



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
CAMPUS ARAGÓN**

**LA PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA
CELEBRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS
TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS
POR MÉXICO EN MATERIA JURÍDICA.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EFRÉN MOISÉS VARELA ZÁRATE**

ASESOR: LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES

MÉXICO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mis padres:

Margarito Varela Hernández
y Guadalupe Zarate González
a ustedes padres por haberme
dado la vida y darme su apoyo
en todo momento para poder
llegar a este tan importante en
mi vida.

A mis abuelos:

Epidio Zarate Huerta, Josefina González
Beristain y Eulalia Hernández Pascual, por
haberme dado unos padres, de los cuales
me siento tan orgulloso.

A los amigos de mis padres:

Rosita Samano, Paco Samano
Guillermina Pérez Sandoval,
A ustedes que han sido un
ejemplo a seguir.

A mis jefes y amigos:

ANDRES MANUEL LÓPEZ OBRADOR
ROSARIO ROBLES BERLANGA y
GRACO RAMÍREZ GARRIDO ABREU
por permitirme estar a su lado para
poder continuar aprendiendo de
ustedes, como grandes políticos que más
que un ejemplo son un orgullo para mi país.

A mis padres:

Margarito Varela Hernández
y Guadalupe Zarate González
a ustedes padres por haberme
dado la vida y darme su apoyo
en todo momento para poder
llegar a este tan importante en
mi vida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A mis abuelos:

Epidio Zarate Huerta, Josefina González
Beristain y Eulalia Hernández Pascual, por
haberme dado unos padres, de los cuales
me siento tan orgulloso.

A los amigos de mis padres:

Rosita Samano, Paco Samano
Guillermina Pérez Sandoval,
A ustedes que han sido un
ejemplo a seguir.

A mis jefes y amigos:

CARMELO ENRIQUEZ ROSADO Y
JESÚS ORTEGA, por ser un ejemplo
a seguir y permitirme estar a su lado
para poder continuar aprendiendo de
ustedes, como grandes políticos de mi país.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A mi asesor:

C. Lic. Enrique M. Cabrera Cortes:
Gracias por dirigirme esta obra y
haberme permitido ser su alumno.

A mis amigos:

Nadia Edith Caballero Estrada, Víctor Martínez Ramírez,
Iván Ásala Zamudio Méndez, Jesús Rodríguez Rodríguez,
Mario Anzures Alberto, Flores de la Torre, Carlos Carmona
Ponce, Oscar Díaz, Salvador Calderón, Nacivi Morales,
Tania Valentina Rodríguez Ruiz, Yadira Franco Erazo,
Blanca Estela, Adriana Vázquez Román,
Gladis Hernández,

Por haber contribuido de alguna forma para poder
llegar a este gran momento en mi vida
"Mi titulación como abogado."

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO:**

Por haberme recibido en su mundo de
grandes profesionistas, y poder sentirme tan
orgulloso de ese hecho.

A DIOS

Por haberme dado la vida, y la
oportunidad de llegar a este gran
momento.

LA PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA CELEBRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA JURIDICA.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

SINOPSIS HISTORICA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1.1.	Algunos antecedentes del Ministerio Público.....	1
1.1.1.	Nacionales.....	2
1.1.1.1	Época prehispánica.....	2
1.1.1.2.	Después de la Conquista.....	3
1.1.1.3.	Después de la independencia.....	6
1.1.2.	Extranjeros.....	15
1.1.2.1.	El Ministerio Público en Grecia.....	15
1.1.2.2.	El Ministerio Público en Roma.....	18
1.1.2.3.	El Ministerio Público en Francia.....	19
1.1.2.4.	El Ministerio Público en Inglaterra.....	23
1.1.2.5.	El Ministerio Público en España.....	24
1.2.	Algunos antecedentes de la Procuraduría General de la República.....	27

CAPITULO II

GENERALIDADES SOBRE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1. Descripción general de la Procuraduría. General de la República.....	31
2.2. Naturaleza jurídica y social.	33
2.3. Justificación y Fundamentación legal.	36
2.4. Su vinculación con el Ejecutivo Federal.	38
2.5. Su normatividad vigente y estructura orgánica.	44
2.6. Su titular: el Procurador General de la República.....	49
2.7. La Procuraduría General de la República y la Administración Pública Federal.....	52
2.8. Sus Atribuciones legales.....	54

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA CELEBRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA JURÍDICA.

3.1. Concepto de tratado internacional.	59
3.2. Clasificación de los tratados internacionales.	63
3.3. Los principios que rigen a los tratados internacionales.	64
3.3.1. pacta sunt servanda.	65
3.3.2. res Inter. alios acta.	66
3.3.3. ex consensu advenit vinculum.	68
3.3.4. ius cogens.	69
3.4. Los Tratados que México ha suscrito en materia jurídica con otros países.	72
3.4.1. con los Estados Unidos de América.	73
3.4.2. con los países latinoamericanos.	74
3.4.3. con Europa.	75
3.4.4. con Asia.	77
3.5. La participación de la Procuraduría General de la República en la celebración y en la ejecución de los tratados suscritos por México con otras naciones.	78
3.5.1. Fundamentación legal.	78
3.5.2. Importancia y alcances.	83
3.5.3. Corolario.	84

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

Un tema prioritario en México es sin lugar a dudas la procuración de la Justicia en la celebración de los tratados internacionales. En el presente trabajo de investigación me referiré a los tratados internacionales que México a suscrito con países, latinoamericanos, Europa y Asía, y otras naciones. Por considerar que se trata de un deber del Estado y un derecho de todo el pueblo mexicano, para tener mejor relación con los demás países y no se den casos como lo recientemente visto con el vecino país de Cuba.

La celebración y ejecución de los tratados internacionales suscritos por México es un imperativo de la Nación y le corresponde su provisión a la Procuraduría General de la República, Institución dependiente del Ejecutivo Federal y asiento del Ministerio Público de la Federación, en términos del artículo 102 apartado A de la Constitución Política del País.

Esta tarea tan importante de la Procuraduría General de la República, constituye fundamentalmente el sustento de mi trabajo de

investigación recepcional, el país y la Procuraduría del país se han tenido que enfrentar a nuevos retos que amenazan la estabilidad del país;

Lo anterior significa que la labor que realiza la Procuraduría General de la República y sus resultados dependen mucho de la celebración y ejecución de los tratados que sean suscritos con otros países, y que debe tenerse para poder avalar la actuación de esta institución.

Este carácter plurifuncional ocasiono que la rapidez y la efectividad, en ocasiones, se ve afectada. Por ello, y al final de este trabajo, propondré algunas alternativas que coadyuven a modernizar y agilizar la importante función que realiza la Procuraduría General de las República, y así, recuperar en algo de confianza en ella que muchos mexicanos hemos perdido.

CAPITULO I

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO Y DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

1.1. ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO:

La notable institución del Ministerio Público que hoy es toda una realidad dentro del marco de la procuración de la justicia, es producto de un largo camino histórico.

Es por esta razón, que para efectos de una mejor comprensión de la presente investigación documental en forma de monografía, partiremos de un breve análisis histórico del Ministerio Público.

Los antecedentes de esta figura los hemos diseccionado en dos grandes partes: los nacionales, partiendo desde la época prehispánica, hasta la época moderna, y, los extranjeros, abarcando también las etapas antiguas (Grecia y Roma), y la contemporánea (Francia y España).

Este capítulo finaliza con breves antecedentes de la institución se encarga de procurar la justicia en el ámbito federal: la Procuraduría General de la República.

1.1.1. NACIONALES.

Si tomamos en consideración que el Ministerio Público es una Institución importada de Europa, más exactamente de Francia, y que nació en el Siglo XVI, podremos entender que los antecedentes que se pueden encontrar en nuestro continente y, en especial, en México, son escasos. Además, nos enfrentaremos al problema de la poca información que ha permanecido a través de los años del sistema de procuración de justicia de nuestros antepasados.

1.1.1.1. ÉPOCA PREHISPANICA

La mayoría de los historiadores y doctrinarios del Derecho coinciden en señalar que el Ministerio Público actual mexicano no tiene raíces en la época prehispánica, en razón de que no existía una institución que desarrollara alguna de las funciones que actualmente desempeña el Ministerio Público, aunque esto no es indicativo de que nuestros antepasados no contaran con un sistema normativo que regulara y sancionara las conductas contrarias a las propias normas y a las costumbres y usos sociales, tan arraigados en esa época.

El autor Guillermo Colín Sánchez destaca que en la época anterior a la conquista privaba el régimen de la raza predominante y también sus costumbres. Agrega más adelante que:

"...la persecución del delito estuviera en manos de los jueces por la delegación del Tlatuani, de tal manera que las funciones de este y las del Cihuacoatl, eran jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público". (1)

Dentro del estricto sistema que tenían los aztecas, donde se castigaba toda desobediencia a las normas o costumbres sociales, había algunos funcionarios dignos de destacar como eran los Hueytlatuani, encargados de vigilar la recaudación de los tributos, presidiendo el tribunal de apelación. Eran además, consejeros legales y, representantes del monarca en actividades de índole militar y social.

Nos queda claro que la función de la procuraduría de la justicia o acusadora se confundía con la jurisdiccional.

1.1.1.2. DESPUÉS DE LA CONQUISTA.

La conquista española en 1521 trajo cambios en todos los ámbitos de la vida de las antiguas civilizaciones que se establecieron en el territorio nacional. Las instituciones jurídicas aztecas, por ejemplo, que a pesar de ser poco avanzadas, sí eran muy estrictas, sufrieron una radical transformación, y paulatinamente fueron siendo reemplazadas por las normas de los españoles. España decidió implantar así, su sistema jurídico y todas sus instituciones encargadas de aplicarlo.

(1) Colin Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1986, p. 87.

Se implantó, entre otras instituciones jurídicas, la del Correo Mayor de las Indias, el cual contaba con alguaciles; y, sus funciones era entre otras, representar a las partes en un juicio sobre materia aduanera (teniendo entonces la representación de cuatro procuradores).

Otra institución importante fue el Consejo de Indias, que en el año 1528 se integraba por un presidente, cuatro o cinco consejeros, dos secretarios, un fiscal, un relator, un gran canciller, un oficial de cuentas y un postéro.

Esta institución se ocupaba de todo lo relativo a las cuestiones de los indígenas, y aplicaba las normas españolas.

En todo proceso judicial se estilaba el oír los "pros" y los "contras" de las partes, antes de resolver el conflicto; esto significa que se concedía y respetaba la garantía de audiencia.

Existía también un promotor o procurador fiscal, cuyas funciones eran: defender los intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y el ser acusador en los procesos penales, así como, asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de la justicia.

Por otra parte, y en relación a los tribunales el autor Juventino V. Castro apunta lo siguiente:

"Cuando en la Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal

Supremo (hoy Suprema Corte) y las Audiencias de la Península y de Ultramar; lo que realizó el Decreto del 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Esta Audiencia, en el año de 1822, estaba reducida en México a dos magistrados propietarios y a un Fiscal que el Congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero de 1882". (2)

Por su parte, el maestro Guillermo Colín Sánchez señala de esta época lo siguiente:

"El fiscal que en el año de 1527 formo parte de la audiencia, la cual se integró entre otros por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal, los oidores cuyas funciones eran las de realizar, las investigaciones desde el inicio hasta la sentencia". (3)

Estos fiscales realizaban investigaciones muy parecidas a las actuales del Ministerio Público.

Con el paso del tiempo, en la Nueva España se expidieron normas, una de ellas de gran importancia como las "Leyes de Indias", que mucho favorecían a los indígenas, aunque no era cumplidas por los españoles.

(2) Castro, Juventino V. "El Ministerio Público en México". Editorial Pomúa, 7ª edición, México, 1986, p. 244.

(3) Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 97.

Los indígenas fueron ocupando puestos públicos como jueces, regidores, alguaciles, escribanos e inclusive, ministros de Justicia.

El promotor fiscal intervenía en las causas civiles y penales cuando resultaba de interés público, debiendo abstenerse de obtener o recibir cualquier beneficio o gratificaciones a cambio del servicio desempeñado.

1.1.1.3. DESPUÉS DE LA INDEPENDENCIA

El movimiento libertario de México inició en 1810 y finalmente fue consumado en 1821, cuando por fin, los españoles aceptaron y reconocieron que este país seguiría como ente totalmente independiente y soberano.

En los inicios de nuestra nueva vida, libre y soberana, no se advirtieron cambios en las instituciones jurídicas, prevaleciendo entonces las leyes creadas en la Nueva España, más las que impusieron los españoles. Estas normas permanecieron, sólo hasta que México se pudo consolidar políticamente, entonces se empezaron a emitir diversas leyes a partir de 1821, fecha de la consumación de la lucha de Independencia.

El siglo que engloba este periodo resulta muy difícil para mi país debido a las consecuencias que dejó la guerra por la libertad, las constantes pugnas entre centralistas y federalistas, etc.

En el ámbito legislativo, tenemos que la Constitución de 1824 establecía al Ministerio Fiscal como parte integrante de la Suprema Corte del país, por tanto, su jerarquía era igual a la de los ministros de la misma Corte. Todos ellos, incluyendo al Ministerio Fiscal tenían el carácter de inamovible.

Esta Constitución también establece a los Ministerios Fiscales dentro de la estructura de los Tribunales de Circuito.

El 14 de febrero de 1826, el mismo documento establece como necesaria la participación del Ministerio Fiscal en todas las causas de índole criminal donde la Federación Mexicana tuviese algún interés. Se estableció también que este funcionario debería visitar semanalmente las prisiones del país. Y a la Ley de fecha 22 de mayo de 1834 marca la presencia de un Promotor Fiscal en cada juzgado de Distrito.

Las "Siete Leyes" de 1836 establecen el sistema centralista, así como la Ley del 23 de mayo de 1837, señala la existencia de un Fiscal adscrito a la Suprema Corte; igualmente, los tribunales superiores de las entidades de la Federación tendrían un Fiscal, cada una.

Interesante apuntamiento hace don Juventino Castro, en el sentido de que, la primera organización que ya aparece sistematizada del Ministerio Público en el México ya independiente, se da con la introducción de la llamada: "Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia", mejor conocida como "Ley Lares", del 6 de diciembre de 1853.

Agrega el autor, que en el Título VI de ese ordenamiento, y bajo el rubro "De Ministerio Fiscal", se instituye la organización de esta figura. En el artículo 246 marca que las categorías del Ministerio Fiscal eran:

- a) promotores fiscales,
- b) agentes fiscales,
- c) fiscales de los tribunales superiores, y
- d) fiscal del tribunal.

Por su parte, los preceptos 271 y 272 señalan que el Procurador General ejerce su ministerio cerca de los tribunales y en representación del gobierno, y que será recibido como parte del supremo tribunal, y en cualquier tribunal superior, y en los inferiores cuando así lo disponga el ministerio a que el negocio corresponda.

El artículo 264 manifiesta que el Ministerio Fiscal debe promover la observancia de las leyes; debe defender los derechos de la Nación cuando sea parte en los juicios civiles, intervenir en las causas criminales, acusando a los delincuentes con arreglo a las leyes, etc.

El 23 de noviembre de 1855 el entonces Presidente don Juan Álvarez expide una ley en la que se ampliaba la intervención de los procuradores o promotores fiscales en el ámbito de la justicia federal.

En el proyecto de Constitución de 1856 se señalaba que todo procedimiento del orden criminal debía preceder alguna acusación o

querella de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, a nombre de la sociedad. En el artículo 96 de ese proyecto se plasmó que un Fiscal y el Procurador General formarían parte integrante de la Suprema Corte de Justicia. (4) Se le daba la misma jerarquía a estos últimos que a los ministros de la Corte. Los requisitos para ser electo Fiscal o Procurador General eran: ser Licenciado en Derecho; ser mayor de treinta y cinco años y ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos (artículo 93).

Estos encargos tenían una duración de seis años (artículo 92), y sólo se permitía la renuncia por una causa grave calificada como tal por el Congreso ante quién debía presentarse, y en los recesos de éste, ante la diputación permanente (artículo 95).

Tenemos que el reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 29 de julio de 1862 promulgado por el entonces Presidente don Benito Juárez, estableció que el fiscal adscrito a la Suprema Corte fuese oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de la ley siempre que aquél lo solicitara o cuando la Corte lo estimara oportuno. En ese Reglamento de hace mención de un Procurador General el cual sería oído por la Suprema Corte de Justicia en aquellos asuntos donde resultara afectada la Hacienda Pública. (5)

(4) Barreto Rangel, Gustavo. "Evolución de la Institución del Ministerio Público con especial referencia a México" Editado por la Procuraduría General de la República, México, 1988, p. 7

(5) Colin Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p. 97

Otra ley importante fue expedida en 1858, llamada "Ley Para el Arreglo de la Administración de Justicia del Fuero Común", bajo el periodo interino de Félix Zuloaga como Presidente de México.

Esta ley es importante en razón de que contiene los antecedentes de las facultades y características del actual Procurador General. La ley de referencia hace diferenciación entre el fiscal y el procurador general; ambos designados por el Presidente de la República.

El Procurador General era el representante del Gobierno ante los tribunales. La ley señala las bases y la estructura de la actual Procuraduría General. Sin embargo, en esta ley, los encargados de la averiguación previa eran los mismos jueces.(6)

La Ley para la Organización del Ministerio Público, expedida en 1865, en el Diario del Imperio, bajo el periodo de Maximiliano. Es la primera ley en México en lo que respecta a la Institución del Ministerio Público, siendo el antecedente más importante.

(6) Barreto Rangel, Gustavo. Op. Cit. p. 32.

Dentro de sus artículos, cincuenta y siete para ser exactos, se resalta que el Ministerio Público estaba subordinado en todo al Ministerio de Justicia. Al frente de esta institución estaba el Procurador General del Imperio, procuradores imperiales y abogados generales; tenía el monopolio de la acción pública para la imposición de las penas y el ejercicio de la acción criminal.

El 15 de septiembre de 1880 se promulga el Primer Código de Procedimientos Penales, que establece por vez primera una organización completa del Ministerio Público, otorgándole la función de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, aunque, sin reconocerte el ejercicio de la acción penal.

El segundo Código de Procedimientos Penales, del 22 de mayo de 1894, vino a mejorar la institución del Ministerio Público en cuanto a su participación dentro de los procesos. Esta normatividad instituye al Ministerio Público conforme al modelo francés, casualmente, como miembro de la policía judicial y como un mero auxiliar del juzgador.

En 1903, el entonces presidente Porfirio Díaz expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, donde aparece ya como parte en el juicio penal, teniendo facultad para intervenir en los asuntos donde se afectara al interés de la sociedad y el de los incapacitados. Se convirtió en el titular indiscutible de la acción penal; además, el Procurador de Justicia era ya el titular inmediato del Ministerio Público.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las leyes de organización del Ministerio Público de 1903 (para el Distrito Federal y los Territorios Federales) y de 1908 (en el ámbito federal) establecen que todo procedimiento ha de iniciar por denuncia o querrela, adoptando la teoría francesa. En aquellos delitos perseguibles de oficio el Ministerio Público requerirá la intervención del juez competente del ramo penal para que inicie el procedimiento correspondiente, y solo en los casos donde exista el peligro que el inculpado se fugue y destruya o desaparezca los vestiglos del delito, el Ministerio Público puede aprehender al delincuente y resguardar los instrumentos, huellas o efectos del delito debiendo dar inmediata cuenta al juez competente. (7)

En la época moderna, la Constitución de 1917 unificó las facultades del Ministerio Público instituyéndolo como un organismo integral encargado de la persecución de los delitos, y con absoluta independencia del Poder Judicial.

El Congreso Constituyente de 1916—1917 discutió ampliamente la importancia de los artículos 21 y 102 de la Constitución. En la exposición de motivos de ese documento, don Venustiano Carranza señalaba que:

(7) *ibid.* p. 35

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Estará a cargo, el 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 reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda la regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare..." (8)

Se criticó mucho que la investigación de los ilícitos quedara en manos de una autoridad de naturaleza administrativa como lo era y aún lo es el Ministerio Público, sin embargo, después de este camino sinuoso, el Congreso terminó aceptándola redacción de los artículos 21 y 102, donde el primero rige a la Institución del Ministerio Público en general, mientras que el artículo 102 norma la actividad del Ministerio Público Federal, o de la Federación como hoy se le denomina según las reformas de 1994 a la Constitución, aunque esta denominación ya se utilizaba en la Constitución de 1857.

La Constitución de 1917 dio pauta a la creación y expedición de la "Ley de Organización del Ministerio Público Federal" en 1919 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de ese mismo año.

(8) Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit. p.p. 101 y 102.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre otros puntos, esta ley señalaba que, cuando un agente del Ministerio Público no presentarse acusación por lo hechos denunciados por un particular como delitos, el quejoso estaba facultado para acudir directamente al Procurador General de la República, quién decía en forma definitiva si se presentaba o no la acusación, contra esta resolución no procedía recurso administrativo alguno, más que el juicio de amparo y el de responsabilidad.

Sobre la organización del Ministerio Público, la ley supo conservar una estructura muy similar a la ley de 1908; aunque se agregó lo relativo a la suplencia de las faltas absolutas o temporales, en que incurriera el personal del Ministerio Público. Se dispuso también que el Procurador General de la República sería el jefe de Ministerio Público, asimismo, que este alto funcionario sería el consejero jurídico del gobierno federal.

El Ministerio Público actual ha sufrido una gran evolución, descansa en los antecedentes que hemos manifestado, y fundamenta su actuación en los artículos 21 y 102—A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la actualidad, la Procuraduría General de la República cuenta con su Ley Orgánica, publica en el Diario Oficial de la Federación en 16 de abril de 1996, y su Reglamento, fue publicado el 10 de mayo del mismo año.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.1.2. EXTRANJEROS

Toda investigación jurídica debe iniciar con las ideas básicas sobre el tema en particular que se va a analizar, ya que de este modo, la tarea resultara más productiva.

El tema del Ministerio Público es uno de los más extensos que existe en la literatura jurídica internacional. Para comenzar el estudio de esta interesante institución jurídica, iniciar con un recorrido por los antecedentes de esta figura internacional, en la época antigua y la época moderna, donde habré de hacer un brevísimos estudio de la figura del Ministerio Público en algunos países como Grecia y Roma, etapa antigua y la contemporánea con Francia, Inglaterra y España.

1.1.2.1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN GRECIA.

En el derecho helénico, la acusación tiene su antecedente en el "Temostel", funcionario Público que se encargaba de denunciar los delitos ante el senado a la asamblea popular, designándose a un representante para llevar la voz de la acusación. Dice el autor Carlos Amagaray:

"En Grecia, los individuos tenían el derecho de iniciar la defensa de las personas ofendidas a través del "Temostel", perseguir a los culpables y velar por que las leyes se ejecutaran, la acción penal la ejecutaba los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

agraviados, por lo que la acusación popular significó un adelanto positivo, originando que el Estado griego creara magistrados, los cuales recibían el nombre de "eforos", mismos que se estaban encargados de intervenir cuando no se presentaba la acusación, con la finalidad de que no quedará impune un delito o cuando el agraviado de abstenía de acusar..." (9)

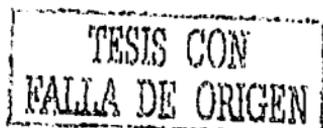
Así en un principio, la acusación penal era una facultad de los propios ciudadanos quienes contaban con la figura del "Temostel", el cual denunciaba los delitos ante el senado o la asamblea del pueblo.

El sistema de acusación popular fue un notable adelanto en Grecia y pese a las opiniones en contra, constituye un antecedente digno de tomarse en cuenta.

Posteriormente, surgieron unos funcionarios llamados "arcontes" que intervenían en los asuntos en que los particulares no realizaban la función persecutoria, actuando de manera supletoria, en este caso, "era el encargado de acusarlo de manera oficiosa, al no ser denunciado el delincuente por el agraviado o los ofendidos y también en el caso de que la víctima careciera de familiares o que éstos actuaran con negligencia". (10)

(9) Ayagaray, Carlos a. "El Ministerio Público" J. La Juan y Cia. Editores, Buenos Aires, 1928, p.3.

(10) Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1975, p. 68.



Este sistema de acusación tenía algunas fallas por ejemplo, era fácil que los jueces se dejaran llevar por los acusadores, quienes en su afán de adquirir prestigio y fama, utilizaban su función y conocimientos para que más personas, inocentes o no, fueran sentenciadas.

Posterior a la acusación privada vino la acusación popular, cuando se abandona la idea de que el propio ofendido fuese el encargado de acusar. Se puso esta función en manos de un ciudadano independiente al ejercicio de la acción: esto constituyó toda una novedad pues esta tercera persona ajena al delito, y despojado de cualquier idea o sentimiento de venganza y de pasión, que naturalmente posee el ofendido, pudiese perseguir al responsable y procurarse así mismo, un castigo o el reconocimiento de su inocencia, como un atributo de justicia.

Para Guillermo Colín Sánchez, la idea de pretender encontrar el antecedente más remoto del Ministerio Público en el derecho Helénico, y más específicamente en la figura del "arconte", forma de acusador Público, resulta insuficiente, por lo cual no ésta plenamente seguro el autor de que sea un antecedente del actual Ministerio Público. (11)

Aún así, son datos que nos ayudan a entender nuestra institución actual de Ministerio Público.

(11) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1985. p.p. 87 y 88.

1.1.2.2. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ROMA.

Para algunos autores, en la cultura romana encontramos el antecedente primario Ministerio Público, en sus diversas leyes y en sus antiguas costumbres.

El autor argentino Víctor Riquelme nos narra que en Roma, al principio prevalecía el sistema de acusación privada en la que por medio de la cual se perseguían los delitos, pero, posteriormente aparecieron los "Judices Questiones", es decir, funcionarios que tenían el poder de perseguir a los delincuentes al reservarse el poder Público, el derecho de acusar, ejercitando acciones populares en las que los ciudadanos, aún sin ser parte ofendida podían acusar en virtud de existir un interés social, desarrollando una labor encaminada a comprobar los hechos delictuosos. (12)

Don Juventino V. Castro nos agrega que en Roma existieron los "curios", "stationari" o "irenacas", funcionarios que realizaban investigaciones policíacas, cuidando la tranquilidad pública. Podían recoger pruebas del delito y tomar las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos delictuosos. (13)

(12) Riquelme, Víctor B. *Instituciones de Derecho Procesal Penal*. Editorial Buenos Aires, 1946. p. 247.

(13) Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México*

Por su parte, el autor José Franco Villa advierte que en la época imperial romana surgieron los "Praefectus urbi", y los "praesides" y "precónsules", en las provincias, así como los "precuratores caesaris" del imperio, los cuales en sus inicios eran una clase de administradores, adquiriendo después gran importancia en terreno judicial, a grado tal de que gozaban del derecho de juzgar acerca de las cuestiones en que estaba interesado el fisco; también se encargaba de reprimir los delitos y de perseguir a los culpables que habían sido denunciados. En conclusión, se encargaba de administrar justicia en nombre del emperador. (14)

Poco a poco, en Roma se empieza a diferenciar entre las personas quienes sólo podían acusar y las que solo podían intervenir a través de la queja, es decir, existía la "querella" y la "acusationem".

Posiblemente la institución del Ministerio Público como hoy lo conocemos haya nacido en los tiempos modernos, destacándose las aportaciones de esta materia de países como España, Inglaterra y muy especialmente Francia donde el Ministerio Público alcanzó su clímax.

1.1.2.3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN FRANCIA

Don Juventino Castro señala que la institución del Ministerio Público nació en Francia, con los "procureurs du Roi" de la Monarquía Francesa del siglo XIV, instituido para la defensa des interésts du prince et de l'Etat",

(14) Franco Villa, José, El Ministerio Público Federal. Editorial Porrúa, México, 1985. p 10.

disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las Ordenanzas de 1522, 1523 y de 1568. El procurador del Rey se encargaba del procedimiento, mientras que el Abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que eran del interés del monarca. (15)

En el siglo XIV, el rey Felipe el Hermoso logró transformar los cargos y los erigen en una bella magistratura, según el maestro Castro. En la Etapa de la Monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de representante del poder ejecutivo, ante el judicial, ya que en esa época era imposible hablar de separación de poderes.

Dice el maestro Juan José González Bustamante que: "Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente, son, sin duda alguna, el Antecedente inmediato del Ministerio Público. En la monarquía las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano que impartía justicia por el derecho divino y era exclusivamente al Rey, a quién correspondía el ejercicio de la acción penal. La corona, regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la Época Feudal, el Monarca tuvo el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie debía turbar la paz del Rey, sin hacerse acreedores a graves castigos". (16)

(15) Castro, Juventino v. Op cit. p. 55.

(16) González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal y Penal Mexicanos. Editorial Porrúa, 3ª. edición, México 1959, p.55.

No hay duda de que la Revolución Francesa hizo cambios, la Institución comentada, desmembrándola en "Commissaires de Roi", encargados de promover la acción penal y de la ejecución, y "acusateurs publics", que sostenían la acusación en el debate. Sin embargo, la tradición de la Monarquía, le devolvió la unidad por medio de la ley de 22 brumario, año VIII (13 de diciembre de 1799), tradición que sería continuada por la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón Bonaparte, en donde el Ministerio Público fue organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, donde recibiría por la ley del 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia llegaría a otros Estados.(17)

El maestro González Bustamante dice en su obra que durante la primera República, en medio del torbellino de pasiones, la Institución se mantuvo inconvencible y lo mismo sucedió en el Primer Imperio, obteniendo su máxima definición en la segunda República, al reconocer su independencia con relación al Poder Ejecutivo. El Ministerio Público francés, tenía a su cargo ejecutar la acción penal, perseguir, en nombre del Estado, ante la Jurisdicción Penal, a los responsables del delito, intervenir en el periodo de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes.(18)

(17) Castro, Juventino. V. Op cit. p. 7.

(18) González Bustamante, Juan José, Op. Cit. p. 57.

En los crímenes intervenía de manera preferente , sobre todo cuando estimaba que se afectaba los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones sólo intervenía subsidiariamente.

Se distinguían las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial, la cual se encargaba de investigar los crímenes, los delitos y las contravenciones, reunía las pruebas y entregaba a los autores o a los tribunales encargados de castigarlos .

Parece ser que en un principio, el Ministerio Público estaba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y la otra para los penales. Esto resulta interesante porque en nuestro derecho, la institución en comentario es totalmente multidisciplinaria, no se limita a la investigación y a la persecución de los delitos.

La mayoría de los autores coincidían en señalar que fue en Francia donde por vez primera, con el nombre actual como producto de algunas ordenanzas y perfeccionándose a lo largo de los tiempos, con las leyes importantes, como la de Napoleón.

Es notorio observar que las características del Ministerio Público nacidas en Francia, son diferentes, a las de nuestra institución. Por lo cual, el Ministerio Público es un figura jurídica cambiante.

1.1.2.4. EL MINISTERIO PÚBLICO EN INGLATERRA.

En sus comienzos, en Inglaterra prevaleció el principio de que todo ciudadano estaba facultado para ejercitar acción penal, siempre y cuando se tratara de delitos perseguibles a petición de parte ofendida.

El "Attorney General", era el Procurador General y su designación era facultad del Rey. Era el gran oficial del Estado, Consejero Jurídico de Gobierno; interviene dentro del procedimiento penal en los casos en que se afectase el interés Público, en los delitos contra la seguridad interior o exterior de Estado, coaliciones de funcionarios, traición a la patria, etc.

Existieron las figuras del "Solicitador General", es decir, una especie de Subprocurador que ejercía funciones semi políticas.

El Procurador General o Attorney General es el jefe de los fiscales, y no interviene en los casos de delito contra particulares, porque ellos podían promover la acción penal por medio de los juicios sumarios, los cuales consistía en una audiencia donde el acusador puede presentar sus testigos de cargo; el acusado los de descargo y el juez pronuncia su resolución, sin que interviniese el Ministerio Público o Fiscal.

El Ministerio Público o Fiscal en Inglaterra poseía recurso alguno sobre las resoluciones penales adaptadas por el Juez, salvo en casos muy excepcionales.

Con el paso del tiempo, se adoptó el principio de acusación estatal donde se le despojo al ciudadano del ejercicio de la acción pública, para encomendársela a un órgano, al Fiscal o Ministerio Público.

Es muy posible que el Ministerio Público francés haya influido en algo al Inglés, aunque también se señala que el segundo lego, algo a la institución francesa; influencias que a fin de cuentas llegarían a nuestro país.

1.1.2.5. EL MINISTERIO PUBLICO EN ESPAÑA.

España, dado su proximidad geográfica con Francia recibió inevitablemente influencias sociales, políticas y jurídicas, en el caso del Ministerio Público esto es bastante claro.

Destacan primeramente, las "Leyes de Recopilación" que reglamentaron las funciones de los "Procuradores Fiscales" quienes llevaron la intervención y la acusación dentro de los procedimientos.

Don Sergio García Ramírez, hablando del desarrollo del Ministerio Público en España hace mención del "Patronus Fici", o abogado fiscal; el

"fiscal patrimonial", el "Procurador de la Jurisdicción real"; de los "solicitados fiscales", en estos términos:

". . . en las partidas, el "patronus fisi" fue puesto para razonar y defender el juicio todas las cosas y los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey. En el siglo XIII Jaime 1º de Valencia, creó el abogado fiscal y el fiscal patrimonial Aragón estableció en el siglo XIV el procurador del Reino y Castilla, el Procurador Fiscal. En el siglo XV, Juan II dispuso el establecimiento del promotor fiscal. Los Reyes Católicos crearon los Procuradores Fiscales, Felipe II entronizó los Fiscales de su Majestad, que bajo esta denominación perduraron hasta el siglo XIX. Felipe V intentó unificar a los fiscales de su Majestad y creó un fiscal con los abogados fiscales; pero establecidos en 1713, desaparecieron en 1715. En las Leyes de Recopilación se reglamenta el Promotor o Procurador Fiscal, regulada por las leyes de Indias. Felipe II estableció dos solicitadores fiscales, que soliciten y procuren las cosas que el Fiscal del consejos de Indias les encargue; el uno para los negocios de la provincia de Perú, y el otro para los de Nueva España.....".(19)

El autor Guillermo Colín Sánchez dice que:

Había una magistratura especial, con facultades para actuar ante los tribunales cuando hubiera un interesado que acusara al delincuente: este funcionario era un mandatario particular del rey en cuya actuación representaba al monarca. . ." (20)

(19) García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1983, p.p. 231 y 232.

(20) Colín Sánchez, Guillermo. Op. Cit p.p. 88 y 89.

En la "Novísima Recopilación" libro V, título XVII, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina de 1489 se menciona a los fiscales; después, durante el reinado de Felipe II, se establecieron dos fiscales más: uno para las de índole criminal.

En sus inicios, los fiscales se encargaban de investigar a quienes cometían infracciones fiscales, es decir, que no pagaban los impuestos, multas, etc. Después, fueron facultados para defender la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real. Más tarde, el procurador fiscal pasó a formar parte de la "Real Audiencia", interviniendo fundamentalmente, a favor de las causas públicas y en aquellos, negocios o asuntos que les interesaban a la Corona. Protegían también a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía el patrimonio y la Jurisdicción de la Hacienda Real y de la misma manera integraba el Tribunal de la Santa Inquisición.

En el año de 1525, el Emperador Carlos V, ordeno que los fiscales se unieron para conocer de todos los asuntos graves, ya fueron los civiles o penales. Esto es un antecedente de uno de los principios que rigen a nuestro Ministerio Público, el de unidad e indivisibilidad.

Nuestro Ministerio Público actual es el resultado de la suma y la conjugación de las instituciones nacidas en Francia, Inglaterra e inclusive España, aunque, es cierto que nuestra institución ha tomado sus propias características de acuerdo con los requerimientos de la sociedad mexicana.

1.2. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El establecimiento de la Procuraduría General de la República se llevó a cabo en 1900, mediante una reforma constitucional del 22 de mayo de ese mismo año, en cuyo artículo 96 se dispuso:

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

En el último párrafo del mismo precepto se dice:

"Los funcionarios del Ministerio Público y el procurador General de la República que ha de presidirle, serán nombrados por el Ejecutivo".

Esto es el resultado de las opiniones y dictámenes que desde 1853 se fueron sucediendo, para que, finalmente, a partir del artículo 91 de la Constitución de 1857, se llevara a cabo un giro fundamental de la Institución, superando inclusive al Procurador Fiscal, de nacionalidad española, y que había prevalecido en México.

El término "Fiscal" designa a la persona que debe promover lo relativo a los asuntos de la Hacienda Pública, aunque designa también, al representante de la sociedad en los negocios del orden penal o criminal. El vocablo "procurador" se refiere a la persona que tiene el poder o

facultad de ejecutar algo en nombre de otro. Ambas palabras designan a un funcionario que representa los intereses de un sujeto.

En la primera Constitución de nuestro país, la de 1824, su artículo, 124 dispuso:

"La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal...".

Mientras tanto, el artículo 140 señalaba:

"Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes".

El artículo 2º. de la Quinta de las Leyes Constitucionales Mexicanas, decía:

"La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y de un fiscal".

En fecha 23 de diciembre de 1908, se publicó la Ley de Organizaciones del Ministerio Público Federal y Reglamento de sus funciones, la que en su artículo 5º. especificaba.

"El Procurador General de la República , así como los funcionarios del Ministerio Público, dependen inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia"

Regresando un poco en la historia, mediante decreto del 3 de octubre de 1900, se reformó el código de Procedimientos Federales (de 1897), como consecuencia de las reformas de ese tiempo a la Constitución. En los cambios al código citado, se reconocía al Ministerio Público como auxiliar de la administración de la justicia. Ese código establecía los requisitos para ser Procurador General:

- Ser mayor de treinta años;
- Abogado de profesión;
- No pertenecer al estado eclesiástico;

Podía ser nombrado y removido directamente por el Presidente de la República .

Además del Procurador General existían tres agentes del Ministerio Público adscritos a la Procuraduría, junto con aquellos adscritos a los Juzgados de Distrito y a los Tribunales de Circuito. Para ser Ministerio Público el código exigía que el agente fuera ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años y abogado de profesión.

Las funciones del Procurador General, según el Código eran las de demandar, contestar demandas o de pedir, en los negocios que la Suprema Corte conociera desde la primera instancia; formular por sí o por conducto del agente que designe entre los adscritos; los pedimentos; participar en los juicios de amparo en revisión; cumplir con las instrucciones

del Presidente de la República; ejercitar en grado la acción penal; informar al Ejecutivo de los negocios en que tuviera que intervenir el Ministerio Público; alegar ante la Suprema Corte en los juicios de amparo cuando hubiese recibido alguna Instrucción del Presidente de la República, etc.

Era una obligación que perdura hasta la fecha que tanto el Procurador General como los agentes del Ministerio Público deberían radicar en la capital del país.

La Constitución Política de 1917, le da un tratamiento más amplio al Ministerio Público, como un órgano del Ejecutivo plurifuncional, fundamentado en los artículos 21 y 102—A, el primero se refiere al Ministerio Público de la Federación.

En la Constitución vigente, se hizo una reforma en 1994, en la cual deja de ser el consejero del gobierno federal, aunque, sí sigue siendo el abogado de la nación, y el órgano rector del Ministerio Público de la Federación, con las facultades que la ley le determina

Actualmente, la Procuraduría General de la República cuenta con una Ley Orgánica que data del 10 de mayo de 1996, mientras que su Reglamento es de fecha de agosto del mismo año.

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2.1. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Desde el punto de vista jurídico, resulta muy difícil intentar definir o conceptualizar a la Procuraduría General de la República, además de que ello resultaría muy arrogante, en virtud de que estamos en presencia de una institución plurifuncional, ya que no sólo se limita a perseguir los delitos, sino que su ámbito de atribuciones legales ha aumentado ostensiblemente.

Es muy común que hoy en día, la gente al escuchar hablar de la Procuraduría General de la República, inmediatamente la asocie a la materia penal y procesal penal, situación que constituye un desconocimiento de las actividades que lleva a cabo la dependencia que se comenta. Así, ésta cuenta con facultades legales que abarcan las ramas civil federal (existe una dirección de área denominada Juicios Federales, donde se ventilan precisamente los juicios donde la Federación, a través de alguna de sus dependencias administrativas es parte litigante, y donde la Procuraduría General de la República funge como representante ante el órgano jurisdiccional competente), laboral administrativo, fiscal e inclusive Internacional, como sucede en los casos de las extradiciones y los intercambios de reos, virtud a los diversos tratados

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

celebrados con otros países como los Estados Unidos, España, Alemania, Francia, etc.; La institución conoce también de los juicios de amparo, de los diversos delitos en materia electoral, de los ilícitos ecológicos, y en fin, una gran variedad de facultades legales con que la Procuraduría cuenta.

Posiblemente el desconocimiento de la Procuraduría General de la República en mucho se deba a lo estipulado por los artículos 21 y 102-A constitucionales que señalan que incumbe al Ministerio Público, en general el primero de los numerales, y al de la Federación el segundo de ellos, la persecución de los delitos. Eso ha contribuido mucho para que a través del tiempo se creara una generalizada opinión de que la Procuraduría General de la República es solamente el órgano persecutor de los delitos, como bien lo dice Don Juventino V. Castro, si bien es cierto, esta facultad es básica e imprescindible para el Ministerio Público del orden federal, habrá que recordar que el artículo 102 constitucional otorga al Procurador General de la República en lo personal la representación de la Federación, en todos los negocios en que ésta fuera parte. Tiene también intervención en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado. Todas estas funciones y las antes señaladas son el producto de una imitación de las disposiciones de la constitución de los Estados Unidos.

Este panorama general de nuestra institución nos da la pauta para arriesgarnos y decir que la Procuraduría General de la República es un órgano integrante del Ejecutivo Federal que se encarga de albergar al Ministerio Público de la Federación, comandados por el Procurador General, y con las múltiples funciones que tanto la Constitución vigente en su artículo 102-A, así, como las que las demás leyes le confieren.

2.2 SU NATURALEZA JURÍDICA Y SOCIAL.

Si conceptualizar a la Procuraduría General de la República es una tarea complicada, hablar de su naturaleza jurídica lo es más.

Cuando uno se refiere a la naturaleza jurídica de algún tema, necesariamente debe avocarse a desentrañar cuál es su esencia. En el caso de la Procuraduría General de la República, su naturaleza es compleja. Se trata de un organismo integrante de la administración pública federal y asiento del Ministerio Público de la Federación es asimismo, un ente jurídico multidisciplinario porque se dedica en términos del artículo 102—A de la Constitución, a la investigación y persecución de los delitos en el campo federal, pero no sólo se dedica a esto, sino que sus actuaciones abarcan otras materias como el juicio de amparo, del cual es parte, según el artículo 5º de la Ley de Amparo; los juicios federales, donde representan y litigan los intereses de la Federación; participa en la vigilancia de los Derechos Humanos en las averiguaciones previas federales; en los asuntos internacionales competencia de la Procuraduría, etc.

Esta multiplicidad de funciones de la Procuraduría General de la República hacen que la institución tenga una esencia o naturaleza jurídica también plurifuncional, pero se puede concretizar diciendo que es un organismo auxiliar del Poder Ejecutivo Federal, que también es autoridad y parte dentro del procedimiento penal, iniciando por supuesto, con la averiguación previa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Procuraduría General de la República se fundamenta y justifica en el artículo 102—A de la Constitución, primariamente este precepto señala que la ley organizará al Ministerio Público de la Federación, y que sus funcionarios son nombrados y removidos por el Ejecutivo de la Unión. El mismo numeral dispone que le incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, pero también es el encargado de investigar los mismos, siendo el titular de la averiguación previa y del ejercicio de la acción penal, a pesar de que ello no conste en la redacción del artículo.

Suplementariamente, la Procuraduría General de la República encuentra su marco legal en su propia Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1996, y en su Reglamento, publicado el 27 de Agosto de 1996. Conviene citar aquí los siguientes preceptos de estos ordenamientos legales:

a) De la Ley Orgánica:

" Artículo 1°. Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el Despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este ordenamiento y demás disposiciones aplicables".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

b) Del Reglamento de la Ley Orgánica:

"Artículo 1°. El presente Reglamento tiene como objeto establecer la organización, competencia y facultades de la Procuraduría General de la República para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

Se ha dicho que la Procuraduría General de la República es un órgano que forma parte de la administración pública federal como lo comprueba el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General.

"Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada..."

La existencia y tarea de la Procuraduría General de la República se justifican socialmente porque se trata de un organismo que lleva a cabo una lucha permanente contra la delincuencia en el orden federal, como es el caso del narcotráfico y sus actividades conexas: como lo son el lavado de dinero, etc.

2.3. JUSTIFICACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN LEGAL

La Procuraduría General de la república tiene su justificación legal en el artículo 102 apartada "A", en relación con el 21 de nuestra Constitución Política general, misma que dispone lo siguiente:

"La ley organizará al 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..... .

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 pronto y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General de

la República, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurren con motivo de sus funciones..... “.

Se desprende de la lectura del artículo citado que la Procuraduría General de la República es una institución que alberga al Ministerio Público de la Federación, es su residencia y su casa. Dentro de sus atribuciones legales, que son muy variadas, se destaca la investigación y la persecución de los delitos del orden federal. El Ministerio Público de la Federación es un representante social que funge como autoridad administrativa en la averiguación previa y como parte procesal legítima desde el momento en que ejercita la acción penal , durante todo el proceso y hasta que se dicta sentencia y esta causa ejecutoria.

La Procuraduría General de la República es una institución primordial en la administración pública federal, a pesar de que no esté contemplada en el catálogo de dependencias que se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su papel es muy trascendente en la procuración y la administración de la justicia en nuestro país.

2.4. SU VINCULACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

La Procuraduría General del país está estrechamente vinculada con el Ejecutivo de la Unión de acuerdo con el artículo 102-A de nuestra constitución Federal donde se señala que será el propio Ejecutivo el encargado de nombrar y remover a sus funcionarios. Aparte, el Procurador General de la República será designado por el Presidente del país con la ratificación del senado, pero su remoción sigue siendo una facultad totalmente libre de aquél.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General dispone lo siguiente:

"ART.- 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar a la Procuraduría General de la República, ubicarla 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 atribuye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esté ordenamiento y demás disposiciones aplicables."

La Procuraduría General de la República es una institución integrante de la Administración Pública Federal y también, una área estratégica en la misma.

Es sabido que por pertenecer al Ejecutivo de la Unión, la Procuraduría General de la República es una dependencia de tipo administrativo y que tiene una gran variedad de funciones, y no solo la de perseguir los delitos en el orden Federal, aspecto que reiteramos.

Al menos teóricamente, la Institución cuenta con autonomía para llevar a cabo sus funciones, sin embargo no podemos olvidar que siempre estará sujeta a lo que disponga el Presidente de la República por lo cual su imagen no aparece ante la opinión Pública con la suficiente fortaleza que debiera. Los sucesos de los últimos años, los homicidios de Luis Donald Colosio Murrieta, de José Francisco Ruiz Massieu, del Cardenal Posadas, la extenuante lucha contra el narcotráfico y la constante presión por parte de los Estados Unidos, parecieran poner en jaque a la Procuraduría. Si a esto sumamos cuantos titulares ha tenido la dependencia, nos daremos cuenta de que no ha sido fácil la empresa. No es nada nuevo decir que el puesto de Procurador general de la República es después del Presidente del país, el cargo más complicado, peligroso y polémico.

En este orden de cosas, sería útil y sano que el Presidente de la República concediera en la práctica más amplitud de acción en la toma y ejecución de las decisiones de la Procuraduría ya que ello repercutirá en una mejor procuración de la Justicia Federal, y algo muy importante, le permitirá también, recuperar sea la confianza y credibilidad de la población, quizá sea el problema más palpable en el ámbito interno de la Institución. Algo que también es cierto es que la población espera y exige más mejores resultados a la Procuraduría General, peticiones que se toman en serias exigencias cuando nos percatamos de aquella dependencia se

ha visto fuertemente golpeada por la corrupción, un mal que parece adueñarse de los lugares más estratégicos de la vida nacional.

La Procuraduría General de la República colabora con otras dependencias del gobierno federal como la Secretaría de la Defensa Nacional en la constante lucha contra el narcotráfico; la Secretaría de Relaciones Exteriores, y la de Gobernación en los asuntos relativos a las extradiciones, y los intercambios de reos con otras naciones; con la Secretaría de Salud en los programas de prevención de las drogas ; en fin, casi con todas las Secretarías de Estado.

Un punto importante que tenemos que resaltar es que, en la actualidad, el Procurador General ya no es más el Consejero Jurídico de la Nación, encomienda que tuvo durante mucho tiempo, sin embargo, hoy el gobierno de la Federación cuenta con una Consejería Jurídica que se encarga de asesorar al Presidente del país. Lo irónico y contradictorio es que todas las dependencias de la Administración Pública Federal cuentan con su propio departamento jurídico, pero a pesar de ello, la Procuraduría General del País las sigue representando legalmente ante los tribunales de la federación, lo que representa una labor muy pesada para la institución.

La Procuraduría General de la República tiene una cercana relación con el Poder Judicial Federal. Es conveniente que recordemos cómo está constituido el Poder Judicial de la Federación.

"ART. 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal".

Es de resaltarse la inserción en el Poder Judicial Federal del Tribunal Electoral, el cual estará bajo la supervisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Procurador General tiene la obligación de perseguir todos los delitos ante los tribunales federales, pudiendo solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados al juez competente; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos, vigilar que los juicios federales se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, etc. todo esto está contenido en el artículo 102-A de la Constitución Política vigente del que ya hemos comentado algunos aspectos.

Otra trascendente intervención del Procurador General de la República es la contenida en la Fracción XV, del artículo 107 Constitucional que se refiere a que el propio Procurador General o el Agente del Ministerio Público Federal que aquél designe al efecto, serán partes de todo juicio que de acuerdo a su criterio, carezcan de interés público. Esa Fracción encuentra su correlativo en el artículo 5º. Fracción IV de la Ley de Amparo, donde literalmente se señala lo siguiente:

"Son partes del en el juicio de amparo:

IV. El Ministerio Público Federal, quién podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, inclusive para interponerlos en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma Ley se precisa para procurar la pronta y expedita administración de Justicia. Sin embargo, tratándose de amparos indirectos en materias civil y mercantil, en que solo afecten intereses particulares, excluyendo la materia familiar, el Ministerio Público Federal no podrá interponer los recursos que esta Ley señala".

Regresando a la Constitución vigente, es interesante que observemos, que el artículo 102 en su apartado 'A', regula al Ministerio Público de la Federación se encuentra ubicado dentro del Capítulo IV, destinado a regular al Poder Judicial Federal.

Recordemos que el Capítulo I de la Ley fundamental se refiere a la división del Poder Público, al cual el propio Don Juventino Castro llama "distribución de los Poderes Públicos", en el Capítulo II, se regula al Legislativo, constando en cuatro secciones; el Capítulo III, destaca al Poder Ejecutivo, facultades y atribuciones del mismo ; finalmente, en el Capítulo IV como dijimos, se inicia con el artículo 94 que ya transcribimos, y concluye con el artículo 107, se disponen las facultades, atribuciones y demás características del Poder Judicial Federal.

Pues bien, el citado artículo 102 Constitucional está inscrito en ese Capítulo IV, que se refiere al Poder Judicial, tal y como si se quisiera decir que el Procurador General de la República y el Ministerio Público de la Federación forman parte de ese Poder Judicial, como acaeció en el pasado, y como sucede hasta la fecha en muchas constituciones de otros países del mundo.

Sin duda, esto solamente es una interesante reminiscencia de tiempos pasados, ya que en los actuales, la institución constituye el soporte fundamental del Poder Ejecutivo, a pesar de que cuenta ya con una Consejería Jurídica, aquélla sigue siendo el abogado de toda la Unión.

Ahora bien, todo lo vertido en este apartado parecía indicar que se omitió mencionar al Poder Legislativo Federal o que no existe alguna vinculación entre él y nuestra Procuraduría General. Tenemos que decir que la relación con el Legislativo es indudablemente menor que los otros dos. El Legislativo en general, se dedica a hacer las Leyes que han de regular la vida interna de México, no obstante ello, debemos recordar que el Legislativo participa en asuntos de índole federal a través de su Cámara de Senadores como ocurre en la ratificación del Procurador General de la República, propuesto y designado por el Presidente del país. Se trata de una intervención adecuada ya que como lo dijimos, el cargo de Procurador General de la República es el más delicado, después obviamente del de Presidente. Su fundamento lo ubicamos en la Fracción IX del artículo 89. Se justifica también la intervención del Senado porque este, está integrado por representantes de 32 Estados del país, a los cuales la criminalidad es ese ámbito competencial.

Otra vinculación importante del Poder Legislativo con la Procuraduría General es que esta a través de su titular deberá dar cuenta al Congreso del estado que guarda su dependencia, de conformidad con lo que dicta el artículo 93 constitucional, una vez abierto el periodo ordinario de sesiones de aquél. Además, el párrafo segundo del mismo artículo faculta a cualquiera de las dos cámaras a citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General y a otros altos funcionarios, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos respectivos.

2.5. SU NORMATIVIDAD VIGENTE Y ESTRUCTURA ORGANICA.

Para hablar de la normatividad, y estructura actual de la Procuraduría General, hay que tener presente que es la Institución que teniendo claros sus objetivos, requiere de una característica muy importante para la consecución de ellos, ser dinámica, lo cual implica que la dependencia esté en constantes transformaciones orgánicas. Esta ha sido, es y será una de la preocupaciones de todos aquellos que han ocupado el difícil encargo de dirigirla, por eso, es muy notorio que cada que se da un cambio de la figura del Procurador General, la Institución sufre modificaciones importantes de las distintas áreas que lo conforman.

No constituye objeto del presente trabajo al analizar los cambios orgánicos que han venido experimentando la Procuraduría, ya que ellos por sí implicaría la elaboración de varios trabajos monográficos, sin embargo, si es conveniente que el lector esté enterado de la actual

estructura que guarda la dependencia que nos ocupa, para lo cual nos referimos a su propia normatividad.

La Ley Orgánica vigente de la Procuraduría General de la República, que por cierto fue publicada el 10 de mayo de 1996, señala lo siguiente:

"ART. 14.- El Procurador General de la República titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría. Para el despacho de los asuntos a que se refiere el Capítulo I de esta Ley, el Procurador General de la República se auxiliara con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Controlador Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados, Directores, Subdirectores y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley, así como con los órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, que también establezca dicho reglamento, el cual precisara el número de ellos y las atribuciones que les correspondan. El Ministerio Público de la Federación contará con la 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.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Reglamento establecerá las facultades, bases de organización y los requisitos pero la designación de los titulares de unidades especializadas y fiscalías especiales. La Institución contará con las unidades administrativas y órganos indispensables para cumplir con las disposiciones legales que establezca los principios y procedimientos generales que deberán orientar la recepción, registro, guarda, custodia, conservación y en su caso, y con las características que se determinen, la aplicación y destino de dichos bienes en beneficio de la procuración de justicia, así como los relativos a la confidencialidad, control y supervisión, que garanticen su administración eficaz y honesta".

Este artículo mantiene estrecha relación con el que en seguida se transcribe:

"ART. 19.- Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I.- Directores y por lo mismo se integran a la institución:

- a) La Policía Judicial Federal; y,
- b) Los Servidores Periciales; y,

II.- Suplementarios:

- a) Los Agente del Ministerio Público del fuero común y la Policía Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los Estados de las República, previo acuerdo, entre las

autoridades federales y locales en los términos del artículo 12, Fracción II, de la presente Ley;

- b) Los cónsules vicecónsules mexicanos en el extranjero;
- c) Los capitanes, patrones o encargados de naves o aeronaves nacionales; y,
- d) Los funcionarios de las dependencias del Ejecutivo Federal, en los casos a que se refiere el artículo de esta Ley.

El Ministerio Público de la Federación ordenará la actividad de los auxiliares suplementarios, en lo que corresponde exclusivamente a las actuaciones que practiquen en auxilio de la Institución".

Los anteriores artículos no aportan la estructura orgánica actual de la Procuraduría General, razón por la que nos dirigiremos al Reglamento de la Ley Orgánica de la misma:

"ART. 2º.-Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría General de la República y de su Titular, ésta se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

Subprocuraduría de Coordinación y Desarrollo.

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Subprocuraduría de Procedimientos Penales "A", "B", "C".

Fiscalía Especializada para la atención de Delitos contra la Salud.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Oficialía Mayor.

Visitaduría General.

Contraloría Interna.

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.

Dirección General de Coordinación Interinstitucional.

Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.

Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policía y Pericial.

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.

Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.

Dirección General de Amparo.

Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.

Dirección General de Normatividad Técnico Penal.

Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

Dirección General de Visitaduría.

Dirección General de Inspección Interna.

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.

Dirección General de Servicios Aéreos.

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.

Centro de Control de Confianza.

Oficina Central Nacional Interpol—México.

Órganos Desconcentrados:

Delegaciones.

Instituto de Capacitación.

Agregadurías".

Este Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1996.

2.6. SU TITULAR, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El artículo 102—A de la Constitución, establece que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, jefe de toda la institución y quién es el abogado de la Nación, puesto que aconseja al Ejecutivo Federal en los negocios de algún interés Federal. Antes de 1994, el Procurador General era así también, el consejero jurídico del Gobierno Federal, pero en 1994 el Presidente Zedillo envió al seno del Congreso una iniciativa de reforma al artículo 102—A constitucional para que la función de consejero jurídico ya no fuera propia del Procurador General, sino que se crearía un organismo llamado exactamente Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

El Procurador General de la República tiene atribuciones delegables y otras tantas en las que debe actuar por sí mismo, como lo señala el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Institución:

"El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su reglamento así como de los acuerdos que expida el Propio Procurador General de la República".

Su designación, como ya dijimos antes, el nombramiento del Procurador General de la República es una atribución del titular del Ejecutivo de la Unión, por tanto esa facultad la encontramos en el artículo 89 de nuestra Constitución.

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República".

Esté artículo se encuentra en relación con el 76 que dispone:

"II.- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República...", se refiere obviamente, al Senado.

Ya también dijimos que anteriormente, ésta era una facultad libre para el Presidente de la República para nombrar y remover al Procurador General del país. Es necesario que la designación este sujeta a la revisión de los representantes estatales en virtud de que a ellos les interesa en quien recae la difícil encomienda de la representación federal de los negocios jurídicos.

Ahora bien, en cuanto a los requisitos legales para ser Procurador General, hay que remitirnos al artículo 102-A de la Constitución que dispone de manera literal: "Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en Derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso".

Como bien lo señala el doctor Don Juventino V. Castro, el Procurador General de la República deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia, según el artículo 85 constitucional. Cabe destacar dos aspectos, dijimos que es el Senado el órgano que podrá ratificar o no, como una facultad discrecional, al Procurador General, pero en los casos de recesos de aquél, lo podrá hacer la Comisión Permanente del país, pudiendo remover libremente, sin que medie otra voluntad u opinión para llevar a cabo la ya mencionada ratificación o no ratificación del Procurador General de la República.

Finalmente, diremos que esta facultad y los requisitos antes señalados consta en el actual artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que por cierto fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de mayo de 1996.

2.7. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Mucho se ha hablado que la procuraduría general de la republica es un órgano integrante de la administración publica centralizada, hecho que se pude constatar con la lectura del articulo 56 de la Ley Orgánica de esa Procuraduría, toda vez que Ley de la Administración Pública Federal no hace alusión alguna.

El artículo 102-A de la constitución política de los estados unidos Mexicanos le otorga una representación manifiesta de todos los intereses de la Federación, además de que es el órgano encargado de investigar y perseguir todos los delitos en el ámbito de la misma Federación. Se dijo ya como anterioridad que el titular de la Procuraduría General de la República es propuesto por el Ejecutivo debiendo ser ratificado por el Senado de la República.

Todo esto confirma la ubicación y necesaria presentación de la Procuraduría General de la República dentro de la Administración Pública Federal centralizada.

Ahora es algo conveniente hablar de la administración pública en México.

Dice el autor Rogelio Martínez Vera que "El termino administración pública es empleado para designar el conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo que se encarga de planear, organizar, dirigir y controlar todas las actividades tendientes de los gobernados". (21)

Estos órganos existen y funcionan al amparo de un conjunto de normas legales las cuales fundamentan su existencia, estructura y funcionamiento.

De acuerdo con el artículo 80 constitucional, el ejercicio del Poder Ejecutivo en México se deposita en un solo individuo llamado Presidente de la República, por lo que es un Ejecutivo unipersonal.

En México la organización de la administración pública, por disposición expresa del artículo 90 de la Constitución Política, esta organizada bajo dos sistemas: la administración pública centralizada y la administración pública descentralizada o paraestatal. La primera de ellas consiste en una situación de dependencia existente entre todos los órganos administrativos. Es por ello que, el Presidente de la República ante

(21) Martínez Vera, Rogelio. Fundamentos de Derecho Público Editorial Mc. Graw Hill, 2ª. Edición, México, 1996, p.223.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la carga de funciones que su alta magistratura le otorga necesita de un cuerpo de funcionarios o servidores públicos que le asesoren en diversos campos del país. Esta función recae entonces en el Gabinete Presidencial, compuesto por todos los Secretarios de despacho o de Estado los cuales son designados y removidos libremente por el Presidente del país, según lo enuncia el artículo 89 fracción II de la Constitución Política vigente.

2.8. SUS ATRIBUCIONES LEGALES.

Al presentar este tema tan interesante, que la mayoría de los ciudadanos desconoce, nos lleva a un análisis profundo de las funciones que realiza el Procurador General de la República, las que puede llevar a cabo de manera personal, y aquellas otras que son delegables en los términos de las normas jurídicas aplicables.

Así, el artículo 4º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General dispone como sigue:

"Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

I.- Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citados de éstos, 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 esa comparecencia, y bajo su responsabilidad, el Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo

alguna investigación, conforme lo que disponen 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dichos 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 ameritan, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de La Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivos 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V.- Proponer al Ejecutivo Federal Proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 Ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias;

VII.- Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime conveniente 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 apartar elementos de juicios 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 las 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".

Hay que aclarar que estas facultades contenidas en el artículo 4º. De la Ley Orgánica vigente de la Procuraduría General de la República son indelegables de su titular, y por lo tanto deben ser ejercitadas exclusivamente por él. Otras atribuciones personalísimas de este alto servidor público son la formulación de denuncia sobre la existencia de tesis contradictoria en los términos de la fracción XIII, párrafo primero y segundo, del artículo 107 de la Constitución atribución contenida en el

artículo 5° fracción V de la Ley Orgánica que se comenta, esto ante el máximo tribunal del país.

Hay que hacer referencia a la facultad de promoción ante la Corte para que ella use facultad de atracción, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 constitucional, fracción V, inciso 'd', segundo párrafo, y fracción VII, inciso 'd', segundo párrafo, relativo al amparo en revisión; así como lo que preceptúa el numeral 84, fracción III, y el artículo 182 de la Ley de Amparo que se refiere a los amparos directos.

Sobre las facultades que al procurador General de la República sí puede delegar se puede señalar que son todas aquellas que las mismas normas le facultan para delegar. La razón de que el titular de la Procuraduría General delegue funciones es lógica, ya que cuenta con tantas atribuciones que le resultaría casi imposible contar con los medios materiales para llevar a buen fin tales encomiendas.

Hay que hacer hincapié en que las atribuciones básicas del Procurador General están en el artículo 102-A de la Constitución: "la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se siga 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", intervenir también en todos los negocios en que la Federación fuese parte.

En cuanto a la Ley Orgánica de la Procuraduría, el artículo 2º le faculta al Ministerio Público de la Federación entre otras cosas para: vigilar la observancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia; promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia; intervenir ante las autoridades judiciales en los negocios en que la Federación sea parte, parte cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico; obviamente, perseguir los delitos del orden federal; intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática; participa en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la materia , etc.

El Procurador General interviene en los juicios de amparo a través de sus agentes como parte integrante de acuerdo con el artículo 5º fracción IV, etc.

CAPITULO III

LA PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA CELEBRACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO EN MATERIA JURÍDICA.

3.1. CONCEPTO DE TRATADO INTERNACIONAL.

Comenzaremos este Capítulo citando algunos conceptos doctrinales sobre los tratados internacionales:

Antonio Ramiro Brotóns y otros señalan lo siguiente:

"El acuerdo por escrito imputable a dos o más sujetos de D.I. con efectos jurídicos en este mismo orden, eso es un tratado, cualquiera que sea la denominación que reciba en su cabecera y el número de instrumentos o documentos que lo conformen" . (22)

El maestro Max Sórensen, nos da lo que para él es un verdadero concepto:

"Tradicional y esencialmente, el tratado es un acuerdo entre Estados que obliga en virtud del principio *pacta sunt servanda*, el cual en si es algo tautológico, y a que solo afirma que los acuerdos que obligan son obligatorios. Sin embargo, la palabra " tratado" es usada por algunos

(22) Ramiro Brotóns, Antonio et alios. Derecho internacional. Editorial McGraw Hill, Madrid 1997 p. 186

grupos de estudiosos en un sentido que alude no tanto a un acuerdo en el sentido de una transacción, como a un instrumento escrito que incorpora o registra un acuerdo." (23)

Loretta Ortiz Ahlf señala :

"Los tratados son acuerdos entre sujetos de Derecho Internacional, regidos por el DIP". (24)

Hans Kelsen dice:

"Un tratado es un acuerdo concretado normalmente por dos o más Estados conforme al derecho internacional general".(25)

Charles Rousseau apunta :

"El tratado internacional se nos parece como un acuerdo entre sujetos del Derecho de gentes destinado a producir determinados factores jurídicos".(26)

(23) Sorensen, Max. Manual de Derecho Internacional Público Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 200

(24) Ortiz Ahlf, Loretta. Derecho Internacional Público Editorial Harla, 2ª. edición, México, 1998, p.16

(25) Kelsen, Hans. Principios de Derecho Internacional Público. Librería El Ateneo, Buenos Aires, 1965. p. p. 271 y 272

(26) Rosseau, Charles. Derecho Internacional Público. Editorial ARIEL, 3ª. edición Barcelona, 1966. p.p. 23 y 24.

El maestro Carlos Arellano propone el siguiente concepto:

"El tratado internacional es el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o mas sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones". (27)

De acuerdo con todos los conceptos anteriores tenemos que un tratado es un acuerdo o manifestación de voluntades de los sujetos internacionales Estados y organismos internacionales, destinados a crear, modificar, transmitir y extinguir derechos y obligaciones para las partes que intervienen en él.

La convención de Viena de 1969 dice en su artículo 2, párrafo 1:

"Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional Público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular" .

(27) Arellano García, Carlos. Op. Cit. p. 632.

Se desprenden los siguientes elementos:

a) Son acuerdos de voluntad celebrados por los Estados, con los que se excluye la Convención de 1969 a los organismos internacionales materia de otra convención, adoptada en Viena el 21 de Marzo de 1986);

b) deben ser por escrito; y,

c) regidos por las normas del Derecho Internacional Público, constando en un instrumento único o en dos o más conexos, con independencia de su denominación.

La Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992 contiene su propio concepto de tratado:

"Artículo 2º. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- Tratado: El convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualesquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos....."

3.2. CLASIFICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Existe diversidad de formas de llamarle a los tratados. Dice Hans Kelsen:

"Algunas veces el tratado se llama acuerdo internacional, convención, protocolo, acta, declaración, etcétera; no obstante, el nombre no tiene importancia". (28)

En la Jurisprudencia de los Estados Unidos de America es usual encontrar y distinguir entre los llamados "Treaties" o "Agreements", como convenciones internacionales que de acuerdo con la Constitución deben ser concluidos por el Presidente con la consulta y consentimiento del Senado y los "executive agreements" (acuerdos ejecutivos), que son tratados concluidos por Presidente de ese país sin la consulta y consentimiento del Senado y son realizadas en "Fast track", esto es, en vía más rápida.

Charles Rousseau resume lo anterior y señala:

".....el conjunto de actos convencionales internacionales puede ser reducido a la siguiente fórmula: compromisos internacionales = tratados (tratados, convenios, actas pactos, cartas, estatutos, protocolos, declaraciones, arreglos, acuerdos modus vivendi, etcétera + acuerdo en forma simplificada (intercambios de cartas, de notas o de declaraciones)". (29)

(28) Kelsen, Hans Op. Cit. p. 272.

(29) Rousseau, Charles, Op. Cit. p. p. 24 y 25

Es un poco difícil el entender los "executive agreements", puesto que en nuestro derecho están prohibidos. Sin embargo, de la opinión de Charles Rousseau nos damos cuenta que a pesar de que se utilicen muchos sinónimos en español para denominar a un instrumento en el que constan derechos y obligaciones para los estados participantes, el asunto de su denominación pasa a ser algo intrascendente, pues como lo señala la Convención de Viena de 1969 sobre tratados en su artículo 2º., párrafo 1º : "y cuales quiera que sea su denominación". Esto quiere decir que la Convención no le da importancia a la denominación de estos instrumentos pues, lo que importa es su esencia, un acuerdo de voluntades de dos o más Estados para crear, modificar, extinguir o transmitir derechos y obligaciones internacionales.

En la praxis diaria y como una costumbre que se ha seguido por muchos años, se han utilizado más los términos: tratado, convenio y acuerdo mientras que "convención" se ha asociado a aquellos instrumentos multilateral sobre determinada materia.

3.3. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN A LOS TRATADOS INTERNACIONALES.

Los Tratados Internacionales son esencia de actos jurídicos internacionales celebrados entre Estados, pues expresan libremente su consentimiento para obligarse.

Todo tratado internacional debe observar necesariamente ciertos principios que los autores han extraído de la práctica y que derivan del derecho de las obligaciones en materia civil.

Se trata de una serie de postulados que inclusive la Convención de Viena de 1969 ha recogido y son los siguientes:

3.3.1 PACTA SUNT SERVANDA .

Los tratados deben ser cumplidos, estos es, que son obligatorios, independientemente que mucho tiene que ver la buena fe de las partes, tienen que ser observados. Dispone el artículo 26 de la Convención de Viena de 1969:

"Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

Sin duda que las relaciones internacionales se verían seriamente comprometidas si los tratados quedaran al cumplimiento potestativo de los Estados. La propia Convención de 1969 ha llegado a considerar que un Estado parte de la misma no puede oponer su derecho interno como una forma de no cumplir con un tratado. El artículo 27 de tal Convención expresa:

"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El principio del Pacta Sunt Servanda fue y es considerada todavía como una norma fundamental del Derecho de los tratados y un axioma del Derecho Internacional clásico, básicamente cuando una potencia imponía un tratado a los vencidos.

3.3.2. RES INTER. ALIOS ACTA .

Este principio significa que los tratados solo surten efectos para las partes que intervienen en ellos.

El artículo 34 de la Convención de Viena de 1969 señala:

"Un tratado no crea obligaciones ni derechos para un tercer Estado sin su consentimiento."

En principio, un tratado no puede obligar a Estados distintos a los que se han comprometido en el tratado, toda vez que no han expresado su consentimiento para ello. Este principio tiene como excepción a la adhesión, institución del Derecho de los tratados mediante la cual uno o mas Estados pueden formar parte de un tratado si es su voluntad. Se aplica el artículo 15 de la convención de 1969 cuando expresa:

"El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión:

a) cuando el tratado disponga que ese Estado pueda manifestar tal consentimiento mediante la adhesión;

b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión ; o

c) cuando todas las partes hayan convenido anteriormente que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión."

Puede suceder que por virtud de un tratado se creen obligaciones y derechos para un tercer Estado si este manifiesta por escrito su aceptación:

"Artículo 35.

Una disposición de un tratado dará origen a una obligación para un tercer Estado si las partes en el tratado tienen la intención de que tal disposición sea el medio de crear la obligación y si el tercer Estado acepta expresamente por escrito esa obligación."

El artículo siguiente se refiere a los tratados que prevén derechos para los terceros Estados:

"Artículo 36.

1.- Una disposición de un tratado dará origen a un derecho para un tercer Estado si con ella las partes en el tratado tienen la intención de

conferir ese derecho al tercer Estado o a un grupo de Estados al cual pertenezca, o bien a todos los Estados, y el tercer Estado asistente a ello.

Su asentimiento se presumirá mientras no haya indicación en contrario, salvo que el tratado disponga otra cosa.

2.- Un Estado que ejerza un derecho con apego al párrafo 1 deberá cumplir las condiciones que para su ejercicio estén prescritas en el tratado o se establezcan conforme a este."

Estos supuestos son también casos de excepción al principio Res Inter. Alios Acta y que definitivamente lo confirman.

3.3.3. EX CONSENSU ADVENIT VINCULUM .

Este principio deriva del de igualdad soberana de todos los estados, es decir, que jurídicamente, todos los estados son iguales y tienen el derecho de obligarse mediante tratados.

El principio en comento significa que el consentimiento es la base de la obligación o del tratado exactamente pues el haberse manifestado de manera libre crea derechos y obligaciones para las partes.

Resulta fundamental que en la expresión de la voluntad no opere ningún vicio en la misma manera:

Error, dolo, mala fe, lesión ó violencia, y en caso de que así fuere, en la etapa de la ratificación saldría a la luz tal ilegalidad y se aduciría la nulidad del tratado.

Los Estados cuentan con una etapa inicial, la de negociación para decidir entre todos los derechos y las obligaciones a que se sujetarán mediante la expresión libre de su voluntad.

Este principio reafirma también que los Estados tienen el deber de acatar el compromiso pactado en el tratado, debiendo cumplirlo siempre de buena fe.

3.3.4. IUS COGENS .

Este principio es uno de los mas importantes de la Convención de 1969, en materia de tratados. Se refiere a que estos instrumentos no pueden contravenir de forma alguna al Derecho Internacional, sino que deben ser realizados conforme a sus disposiciones legales.

El artículo 2º, párrafo 1, inciso a) es claro cuando al definir a los tratados señala que son acuerdos internacionales, ya sea que consten en un solo instrumento único o en dos o mas instrumentos conexos, con independencia de su denominación, asunto ya tratado en puntos anteriores.

El artículo 53 de la Convención en cita dispone lo siguiente:

"Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, este en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general.

Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

Explicando un poco el contenido del artículo anterior, resulta que será nulo todo tratado el cual, en el momento de su celebración, se encuentre en contraposición, oposición, que conculque o viole una disposición de Derecho Internacional General que sea imperativa.

La Convención de 1969 aclara después que una norma imperativa de Derecho Internacional General es una norma aceptada y reconocida plenamente por la comunidad internacional y que por tanto, no admite acuerdo en contrario, pudiendo solo ser modificada por una norma posterior de Derecho Internacional General.

Como acto jurídico que es un tratado, debe estar conforme al Derecho Internacional en todo momento, esto significa, que la materia sobre la que versará el mismo debe estar permitida por el Derecho Internacional Público General. Si dos o mas Estados deciden hacer un tratado para acatar militarmente a un tercero, sin previa causa justificada, ese tratado será nulo.

Quizá, el problema a resolver es ¿Quién será el Estado facultado para solicitar la nulidad del tratado y mas aún; si todos los Estados que en el participan serán sabedores que con la firma y ratificación del mismo se vulnera una norma del Derecho Internacional Público General?

El artículo 65 de la Convención habla del procedimiento para aducir y solicitar la nulidad o la terminación de un tratado:

"La parte que, basándose en las disposiciones de la presente convención, alegue un vicio de su consentimiento en obligarse por un tratado o una causa para impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, retirarse de el o suspender su aplicación, deberá notificar a las demás partes su pretensión. En la notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que esta se funde".

De acuerdo con el artículo 67 de la Convención, a notificación deberá hacerse por escrito a las otras partes.

Resultaría muy difícil imaginar que una de las partes en un tratado pretendería la nulidad del tratado mismo aduciendo que desconocía que la manera del mismo o algunas de sus normas estaban en contra del Derecho Internacional Público General, toda vez que, como casi todos los tratados se sujetan a la ratificación, una vez en el órgano legalmente facultado para esa tarea saldría a la luz la ilegalidad del instrumento y lo mas probable es que no sea ratificado.

Por lo tanto, consideramos que un tratado celebrado en contraposición al Derecho Internacional General es un asunto que lesiona los derechos de toda la comunidad internacional, aunque bien sabemos que originalmente un tratado sólo surta efectos para las partes.

Si bien, la Convención es omisa en cuanto a este particular, también es cierto que un tercer Estado, o la Comunidad completa pueden denunciar la nulidad del instrumento ante la Organización de las Naciones Unidas puesto que se estaría vulnerando una o más normas de Derecho Internacional Público.

3.4. LOS TRATADOS QUE MEXICO HA SUSCRITO EN MATERIA JURÍDICA CON OTROS PAISES.

Históricamente, nuestro país se ha destacado en el ámbito internacional por su respecto hacia las normas internacionales. Desde la consumación de nuestra Independencia en 1821, México empezó a celebrar diversos tratados internacionales con diferentes países, abarcando cada vez más materias, ya no sólo la economía o comercial, sino que ha manifestado su interés por crear relaciones jurídicas uniformes en campos vastos como lo es el del Derecho en general y el del Derecho Penal en lo específico.

Sería casi imposible citar en este trabajo todos y cada uno de los diversos tratados que nuestro país ha celebrado en materia jurídica aunque, podemos decir que destacan: las convenciones de 1961, 1963, y 1969 sobre Relaciones Diplomáticas, Consulares y sobre Tratados

respectivamente. Por lo cual, mencionaremos a continuación algunos de los instrumentos bilaterales y multilaterales mas trascendentes que México ha celebrado con otros países. En este orden de ideas, hemos dividido estos tratados de acuerdo a la región geográfica a la que pertenecen los Estados con los cuales nos une algún instrumento.

3.4.1. CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

La cercanía geográfica, la historia y los intereses comunes han hecho forzosa la colaboración entre nuestro país y los Estados Unidos de América en muchos campos: el Comercial (Tratado de Libre Comercio, que es uno de los más importantes en el mundo), el económico, el científico e Indudablemente, el jurídico puesto que además de lo señalado arriba, México y los Estados Unidos de América comparten problemas comunes como el narcotráfico y las actividades conexas: el lavado de dinero, principalmente.

Los tratados que en el campo jurídico penal hemos celebrado con el país vecino del norte son una muestra de la colaboración que debe existir entre las naciones, a pesar de las diferencias que existen y separan a ambos países.

Entre los tratados más importantes que México tiene celebrados con los Estados Unidos de América en materia jurídica están: el tratado de Extradición realizado en la Ciudad de México, el 4 de mayo de 1978, aprobado por el Senado de la Republica el 20 de Diciembre de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de Febrero de 1980. Este tratado ha servido como modelo para otros de su tipo que hoy ya

están en plena vigencia celebrados con diferentes países; el tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales realizado en la ciudad de México, el 25 de Noviembre de 1976 y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Noviembre de 1977. (Corregido por Canje de Notas del 2 de Marzo de 1977, pues presentaba algunos errores en el texto en idioma español); el Tratado de Cooperación que dispone la recuperación y Devolución de Bienes Arqueológicos Históricos y Culturales Probados, firmando en la Ciudad de México el 17 de Julio de 1970 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Junio de 1971; el Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua, ratificado por el Senado el 29 de Diciembre de 1987, que versa sobre la cooperación bilateral en materia penal; etc.

3.4.2. CON LOS PAISES LATINOAMERICANOS.

La cooperación jurídica internacional de México con los estados del resto del Continente está plasmada en diversos tratados, entre ellos, con el convenio sobre Ejecución de Sentencias Penales con Belice, firmado en la Ciudad de México, el 18 de Noviembre de 1986 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Enero de 1988; el tratado de Ejecución de Sentencias Penales con Bolivia, el 9 de Diciembre de 1985; el tratado de Extradición suscrito con Brasil, firmado en Río de Janeiro el 28 de Diciembre de 1933 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1938; el tratado de Extradición con la República de Colombia, firmado en el Distrito Federal el 12 de Junio de 1928 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de Octubre de 1937; el convenio sobre Apoderamiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ilícito de Naves Aéreas y marítimas y otros delitos suscrito con Cuba, realizado en la Habana el 7 de Junio de 1973 y que fue publicado por el Diario Oficial de la Federación en Julio de 1974; el Tratado de Extradición Recíproca con ese mismo país, firmado en la Habana el 25 de Mayo de 1925 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Junio de 1930; el Tratado sobre Extradición suscrito con el Salvador, firmado en la Ciudad de Guatemala el 22 de Enero de 1912 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Agosto de 1912.

3.4.3 CON EUROPA.

Con el viejo Continente México guarda nexos políticos, comerciales y jurídicos importantes a través de sendos tratados como el que suscribimos con la Unión Europea en materia de Libre Comercio. En otros campos jurídicos están los siguientes tratados: la Convención sobre Extradición suscrito con Bélgica, firmado en la Ciudad de México, el 22 de Septiembre de 1938 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de Agosto de 1939; el Tratado de Extradición y Asistencia mutua en materia Penal y enmiendas de 1984 suscrito con España, realizado en la capital de nuestro país el 21 de noviembre de 1978 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Mayo de 1980; el Tratado sobre Ejecución de Sentencias Penales con el mismo país, del 6 de Enero de 1987; el tratado para la Extradición de Delincuentes celebrado con Italia, firmado en la Ciudad de México el 22 de Mayo de 1899 y ratificado por el Senado de la Republica el 26 de Septiembre de 1899; el tratado y Convención para la Extradición de Criminales celebrado con los Países Bajos del 16 de

Diciembre de 1907 y 4 de Noviembre de 1908 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Junio de 1909; el Tratado sobre extradición suscrito con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, firmado en la Ciudad de México el 7 de Septiembre de 1886 y ratificado por nuestro senado el 10 de diciembre de 1887.

Dentro de los instrumentos multilaterales tenemos la Convención Interamericana sobre Exhortos o Carta Rogatorias, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Abril de 1978; el Protocolo Adicional a la Convención anterior, publicado el 28 de Abril de 1988, en el Diario Oficial de la Federación; la Convención sobre Extradición, firmada en Montevideo el 26 de Diciembre de 1933 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de Abril de 1936; la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura firmada en Montreal el 23 de Septiembre de 1977 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de Junio de 1975; la convención Internacional contra la toma de rehenes, firmada en Nueva York el 17 de Diciembre de 1979 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Julio de 1987; el Convenio Internacional relativo al Transporte de cadáveres firmado en Berlín, el 10 de Febrero de 1937 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1938; el convenio sobre Tránsito de Aviones, firmado en Buenos Aires, el 19 de Junio de 1935 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Marzo de 1938.

3.4.4. CON ASIA.

Durante las dos décadas pasadas, nuestro país decidió incrementar su colaboración en materia jurídica con algunas naciones del Continente asiático. Recordemos tan sólo que nuestro país es parte integrante del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, constituido por importantes naciones del continente asiático como Japón, Corea, Tailandia, Malasia y por otras potencias como los Estados Unidos de América. El objetivo de este organismo es incrementar el desarrollo económico entre los integrantes del mismo, fomentando las relaciones de comercio.

Bajo este panorama, México ha sabido aprovechar su imagen de país pacifista y eje del libre comercio en el mundo. Sin embargo, el interés de nuestro país abarca también otras esferas o campos importantes en la cooperación internacional; es el caso del combate a la delincuencia y hoy en día, al terrorismo internacional, flagelos que amenazan la paz del orbe. Por ello, México ha considerado oportuno el suscribir algunos instrumentos jurídicos importantes con países de ese continente, por ejemplo, con la República de Corea se llevó a cabo un tratado de extradición durante la gestión del licenciado Ignacio Morales Lechuga.

Las visitas de Estado que realizó el año pasado el Presidente Vicente Fox a naciones como Japón y China abren las expectativas de que en un futuro no muy lejano, México tenga mayor colaboración jurídica con esos países, sobre todo, en los campos de la extradición, la ejecución de sentencias penales y el combate al terrorismo y al narcotráfico.

Creemos que a pesar de las distancias imperantes entre esas naciones asiáticas, nuestro país debe estrechar más sus lazos de colaboración con ellas para establecer un frente común más fuerte para combatir las actividades ilícitas que pueden dañar a cualquier país de la faz de la tierra.

No olvidemos tampoco, que está en vísperas de ser aprobado un tratado de libre comercio con Malasia y están en puerta otros instrumentos más en la misma materia con Japón, China y la República de Corea.

3.5. LA PARTICIPACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA CELEBRACIÓN Y EN LA EJECUCIÓN DE LOS TRATADOS SUSCRITOS POR MÉXICO CON OTRAS NACIONES.

3.5.1. FUNDAMENTACION LEGAL

Los tratados internacionales se rigen por las normas internacionales como ya quedó asentado, pero además, por el derecho interno de cada país.

En el caso de México, se aplican algunos artículos de la Constitución Política vigente y de la ley para la celebración de Tratados. En este orden, nuestra Constitución se refiere a los tratados internacionales y en general al Derecho Internacional Público en el 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, y que celebren con el Presidente de la República y 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."

En este artículo se señala que los tratados serán la Ley Suprema de toda la Unión (Federación) al igual que la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión, siempre y cuando los tratados cumplen con tres requisitos importantes que son:

a) Que estén de acuerdo con al Constitución. Lo que significa que al negociar no se podrán pactar obligaciones que vayan en contra de la ley máxima, puesto que esta es el ordenamiento más importante en nuestro derecho vigente (principio de supremacía constitucional) y por ende, cualquier tratado pactado en contraposición a la Constitución será nulo.

Aparentemente, aquí, México adopta la postura dualista donde coinciden tanto su derecho interno como el Derecho Internacional en una relación de complementación, sin embargo, el artículo 27 de la convención de Viena de 1969 dispone que ningún país parte de esta podrá invocar disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento a un tratado, con lo que se adoptaría también la postura monista internacional, dando prioridad al Derecho Internacional sobre el interno.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

b) Todo tratado Internacional debe ser celebrado por el Presidente de la República, en primera instancia, aunque el secretario de Relaciones Exteriores goza de personalidad jurídica internacional reconocida al igual que los jefes de misiones diplomáticas, por lo que para el derecho Internacional no hay problema para que cualquiera de ello los celebren y de acuerdo con el párrafo 2 Incisos a) y b) del artículo 7 de la Convención de Viena de 1969:

"2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados."

En otros casos, el Presidente de la República le tiene que otorgar los plenos poderes a la persona enviada a celebrar el tratado a nombre y representación de México.

Suele acontecer que por exceso de trabajo el Ejecutivo de la Unión emane la atribución de celebrar un tratado a otro servidor público en los términos de lo explicado anteriormente.

c) Todo tratado internacional debe ser aprobado por el Senado de la República, en términos de la fracción I del artículo 76 en relación con el artículo 89 fracción X de la Constitución Política, de lo cual hablaremos en el siguiente capítulo.

El artículo 89 Constitucional dispone que :

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la auto determinación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales."

El Presidente de la República al celebrar un tratado deberá observar estrictamente todos y cada uno de nuestros principios sobre política exterior de los cuales nos han dado en el mundo una imagen de país pacifista, respetuoso de las normas internacionales y fiel acatador de los deberes impuestos por estos.

El artículo 89, fracción X se relaciona con el artículo 76, fracción I :

I . Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base de los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión."

La ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Enero de 1992 es también aplicable en esta materia:

"Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdo interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados solo podrán ser celebrados entre el gobierno de los estados unidos mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público".

En su artículo 2º, fracción I define a los tratados como:

"el convenio regido por el derecho internacional publico, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la Fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución."

Este es el marco legal de los tratados internacionales de acuerdo a nuestro derecho vigente.

3.5.2. IMPORTANCIA Y ALCANCES.

Hoy en día, la colaboración entre las naciones resulta indispensable para combatir los ilícitos que amenazan a la paz y la seguridad en el mundo. Así, problemas como el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dinero y otras actividades conexas, representan una seria amenaza para todos los países, por ello, resulta justificado que los países realicen tratados tendientes a establecer los mecanismos de colaboración que les permita ofrecer un frente común ante el crimen organizado.

México es un país que respeta y cree en las normas internacionales y en la cooperación internacional no sólo para el desarrollo, sino para enfrentar los problemas comunes en este tiempo para las naciones.

Hay que comprender que sería casi imposible que un Estado emprendiera las acciones tendientes a combatir la delincuencia organizada, ya que ello requiere de un esfuerzo necesariamente conjunto, como acontece en los casos de las extradiciones o los intercambios de

reos, donde los países involucrados se prestan la ayuda necesaria para llevar a cabo esos eventos.

En este orden de ideas, el papel que juega la Procuraduría General de la República es vital dentro de la celebración y ejecución de los tratados que México realiza con otras naciones en materia de asistencia jurídica, pues por ley, es el órgano o dependencia encargada de establecer los mecanismos de colaboración jurídica con otros países (con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores), pero también, se ocupa de hacer que se cumplan dichos compromisos contraídos con anterioridad como sucede con los Instrumentos sobre extradición, intercambio de reos, devolución de aeronaves o de simple colaboración jurídica, aunque, en su debido cumplimiento intervienen otras dependencias de la administración pública federal como son la ya citada Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública.

3.5.3. COROLARIO.

Después de haber expuesto todo lo anterior, concluimos que nuestro país ha suscrito ya muchos tratados internacionales, ya sea bilaterales o multilaterales con la mayoría de los Estados y en diversas materias: económica, comercial, cultural, científica, de amistad y en materia jurídica. En esta última materia, México tiene ya en vigor muchos tratados con otros países, con lo que ha establecido excelentes mecanismos de colaboración con los principales Estados como los Estados Unidos, Francia, España, Guatemala, Belice, Corea del Sur, entre otros.

Dentro de los tratados suscritos por México en materia jurídica destacan los de extradición, los de intercambio de reos (artículo 18º constitucional), los de intercambio de información legal (mismos que permiten establecer las agregadurías en las misiones diplomáticas), etc. En la celebración y ejecución de estos instrumentos resalta el papel de la Procuraduría General de la República, organismo dependiente del Ejecutivo Federal y que además de tener atribuciones en materia de investigación y persecución de los delitos federales (en la averiguación previa y en el proceso federal), goza de otras atribuciones multidisciplinarias contenidas en el artículo 102 apartado A, mismas que ya mencionamos, se encarga de asesorar al gobierno federal en la celebración de los tratados sobre materia jurídica y sobre todo, en su cabal ejecución o cumplimiento.

CONCLUSIONES.

Primera.- Los autores coinciden en que la institución del Ministerio Público moderno tuvo su origen en Francia, aunque no se puede negar que existe gran influencia de los derechos romano y griego antiguo, pero también del derecho inglés con las figuras del *legal prosecutor* y el *attorney general*.

Segunda.- En la época precolonial en México no es posible advertir indicios que hagan probable la existencia de una institución similar a la del Ministerio Público francés, por lo que se trata de una figura importada del viejo continente y que logró tomar sus características propias en nuestro país.

Tercera.- Es importante tener presente dentro de los antecedentes del Ministerio Público que la Procuraduría General de la República, asiento y residencia de aquél en materia federal nace en el año de 1900 con facultades muy limitadas, básicamente la investigación y la persecución de los delitos en el ámbito federal.

Cuarta.- De acuerdo con el artículo 102 apartado "A" de nuestra Constitución Política vigente, la Procuraduría General de la

República es además de un organismo que integra la administración pública federal y que por tanto depende del Poder Ejecutivo de la Unión, un fiel representante de los intereses de la sociedad y garante de la legalidad en los actos y juicios en los que interviene, aunque su función primordial o por excelencia sigue siendo la investigación y persecución de todos los delitos en el orden federal; además representa a la Federación en los asuntos o juicios donde tenga algún interés jurídico.

Quinta.- Las actuaciones de la Procuraduría General de la República se fundamentan en lo dispuesto por los artículos 102 apartado "A", en relación con el 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en su propia Ley Orgánica y su Reglamento.

Sexta.- La Procuraduría General de la República es una dependencia que sigue guardando especial importancia en la administración pública federal, puesto que su titular sigue siendo el abogado de la Nación mexicana, aunque ya no más el consejero jurídico del gobierno federal, atribución que hoy le es conferida al Consejero Jurídico Federal el cual constantemente solicita su opinión jurídica al Procurador General de la República.

Séptima.- Actualmente, la Procuraduría General de la República cuenta con diversas atribuciones que la colocan como un organismo multidisciplinario, ya que su diaria labor va más allá de la averiguación previa y el proceso penal federal. Hoy, se ocupa de otras encomiendas como son representar a la Federación en los juicios o asuntos donde tenga algún interés; participa en todos los juicios de amparo, interviene en los asuntos de los agentes diplomáticos y los cónsules generales acreditados ante el país, etc.

Octava.- De todos es sabido que vivimos en un mundo de globalización, donde las economías y los sistemas políticos de los Estados se interconectan. Estamos ante una época de avances, pero también de nuevos retos para los países, sobre todo ante el incremento y la sofisticación de la criminalidad. Es por ello que los Estados deben llevar a cabo esfuerzos bilaterales y multilaterales para establecer frentes comunes a la delincuencia en el mundo.

Novena.- Es por lo anterior que los Estados suscriben tratados jurídicos diversos, en los que se comprometen a intercambiar información y ayuda en diferentes materias como la comercial, cultural, científica, tecnológica, así como el combate a los delitos y a aquellas actividades

conexas como el lavado de dinero que amenaza la paz en el mundo, el propio narcotráfico, etc.

Décima.- México, fiel a su tradición de respeto a las normas del Derecho Internacional, ha celebrado diversos tratados para colaborar jurídicamente con otros países en variados campos jurídicos, principalmente con los Estados Unidos de América, país con el que tenemos vigentes muchos tratados en materia jurídica: de extradición, ejecución de sentencias penales (o transferencia de reos), devolución de aeronaves y sobretodo, de intercambio jurídico.

Décimo primera.- México ha establecido importantes redes de comunicación en materia de intercambio jurídico con otros países y bloques geográficos y económicos. Así, existen ya tratados de extradición con Estados lejanos como Corea del Sur, con casi toda Europa, con América Latina, etc.

Décimo segunda.- De todos es sabido que es el Presidente de la República el facultado para celebrar tratados internacionales con la ratificación del Senado de la República, sin embargo, poco se sabe que es la Procuraduría General de la República la autoridad ejecutora de esos instrumentos (con la colaboración innegable de otras dependencias de la

administración pública federal como la Secretaría de Relaciones Exteriores, la novel Secretaría de Seguridad Pública y la de gobernación.

Decimotercera- De esta manera resaltamos el importante papel que tiene la Procuraduría General de la República en el cabal cumplimiento de los tratados suscritos por México en materia de intercambio jurídico, ya que de su exacta aplicación depende el éxito en la difícil tarea de combatir a la criminalidad en el mundo, así como a otras actividades conexas o derivadas de las actividades delictivas que se han convertido en un serio problema en el contexto mundial.

BIBLIOGRAFIA

ADATO GREEN, Victoria et alios. Dinámica del procedimiento Penal Federal y el Amparo Penal Directo e Indirecto. Editorial Porrúa, 2º edición, México, 1994.

ARELLANO GARCIA, Carlos. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 3º edición, México, 1997.

ARILLA BAS, Fernando. El Procedimiento Penal en México, Editorial Porrúa, 17ª edición, México, 1997

BALDERAS Valdez, Francisco Javier, Los Funciones del Ministerio Público. Editorial Porrúa, México, 1969.

BARRITA LOPEZ, Fernando A. Averiguación Previa. Editorial Porrúa, 4º edición, México, 1997.

BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. Editorial Porrúa, 3º edición, México, 1994.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 31ª edición, México, 1994.

BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Enunciamento Penal en México. Editorial Trillas, México, 1982.

CARPISO, Jorge. Un año en la Procuración de Justicia 1993. Editorial Porrúa, México, 1994.

CASTRO, Juventino V. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1998.

_____ La Procuración de la Justicia Federal,
Editorial Porrúa, México, 1993.

_____ Garantías y Amparo, Editorial Porrúa,
8° edición, México, 1994.

_____ La Procuración de Justicia. Un
Imperativo Constitucional, Editorial Porrúa, 2° edición, México, 1997.

COLIN SÁNCHEZ, Guillermo. La Función Social del Ministerio Público
en México, Editores Jus, México, 1952

_____ Derecho Mexicano de
Procedimientos Penales, Editorial Porrúa, 9° edición, México, 1985.

FIX ZAMUDIO, Héctor. La Función Constitucional del Ministerio Público,
INACIPE—UNAM, México, 1978.

FRANCISCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal, Editorial Porrúa,
México, 1985.

GARCIA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal, Editorial
Porrúa, 4° edición, México, 1986.

GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. El Ministerio Público, en la
Investigación de los Delitos, Editorial Noriega, México, 1988.

GONZALES BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal
Penal, Editorial Porrúa, 7° edición, México, 1983.

MACLEAN ESTENOS, Percy. El Proceso Penal en el Derecho
Comparado, Editorial Librería Jurídica, Buenos Aires, 1946.

OSORIO Y NIETO, CESAR Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa, 7° edición, México, 1994.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, 6° edición, México 1973.

SILVA SILVA, José Alfredo. Derecho Procesal Penal. Editorial Harla, México, 1992.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Delma México, 2002.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL. Editorial
Delma México 2002.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Editorial, Sista,
México 2002.

LEY DE AMPARO. Editorial Sista, México, 2002.

LEY ORGANICA DE LA PROCURACIÓN DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPUBLICA, Editorial Sista 2002.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPUBLICA, Editorial Sista 2002.