, Buenos Aires Argentina, 1971, pp. 215.
- CARPISO, Jorge.** *Informe de actividades de la PGR (4 de enero 1993 a 4 de enero de 1994)*, PGR, D.F., México, 1994, 2 tomos.
- "Los derechos humanos en México", dentro de *Estudios constitucionales*, quinta edición, Porrúa-UNAM, D.F., México, 1996, pp. 607.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y Raúl CARRANCÁ Y RIVAS.** *Código penal (anotado)*, vigesimosegunda edición, Porrúa, D.F., México, 1999, pp. 1210.
- CARRARA, Francesco.** *Programa del curso de derecho criminal (parte general)*, Buenos Aires, Argentina, 1944, 2 tomos, pp. 320.
- *Derecho penal*, trad. Enrique Figueroa Alfonso, Harla, D.F., México, 1997 (Biblioteca clásicos del derecho), tomo III, pp. 230.

- CARRILLO PRIETO, Ignacio y Haydée MÁRQUEZ HARO.** *La intervención telefónica ilegal*. segunda edición, PGR, D.F., México, 1996, pp. 100.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, Samuel GONZÁLEZ RUIZ y Ernesto MENDIETA JIMÉNEZ.** *Hacia la profesionalización de la policía judicial federal mexicana*, INACIPE, D.F., México, 1992, pp. 145.
- CASTELLANOS TENA, Fernando.** *Lineamientos elementales de derecho penal*, trigesimoctava edición, Porrúa, D.F., México, 1997, pp. 363
- CASTILLO PERAZA, Carlos.** "La crisis de la justicia", dentro de *La procuración de justicia, (problemas, retos y perspectivas)*, PGR, D.F., México, 1994, pp. 607.
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel.** *El monopolio del ejercicio de la acción penal del ministerio público en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1992 (serie estudios doctrinales No 131), pp. 221.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino V.** *La procuración de justicia*, Porrúa, D.F., México, 1994 pp. 383
- *El ministerio público en México*, novena edición, Porrúa, D.F., México, 1996. pp. 308.
- *La procuración de la justicia federal*, Porrúa, D.F., México, 1996. pp. 283.
- *La mutación estructural del derecho en México*, Porrúa, D.F., México, 1998. pp. 242.
- CEREZO MIR, José.** *Curso de derecho penal español (parte general)*, Tecnos, Madrid, España, tomo I, pp. 243.
- CLARIA OLMEDO, Jorge A.** *Derecho procesal*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1991, 2 tomos, pp. 453.
- COHEN, Stanley.** *Visiones del control social*, PPU, Barcelona, España, 1985.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo.** *Derecho mexicano de procedimientos penales*, décimo sexta edición, Porrúa, D.F., México, 1997. pp. 886.
- COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES** *Compromiso de Colombia frente al problema mundial de la droga*, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995, pp.125.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS** *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*, D.F., México, 1996, pp.161
- CONDE-PUMPIDO FERREIRO, Candido.** *El ministerio fiscal*, Aranzadi, Pamplona, España, 1999, pp. 171

- CUISSET, André.** *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*, Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México-PGR, D.F., México, 1996, pp. 255.
- CHALBAUD ZERPA, Reynaldo,** *El nuevo sistema constitucional socialista cubano, s/e*, Mérida, Venezuela, 1976, pp. 74.
- CHILE. MINISTERIO DE JUSTICIA.** *La gran reforma de la justicia*, Santiago de Chile, Chile, 1998, pp. 24.
- CHIOVENDA, José.** *Principios de derecho procesal civil*, trad. 2° edición italiana por José Casáis y Santoló, Reus, Madrid, España, 2 tomos, pp. 627.
- , *Curso de derecho procesal civil*, trad. Enrique Figueroa Alfonso, Harla, D.F., México, 1997 (Biblioteca clásicos del derecho), tomo VI, pp. 573.
- DAYENOFF, David Elbio.** *Defensas penales y actuaciones procesales en el nuevo proceso oral*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1994, pp. 313.
- DAZA GÓMEZ, Carlos Juan Manuel.** *Teoría general del delito*, Cárdenas, D.F., México, 1997, pp. 546.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto.** *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*, tercera edición, Porrúa, D.F., México, 1999, pp. 221.
- DE LA VEGA GARCÍA, Pedro.** "Estado social y estado de partidos. La problemática de la legitimidad", en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, I.I.J., UNAM, D.F., México, 1994, pp. 407.
- DELOS, J.T.** *Los fines del derecho*, UNAM, D.F., México, 1975, pp.95.
- DE PINA, Rafael.** *Comentarios al Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales*, Herrero, D.F., México, 1961, pp. 115.
- , *Manual de derecho procesal penal*, Reus, Madrid, España, 1934, pp. 380.
- , *Derecho procesal*, segunda edición, Botas, D.F., México, 1951, pp. 223.
- DEVLIN, Patrick.** *The Criminal Prosecution in England*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, s/a, pp. 162.
- DÍAZ DE LEÓN, Mario Antonio,** *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (comentado)*, Porrúa, D.F., México, 1990, pp. 1081.
- DÍAZ, Elias.** *Estado de derecho y sociedad democrática*, s/e, Madrid, España, 1979.
- DÍAZ MÜLLER, Luis.** "Los pactos internacionales y las modernas tendencias sobre derechos humanos", dentro de *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix Zamudio*,

Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1988, tomo II (serie varios No 44), pp. 2502.

ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. "El sistema constitucional uruguayo", en GARCÍA BELAUNDE, Domingo, et. al. (coords.) *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. Dykinson, Madrid, España, 1992, pp. 755.

ESPITIA GARZÓN, Fabio. *Código de Procedimiento Penal Italiano (comentado)*, Temis, Bogotá, Colombia, 1991, pp. 304.

FALCONE, Giovanni. *La lucha contra el crimen organizado*, tercera edición, PGR, D.F., México, 1996, pp.115.

FAIRÉN GUILLÉN, Víctor. *Teoría general del derecho procesal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1992 (serie estudios doctrinales No. 133), pp. 607

FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, trigésimo sexta edición, Porrúa, D.F., México, 1997. pp.506.

FERRAJOLI, Luigi. *Diritto e ragione*, Laterza, Roma, Italia, 1989.

FIX FIERRO, Héctor. *Reformas y adiciones a la constitución federal en materia de administración de justicia*, dentro de *Anuario jurídico 1994*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1995, pp. 406.

----- "Política y administración del derecho" en *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM D.F. México, 1998 (serie estudios históricos No. 66), pp. 187.

FIX ZAMUDIO, Héctor. "Función constitucional del ministerio público", dentro de *Anuario jurídico 1978*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1979, pp. 405.

----- *El ejecutivo federal y el poder judicial*, dentro de *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, D.F., México, Porrúa, 1988, pp. 308.

FLORES MARTÍNEZ, César Obed. *La actuación del ministerio público de la federación en el procedimiento penal mexicano*, OGS, Puebla, México, 1997, pp. 252.

FLORIÁN, Eugenio. *De las pruebas penales*, trad. tercera edición en italiano de Jorge Guerrero, tercera edición, Temis, Bogotá, Colombia, 1990, 2 tomos, p. 578.

FONTÁN BALESTRA, Carlos. *Tratado de derecho penal*, segunda edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1980, tomo I, pp. 227.

FOX, Vicente. *Vicente Fox propone*, ediciones 2000, D.F., México, 2000, pp. 112.

FRANCO VILLA, José. *El ministerio público federal*, Porrúa, D.F., México, 1985, pp. 435.

- FRIEDMAN, Laurence M.** *American law, an introduction*, W.W. Norton & Co. Nueva York, EE.UU., 1984, pp. 362.
- *A history of american law*, segunda edición, Simon Shuster inc. Nueva York, EE.UU., 1985, pp. 781.
- *Crime and punishment in american history*, Basic books, Nueva York, EE.UU., 1993, pp. 577.
- GARCÍA CORDERO, Fernando.** *Política criminal*, Manuel Porrúa, D.F., México, 1987, pp. 405.
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, Miguel Ángel.** *Los delitos especiales federales*, Trillas, D.F., México, 1991, pp. 147.
- GARCÍA PELAYO, Manuel.** *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universitaria, Madrid, España, 1987, pp. 148.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio.** *Justicia penal*, Porrúa, D.F., México, 1982, pp. 270.
- *Los derechos humanos y el derecho penal*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1988, pp. 331.
- *El sistema penal mexicano*, Fondo de Cultura Económica, D.F., México, 1993, pp. 186.
- *El nuevo procedimiento penal mexicano*, Porrúa, D.F., México, 1994, pp. 447.
- *Poder judicial y ministerio público*, Porrúa-UNAM, D.F., México, 1996 (serie estudios doctrinales No. 182), pp. 331.
- *Delincuencia organizada (antecedentes y regulación penal en México)*, Porrúa-UNAM, D.F., México, 1997 (serie estudios doctrinales No. 189), pp. 274.
- "La Legislación Orgánica de la Procuraduría General de la República", dentro de *Anuario jurídico 1996*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1997, pp. 47 a 59.
- *El procedimiento penal en los estados de la república (los casos de Guerrero, Morelos y Tabasco)*, UNAM, gobiernos de los estados de Morelos y Tabasco, D.F., México, 1998 (serie estudios doctrinales No. 190), pp. 202.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Victoria ADATO DE IBARRA.** *Prontuario del proceso penal mexicano*, octava edición, Porrúa, D.F., México, 1999, pp. 1085.
- GARCÍA ROCA, Javier F.** *El conflicto entre órganos constitucionales*, Tecnos, Madrid, España, 1987, pp. 125.

- GARDUÑO GARMENDIA, Jorge.** *El ministerio público en la investigación de los delitos*, Limusa, D.F., México, 1991.
- GAVIRA SEGRESTE, Gonzalo Francisco.** *Procuración y administración de justicia en materia de bienes asegurados*, Siete, D.F., México, 1996, pp. 163.
- GELLI, María Angélica.** "El ministerio público y el defensor del pueblo en la constitución argentina", dentro de *La reforma constitucional en México y Argentina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala-Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, D F , México, 1996 (cuadernos constitucionales México-Centroamérica, No. 19), pp. 135.
- GÓMEZ COLOMER, Juan Luis.** *El proceso penal alemán, introducción y normas básicas*, Casa Bosch, Barcelona, España, 1985, pp. 628.
- *La policía judicial en España: aspectos orgánicos y procesales penales*, dentro de *Seminario de Justicia y sociedad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1994 (serie estudios doctrinales No. 167), pp. 988.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUSCO, Alonso.** *Extradición en derecho internacional*, UNAM, D.F., México, 1996, pp. 339.
- *United States Vs. Álvarez Machain*, UNAM y otros, D.F., México, 1993 (cuadernos constitucionales México-Centroamérica No. 5), pp. 102.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y Héctor AGUILAR CAMIN, (Coords.)** *México ante la crisis*, cuarta edición, siglo XXI, D F., México, 1990, 2 tomos.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René.** *Reflexiones sobre el derecho mexicano*, UNAM, D.F., México, serie ensayos, 1988, pp. 173.
- *Política criminológica mexicana*, UNAM-Porrúa, D.F., México, 1993 (serie estudios doctrinales No. 149), pp. 568.
- *La lucha contra el delito*, Porrúa, D.F., México 2000, pp 185.
- GONZÁLEZ RUIZ, Samuel.** *Seguridad pública en México (problemas, perspectivas y propuestas)*, UNAM, D.F., México, 1994 (serie justicia), pp. 192.
- GONZÁLEZ VIDAURRI, Alicia, Klaus-DIETER GORENC y Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL,** *Control social en México*, D.F., UNAM, D.F., México, 1998, pp. 389.
- GUARNERI, José.** *Las partes en el proceso penal*, trad. Constanzio Bernardo de Quiroz, Cajica, Puebla, México, s/a, pp. 170.

- GUERRERO, Omar.** *La Secretaría de Justicia y el Estado de derecho en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1996 (serie estudios históricos No. 61), pp. 322.
- *El papel de los ministerios de justicia en la reforma del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1998 (serie estudios históricos No. 66), pp. 187.
- GURVITCH, George.** *Elementos de sociología jurídica*, trad. José Cajica Jr., Cajica, D.F., México, 1970, pp. 254.
- HREBLAY, Vandelin.** *La police judiciaire*, Presses universitaires de France, Paris, Francia, 1988, (colección) que sais-je?
- HERRENDORF, Daniel.** *El poder de policía en el estado democrático*, INACIPE, D.F., México, 1991.
- HERNÁNDEZ LÓPEZ, Aarón.** *El proceso penal federal, comentado*, segunda edición, Porrúa, D.F., México, 1993, pp. 390.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.** *Las constituciones latinoamericanas*, segunda edición, UNAM, D.F., México, 1994, 2 tomos.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO DE NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE.** *El ministerio público en américa latina desde la perspectiva del derecho procesal penal moderno*, ILANUD, San José, Costa Rica, 1991, pp. 243.
- INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA, A.C.** *Todo lo que debería saber sobre el crimen organizado en México*, Océano, D.F., México, 1998, pp. 295.
- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga.** *Análisis lógico de los delitos contra la vida*, tercera edición, Trillas, D.F., México, 1991, pp. 353.
- "Reformas a la constitución y al código penal de 1996", dentro de *Reforma constitucional y penal de 1996*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM-PGJDF, D.F., México, 1997 (serie varios, No. 78), pp. 192.
- ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga y Elpidio RAMÍREZ.** *El sistema procesal penal en la constitución*, Porrúa, D.F., México, 1979, pp. 95.
- JELLINEK, Georg.** *Teoría general del Estado*, trad. Enrique Figueroa Alfonzo, Pedagógica Iberoamericana, D.F., México, 1997 (colección clásicos del derecho), pp. 473.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis.** *Tratado de derecho penal*, segunda edición, Losada, Buenos Aires, Argentina, 1964, 2 tomos.

- . *Principios del derecho penal (la ley y el delito)*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, pp. 239.
- KAPLAN, Marcos.** *Estado, sociedad y derecho, dentro de La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*, PGR, D.F., México, 1994, pp. 607.
- KELSEN, Hans.** *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Máynez. segunda edición, UNAM, D.F., México, 1988, pp. 477.
- . *Teoría general del Estado*, trad. Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, segunda edición, Colofon, D.F, México, 2000, pp. 235
- LABASTIDA, Francisco.** *La gente hace el cambio, que el poder sirva a la gente*, Océano, D.F., México, 2000, pp. 186.
- LABASTIDA, Horacio.** "Significación y alcance de la procuración de justicia en el ministerio público", dentro de *La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*, PGR, D.F., México, 1993, pp 607
- LABARDINI MENDEZ, Fernando.** "El estado actual del marco jurídico penal", en *El ministerio público en el Distrito Federal*, PGJDF-UNAM, D.F., México, 1997, pp. 273.
- LARA SÁENZ, Leoncio.** *Procesos de investigación jurídica*, tercera edición, Porrúa-UNAM, D.F., México, 1996, pp. 263.
- LEONE, Giovanni.** *Tratado de derecho procesal penal*, trad. Santiago Sentis Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 3 tomos, 1963, pp. 1637.
- LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo.** *Introducción al derecho penal*, Porrúa, D.F , México, 1993, pp. 281.
- . *Teoría del delito*, Porrúa, D.F., México, 1994, pp. 293.
- LÓPEZ NIETO, Francisco.** *El procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, España, 1960, pp. 139.
- LÓPEZ RUIZ, Miguel.** *Elementos para la investigación*, tercera edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, D.F., México, 1998 (serie enseñanza del derecho y material didáctico, No. 14), pp. 177.
- LOZANO, Juan y Valeria MERINO DINARI (comps.)** *La hora de la transparencia en América Latina, el manual de anticorrupción en la función pública*, Granica-Ciedla, Buenos Aires, Argentina, 1998, pp. 223.
- LOZANO GRACIA, Fernando Antonio.** *Compromiso con la justicia (informe de gestión)*, EPESSA, D.F., México, 1998, pp. 360.

- MALO CAMACHO, Gustavo.** *Derecho penal mexicano*, Porrúa, D.F., México, 1997, pp. 714.
- MANZINI, Vicenzo.** *Derecho procesal penal*, trad. Santiago Sentís Melendo, Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, Argentina, 1951, 5 tomos.
- MARCHENA GÓMEZ, Manuel.** *El ministerio fiscal: su pasado y su futuro*, Marcial Pons, Madrid, España, 1992, pp. 211.
- MARGADANT, Guillermo F.** *El derecho japonés actual*, Fondo de Cultura Económica, D.F., México, 1993, pp. 320.
- MÁRQUEZ PIÑERO, Rafael.** *Derecho penal (parte general)*, cuarta edición, Trillas, D.F., México, 1997, pp. 320.
- *Filosofía del derecho*, Trillas, D.F., México, 1998, pp. 67.
- *Sociología jurídica*, Trillas, D.F., México, 1999, pp. 109.
- MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz.** *La policía en México, ¿orden social o criminalidad?*, Planeta, D.F., México, 1999, pp. 228
- MARTÍNEZ GARNELO, Jesús.** *La investigación ministerial previa, un nuevo sistema de procuración de justicia*, Porrúa, D.F., México, 1998, pp. 1044.
- *Policía nacional investigadora del delito, antología del origen, evolución y modernización de la policía en México*, Porrúa, D.F., México, 1999, pp. 756.
- *Seguridad pública nacional, un sistema alternativo de política criminológica en México*, Porrúa, D.F., México, 1999, pp. 699.
- MAURACH, Reinhart.** *Tratado de derecho penal*, Trad. J. Córdoba Roda, Barcelona, España, 1962, pp. 210.
- MAYER, Otto.** *Derecho administrativo alemán*, Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1950.
- MELGAR ADALID, Mario.** "Prevención del delito y participación ciudadana, experiencias y alternativas", dentro de *La procuración de justicia (problemas, retos y perspectivas)*, PGR, D.F., México, 1993, pp. 607.
- MÉXICO, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.** *Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos*, D.F., México, 1996, pp. 161.
- MÉXICO, INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES.** *La ciencia penal y la política criminal en el umbral del siglo XXI (coloquio internacional)*, D.F., México, 1998, pp. 470.
- MÉXICO, SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO.** *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, D.F., México, 1983, pp. 61.