



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES.

ARAGÓN

EL ARTÍCULO 102 APARTADO "A"
CONSTITUCIONAL (LA PROCURACIÓN DE
JUSTICIA FEDERAL)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LIC. HÉCTOR MATA COTA.
TUTOR DR. ALEJANDRO HERNÁNDEZ
MERCADO

ESTADO DE MEXICO
2007





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la UNAM

A la FES Aragón

A mis padres, *in memoriam*

A María Guadalupe, Héctor Alberto, Luis Fernando y Edgar, que inspiran mis actos mejores.

A Santa e Iván, con cariño.

Al Dr. Juventino V. Castro, quien me enseñó a transitar por los caminos del conocimiento jurídico, con mi eterno agradecimiento.

Al Lic. Ignacio Morales Lechuga, con gran afecto y gratitud por brindarme su fortificante ejemplo de honradez y valentía que han estimulado mi vida profesional.

A mi tutor, el Dr. Alejandro Hernández Mercado, por el gran apoyo que me brindó, con mi perenne reconocimiento.

A la Dra. Verónica Román Quiroz, por su valiosa ayuda. Muchas gracias.

Al Ing. Armando López Martínez, con mi reconocimiento por su gran enseñanza.

A mi familia, amigos y alumnos.

Í N D I C E

PAGS.

EL ARTÍCULO 102 APARTADO “A” CONSTITUCIONAL.

(LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL).

| | |
|--|-----|
| INTRODUCCIÓN | I |
| 1.- ANTECEDENTES. | 1 |
| 1.1.- Conceptos Fundamentales. | 1 |
| 1.2.- Denominación. | 7 |
| 1.3.- Antecedentes del Ministerio Público. | 10 |
| 1.4.- El Ministerio Público en México. | 20 |
| 1.5.- La Procuración de Justicia Federal como fenómeno social. | 34 |
| 2.- EL ARTÍCULO 102 APARTADO “A” CONSTITUCIONAL. | 35 |
| 2.1.- Los artículos 21 y 102 Apartado “A” constitucionales y su evolución legislativa. | 1 |
| 2.2.- El régimen de competencias constitucionales. | 65 |
| 2.3.- La naturaleza jurídica del Ministerio Público de la Federación. | 70 |
| 2.4.- La “cara penal” y la “no penal” de la procuración de justicia federal. | 83 |
| 2.5.- La Procuración de justicia federal y los derechos humanos. | 87 |
| 3.- LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL. | 91 |
| 3.1.- El presidencialismo en México y la Procuración de justicia federal. | 91 |
| 3.2.- El control de la constitucionalidad y la legalidad. | 105 |
| 3.3.- El Procurador General de la República y el Poder Judicial de la Federación. | 110 |
| 3.4.- La transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación. | 112 |
| 3.5.- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia. | 128 |
| 4.- LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO. | 130 |
| 4.1.- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento. | 130 |
| 4.2.- La normatividad interna institucional. | 154 |
| 4.3.- El servicio de carrera del Ministerio Público de la Federación. | 164 |
| 4.4.- El Ministerio Público de la Federación y su facultad jurídico – administrativa para dictar resoluciones. | 178 |
| 4.5.- El sistema de defensa de los servidores públicos de la Procuración de justicia federal. | 192 |

| | |
|--|-----|
| 5.- LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL Y LA GLOBALIZACION JURÍDICA. | 220 |
| 5.1.- Los Principios del Ministerio Público. | 220 |
| 5.2.- Antecedentes del Ministerio Público en el Derecho Comparado. | 223 |
| 5.3.- La Procuración de Justicia Federal y la Globalización Jurídica. | 227 |
| 5.4.- El Desarrollo Profesional del Ministerio Público de la Federación. | 235 |
| 5.5.- El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. | 240 |
| | |
| CONCLUSIONES | 247 |
| | |
| BIBLIOGRAFÍA | 257 |

INTRODUCCIÓN.

El modelo de acusación contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 21 y 102 apartado "A", tuvo éxito en la persecución de los delitos al forjar la figura de un Ministerio Público que se separó de los jueces de instrucción en el sistema de investigación que se reguló en la Constitución de 1857. El vertiginoso cambio social acontecido en el siglo pasado ha mermado la capacidad persecutora.

En efecto, muchas han sido las causas de erosión del sistema de procuración de justicia en el siglo XX. Entre ellas, pueden considerarse algunas de carácter estructural, como la excesiva movilidad del campo a la ciudad surgido después de la segunda guerra mundial al amparo ilusorio de una movilidad social ascendente; el nacimiento de nuevas estructuras políticas como consecuencia de un movimiento posrevolucionario; la transculturación con un predominante halo de extranjerismo; cambios en los modos colectivos de actuar, la inequitativa distribución de la riqueza; la globalización económica, jurídica, cultural, etc., de reciente notoriedad como un fenómeno de dominación, de fuerza, de influencia económica, jurídica y política, etc., en los regímenes internos de las naciones que integran la comunidad internacional, entre otras, que han generado nuevos patrones delincuenciales.

En ese sentido y alentado por experiencias de hecho, hemos realizado el presente trabajo denominado "EL ARTÍCULO 102 APARTADO "A" CONSTITUCIONAL (LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL) con un enfoque parcial sobre este fenómeno social que significa la procuración de justicia, por exigencias de la delimitación del tema, como uno de los presupuestos ideales de un orden jurídico o normativo, de carácter nacional que se materializa a través del imperio del derecho.

II

El trabajo se encuentra integrado por cinco capítulos. En el primero nos referimos a los antecedentes de la procuración de justicia, con su piedra angular, el Ministerio Público, como una mención obligada que permite conocer la evolución de la procuración.

En el segundo capítulo analizamos el artículo 102 constitucional apartado "A", propiamente dicho, como parte de la razón jurídica y social del Estado de Derecho Mexicano, de donde puede concluirse sobre los propósitos del Constituyente Permanente al distinguir jurisdicciones diferentes, entre la administrativa y la judicial, que contiene también a la procuración de justicia federal, sin desestimar la del fuero común como antecedente inmediato, y que incide en la estructura y organización social de nuestro país.

En el tercer capítulo destacamos el análisis sobre la influencia del presidencialismo como fenómeno social que influye determinadamente en la procuración de justicia federal con sus extensas facultades administrativas, entre ellas las de nombramiento, de donde coincidimos con la necesidad de un cambio en el sistema de justicia penal, que incluye a la Procuraduría General de la República con una transformación en Fiscalía General de la Federación, según la iniciativa enviada al Senado de la República por el Presidente Fox y aunque no es una propuesta acabada, en el foro mexicano se comenta frecuentemente su inminente aprobación, la cual ha sido ya anunciada también por el actual Presidente de la República.

En el capítulo cuarto analizamos la parte orgánica – administrativa de la Procuraduría General de la República, a través de su normatividad estructural y mediante un estudio crítico de las resoluciones jurídicas del Ministerio Público de la Federación, además de proponer cambios en el servicio de procuración de justicia federal y del sistema de defensa de los servidores públicos de la procuración de justicia federal, con el propósito de que su defensa ante los Organos jurisdiccionales sea ágil y humana, para lo cual se propone la reflexión sobre un sistema de gratificación social para que no se estigmatice a quienes hayan sido sometidos a un procedimiento de separación definitiva de su fuente de trabajo, con razón o sin ella, para resarcirlos en su patrimonio no solo económico, sino también en lo social y sentimental.

III

En el quinto capítulo analizamos la globalización jurídica en relación con la procuración de justicia federal, observando las relaciones de influencia entre el Derecho y la Economía, como elementos de una mundialización de las estrategias de combate al crimen internacional; destacamos la importancia del *currículum oculto* del agente del Ministerio Público de la Federación como elemento crítico que obstaculiza la conjugación entre la teoría y la práctica ministerial.

No dejamos de advertir que la concertación de nuevas formas de combatir el crimen internacional a través de instrumentos multilaterales o de la Organización de las Naciones Unidas, contraen para nuestro país compromisos que tienden a constreñirlo a una abdicación de su soberanía interna, como pudiera ser el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

En la parte relativa a conclusiones, manifiesto con sentido crítico y propositivo, propuestas académicas tomadas a la luz de la parte sustantiva de los textos analizados, con el propósito de brindar un punto de vista particular, respetuoso de aquellas cuestiones que la práctica forense y la sociedad reclaman para llegar a un camino libre de obstáculos que permitan ir a la par del cambio social que pretende rezagar a nuestras instituciones sociales.

EL ARTÍCULO 102 CONSTITUCIONAL APARTADO “A”

(LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL)

1. ANTECEDENTES.

1.1. Conceptos fundamentales.

La procuración de justicia es sin duda, un tema que contiene diversos matices, de ahí que para su elección hayamos optado por delimitarla en el presente estudio únicamente en lo relativo a la esfera federal, desde la vigencia de la Constitución General - 1917 a la actualidad - ya que en términos generales, también se puede hablar de la procuración de justicia relativa al ámbito local, que comprende al Distrito Federal y a de las demás Entidades federativas, sin olvidar la existencia de una Procuraduría de Justicia Militar.

Por otro lado, es conveniente destacar que también se habla de procuración de justicia fiscal federal, administrativa, ambiental, social, etc. – lo cual habremos de mencionar mas adelante – pero como una cuestión meramente preliminar es pertinente puntualizar, para los efectos del desarrollo de este trabajo, que el objeto de estudio es “El artículo 102 Constitucional apartado A” (La Procuración de Justicia Federal), cuyo precepto es a nuestro juicio, el receptáculo o asiento de la procuración de justicia federal.

Al efecto podemos abundar en el sentido que en el mencionado precepto constitucional se establece uno de los presupuestos ideales de un orden jurídico o normativo, de carácter nacional y que recibe una aceptación de la población mexicana, que se materializa a través de la procuración de justicia federal con el imperio del derecho.

Igualmente, debemos señalar que la procuración de justicia federal no podría existir en nuestro derecho positivo mexicano sin el gran basamento que la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos otorga al Ministerio Público como figura señera de la investigación de los delitos.

Así pues, en el sentido que nos ocupa, el artículo 102 apartado "A" Constitucional, significa la razón jurídica y social del Estado de derecho mexicano, la que contiene a la procuración de justicia federal – a la que únicamente deseamos referirnos para efectos de acotación o delimitación del tema, sin desestimar la del fuero común que es su antecedente real - como parte de un fenómeno social, que incide en la organización y la estructura social de nuestro país, como lo puede ser en cualquier otro en tratándose de la persecución de los delitos.

Finalmente, por cuanto hace a la delimitación del tema, deseamos que la investigación verse sobre la procuración de justicia contemporánea como dijimos *supra*, sin dejar de tomar los apoyos históricos correspondientes a otras etapas.

En otro orden de ideas, consideramos importante destacar que la procuración de justicia en el orden común –antecedente de la federal- ha sido un reclamo de los conglomerados humanos desde siempre (aunque no se haya conocido con ese nombre en la antigüedad), desde que surge el deseo gregario en el hombre, la sociedad ha buscado la forma de que se imponga la autoridad para embonar en la armonía y la concordia, por lo que se sugiere así la necesidad de depositar un poder en distintos representantes, que según la época, han detentado la facultad de tomar decisiones en beneficio de la comunidad; así tenemos por ejemplo, la imagen del "gran anciano de la tribu", "el mas sabio", "el tlatoani", "el patriarca", "el pretor" "el procurador del rey", "el promotor fiscal", "el juez". etc. que han sido figuras que históricamente han representado no solo la procuración, sino también a la "administración" de justicia.

A la procuración de justicia sólo puede entenderse como tal, mediante la existencia de un aparato organizado y socialmente aceptado, con mecanismos basados en leyes debidamente aprobadas, con la figura de un investigador de delitos -el Ministerio Público- representante social y sujeto a mandatos internos y constitucionales, una procuración de justicia con características jurídicas, políticas, administrativas y sociales propias.

Es de subrayarse también que a la procuración de justicia federal -al igual que la del fuero común- generalmente se les engloba dentro de una actividad penal, pero constitucional y orgánicamente tiene una "*cara no penal*" que comprende otras funciones

distintas a la investigación de los delitos, aunque no totalmente desligada, poco conocida y de la que hablaremos en el capítulo dos del presente trabajo.

En el tratamiento de las cuestiones preliminares, se estima conveniente la transcripción del artículo 21 constitucional por ser el precepto que contiene la piedra angular del Ministerio Público.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso. Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Al respecto de dicha transcripción puede concluirse que el legislador quiso distinguir jurisdicciones, al reiterar que no se pueden aplicar penas mas que por los jueces y que el único que persigue delitos es el Ministerio Público; aseguró también los tipos de sanciones administrativas, entre otras cuestiones que se elevaron a rango de garantía constitucional en la Constitución de 1917. De la misma manera el Constituyente permanente ha consagrado el sistema nacional de seguridad pública, del cual emanan no solo los conceptos tradicionales y primarios de la seguridad, sino también los valores de la coexistencia, los principios de moralidad, responsabilidad y profesionalización, principalmente, para preservar los principios fundamentales de nuestra nación: la paz, el

orden y la seguridad. Este precepto, como habíamos señalado arriba, entrelazado o ligado con el artículo 102 apartado “A” constitucional, ofrecen el basamento para la procuración de justicia federal.

Por su parte, el artículo 102 Apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala textualmente que:

La ley organizará el Ministerio Público (sic) 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. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el 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. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acreditan la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones 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 lo demás en que debe intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes. El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

Del texto anterior se desprenden las funciones penales que corresponden a la procuración general de justicia, relativas a la persecución del delito, así como las no penales que ya habíamos anunciado y que en resumen se refieren a las controversias y acciones a que se contempladas en el artículo 105 de la Constitución, a la intervención en juicios federales, en asuntos de extradición internacional, tratados sobre ejecución de

sentencias penales, como parte en el juicio de amparo, entre otras, que se precisarán en los apartados correspondientes de este trabajo.

En conclusión, estimamos que la procuración de justicia federal tiene su vértice o punto de partida en la figura del Ministerio Público, a quien le corresponden innumerables funciones que se encuentran contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, además de las que se le atribuyen en otros ordenamientos. De la misma manera, debemos subrayar que la procuración de justicia federal contiene un modelo tradicional tomado de distintas legislaciones extranjeras, pero con incorporaciones propias de la realidad mexicana.

Planteamiento del problema

El modelo de acusación incluido en la Constitución General – a casi cien años – tomado de las experiencias del Derecho extranjero, tuvo éxito en la persecución de los delitos, al forjar la figura de un Ministerio público que se separó de los jueces de instrucción, en el sistema de investigación que se reguló en la Constitución de 1857; sin embargo, a partir de los sesentas, con el vertiginoso cambio social acontecido en el siglo pasado, ha venido disminuyendo la capacidad para la persecución de los delitos.

En efecto, muchas han sido las causas de erosión del sistema de procuración de justicia en el siglo pasado. Entre ellas podemos mencionar algunas de carácter estructural, como por ejemplo, la excesiva movilización del campo a la ciudad surgido después de la segunda guerra mundial al amparo ilusorio de una movilidad social ascendente, que vino a ocasionar también el aumento poblacional que finalmente rebasa cualquier previsión sobre estabilidad social; el nacimiento de nuevas estructuras políticas, como resultado de un movimiento posrevolucionario, que institucionalizaron el predominio del carácter de la sociedad civil sobre la militar; la transculturación, también proveniente de la segunda guerra mundial del siglo XX, que no sólo cambió los modos colectivos de actuar de la sociedad mundial, que incluye a la mexicana, ya que admitió un nuevo coloniaje económico con sus naturales consecuencias; la instalación de un campo fértil para el

enfrentamiento de los modelos de producción capitalista con sus eternos adversarios no capitalistas, el desarrollo del neoliberalismo, Etc.

Otros factores que han influido en el desgaste del sistema de procuración de justicia se encuentra en la inequitativa distribución de la riqueza; el retraso del fortalecimiento del desarrollo de un modelo democrático; la globalización como fenómeno económico – y jurídico en los últimos años -, con su determinante influencia en las dos últimas décadas -, entre otros aspectos de carácter estructural, que han propiciado la formación de patrones delincuenciales que han rebasado con mucho el pensamiento del Constituyente de 1917 en materia de procuración de justicia, al transformar los valores de la sociedad por lo que se incurre así en desviaciones sociales a través del crimen organizado.

A nuestro juicio existen múltiples causas de carácter sustantivo que suelen afectar la marcha de la adecuada procuración de justicia, tales como las de la naturaleza jurídica de la figura del Ministerio Público; la facultad de atracción por la procuración de los grandes problemas sociales; la obsolescencia de la ley en algunos renglones de la persecución del delito, generándose así impunidad al detectarse conductas desviadas, que al no ser sancionadas en virtud de una deficiente investigación ministerial, alientan la criminalidad; el desconocimiento de las normas aplicables a los casos concretos o bien inobservancia de la protección de los derechos humanos por parte de la autoridad responsable; las dificultades reales entre los programas de capacitación y profesionalización ministerial y la práctica profesional impropia del personal encargado de hacer cumplir la ley en materia penal – cada día menor afortunadamente - entre algunas de ellas, no obstante los grandes avances que las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia han logrado desde el siglo pasado para mejorar sustancialmente sus mecanismos de actuación, no se ha logrado en la actualidad erradicar el fenómeno de la corrupción que perjudica a propios y extraños.

Aunado a lo anterior, se adiciona la falta de credibilidad de la sociedad sobre las acciones del Ministerio Público y sus auxiliares directos, por la incorrecta y desafortunada intervención de algunos de sus integrantes al conducirse al margen de la ley, y no obstante la aplicación de un régimen severo de sanciones, el desprestigio que han causado a la institución persecutora de delitos, las ha afectado lamentablemente.

1. 2. Denominación

El Ministerio Público de la Federación, como parte o pieza fundamental de la procuración de justicia federal, tiene su actuación regulada por el artículo 102 apartado "A" constitucional, como ya se ha venido señalando, por ello consideramos importante para el desarrollo de este trabajo referirnos al origen de su denominación o nomenclatura, por lo que debe tomarse en cuenta que hasta ahora, es una institución dependiente del Ejecutivo Federal, cuya organización se encuentra regulada en sus propias leyes.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que tiene por objeto organizar a la Institución, la ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según establece el artículo 1º del mencionado ordenamiento.

En el artículo 2º del citado ordenamiento se establece que la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia y que el Procurador General de la República estará al frente de la Procuraduría General de la República presidiendo al Ministerio Público de la Federación.

Según el Dr. José Franco Villa en su obra *el Ministerio Público Federal*, la mayoría de los autores coinciden en que la palabra Ministerio viene del latín "*ministerium*" que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. En lo concerniente a la expresión público, ésta deriva también del latín *publicus* - *populus*: Pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, se aplica a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Perteneciente a todo el pueblo. Por tanto, en su acepción gramatical, el Ministerio Público significaría "cargo que se ejerce en relación al pueblo".

Miguel Fenech considera al Ministerio Fiscal como una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado, a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal.

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

Héctor Fix Zamudio define al Ministerio Público como el Organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales penales y también efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado - esto último ha cambiado ya que la defensa de los intereses del Estado reviste modalidades distintas al amparo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República- o tiene encomendada la defensa de la legalidad (aunque en la actualidad ya no realiza la Consejería Jurídica).

La institución del ministerio público tiene sus orígenes en Francia y España, pero en México adquirió caracteres propios, ya que el Constituyente de 1917 imprimió una especial estructura a tal organismo.

Antes de la Constitución de 1917, los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas por los delitos sino de investigar éstos. Así, el juez de instrucción también realizaba funciones de jefe de la policía judicial, pues intervenía directamente en la investigación de los hechos delictuosos.

Se podían presentar las denuncias directamente al juez, quien estaba facultado para actuar de inmediato sin que el Ministerio Público le hiciera petición alguna, por lo cual se ejercía así un poder ilimitado, ya que tenía en sus manos la facultad de investigar y acumular pruebas, y de procesar y juzgar a los acusados.

Venustiano Carranza, propuso a la Asamblea un proyecto de reformas a las atribuciones del Ministerio Público, que finalmente revolucionaron el sistema procesal que durante tanto tiempo había regido en el país; cambiando el esquema que hasta entonces había imperado, por lo que se encargó la función persecutora al Ministerio Público.

Por otro lado, la denominación que tiene una mayor aceptación, como es del dominio público, es la de "*Ministerio público*", que es de origen francés ya que cristalizó en las disposiciones revolucionarias de 1790, y se consolidó en el Código de Instrucción Criminal y en la Ley de Organización Judicial de 20 de abril de 1810.

En América Latina y sin que nuestro país se haya podido sustraer, al menos en cierta épocas, se ha usado la denominación de "*fiscal*", la cual se utiliza todavía en la legislación española, ya que se trata de un nombre claramente derivado de la influencia hispánica sobre nuestros países. Actualmente en México, con el proyecto de reforma enviada al Senado de la República – Reforma Fox – se plantea introducir nuevamente esa terminología al restablecer "*la Fiscalía General de la Nación*", que actualmente se utiliza en sentido figurado o como símil.

También en México se utiliza la denominación de "*Procurador General de la República*" para designar al jefe del Ministerio Público, la que se deriva de la orientación francesa; pero que también tiene el inconveniente de que produce confusión con ciertos defensores de personas o grupos sociales que se consideran dignos de una protección especial, tal como ocurre en nuestro país, con los llamados *Procuradores, del trabajo, agrario, de menores y más recientemente también de consumidores*, los que tiene su origen en los defensores jurídicos de los indígenas, según la Legislación de Indias.

En idiomas extranjeros, podemos señalar que la figura equivalente al Ministerio público francés, o sea el *Staatsanwalt* de los países germánicos, suele traducirse al español como fiscal o ministerio público, en tanto que en los países anglo-americanos, es posible considerar como similar al *Attorney General*, que en español se conoce como "*Abogado General*"; en tanto que la figura de los ordenamientos socialistas no tiene traducción precisa y ha predominado la de "*prokuratura*", calificándose en la legislación soviéticas como "*fiscal*" o "*fiscalía*". Este también ha sido el criterio seguido por el legislador cubano, tanto en la reforma constitucional y legal de 1973, como en la Constitución socialista aprobada en 1976, en las que se regula la institución como Fiscalía General de la República.

En el uso de estas denominaciones se ha pretendido acentuar históricamente con ellas algunas de las atribuciones conferidas a la institución sobre otras, y así podemos señalar, con ese criterio histórico, que el calificativo de “*fiscal*” se deriva de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado. Que el nombre de Procurador General o Abogado General contiene una preeminencia de la asesoría jurídica a los órganos del gobierno o a los tribunales; y que finalmente, la de “*Ministerio público*”, indica la preferencia por la investigación de los delitos y por el ejercicio de la acción penal. *¹

En conclusión a estos respectos, tomando en cuenta la orientación esencial de la institución que se refiere a la persecución de los delitos en primer término, en el proceso penal, en el cual tiene una participación indispensable, así como en otras ramas del enjuiciamiento, consideramos de mayor trascendencia el utilizar la denominación de “Ministerio Público”, no sólo por su gran aceptación histórica, sino por su concepción legal.

1. 3. Antecedentes del Ministerio Público

En virtud de que el presente trabajo no tiene como objetivo fundamental o más bien su naturaleza no es exclusivamente de índole histórica, sino socio- jurídica, los aspectos históricos se sintetizarán de la mejor manera posible, asentándose sólo como un marco referencial que permita comprender la actuación del Ministerio Público como un organismo jurídico, político y administrativo – que es la calidad que le atribuimos en nuestra hipótesis - a la luz de su clasificación doctrinaria.

Hecha la salvedad anterior, podemos decir que la Institución del Ministerio Público ha sido una conquista del Derecho moderno. Al consagrarse el principio del monopolio de la acción penal por el Estado, se inicia el período de la acusación estatal en que uno o varios órganos son los encargados de promoverla.

Se ha tratado de encontrar el origen del Ministerio Público en antiquísimos funcionarios que se señalan como antecedentes de otros que existieron en la antigüedad, sin embargo, es de mayor aceptación, que en la conformación del Ministerio Público en

* Las cursivas utilizadas en este apartado son nuestras.

¹ Cfr. José Franco Villa, *El Ministerio Público Federal*; Edit. Porrúa S.A.; México, D:F.; 1985; Págs. 3,4y5.

nuestro país se le atribuyen influencias de las legislaciones española, francesa y de la propia Constitución Mexicana de 1917, que le imprimió elementos acordes a la realidad nacional.

Así pues, la doctrina también le señala distintas relaciones u orígenes remotos al Ministerio Público, por lo cual señalamos algunos de ellos:

Roma

Se atribuye a Roma el establecimiento de algunas bases de la Institución del Ministerio Público, aunque propiamente no se pueda aseverar que haya sido el punto de origen.

En Roma se dividían las actividades judiciales, una ante el magistrado – *in iure* – y otra ante un juez – *in iudicio*, no obstante que cualquier romano podía gestionar la acción penal, como se concluye de las *legis actiones*, en las que se contenían la *manus iniecto*, que no era otra cosa mas que una aprehensión corporal privada que el acreedor hacia de la persona del deudor, cuando éste no quería cumplir una condena judicial que le obligara al cumplimiento de una obligación contraída con anterioridad.

Los *judices questiones* eran funcionarios regulados en la Ley de las Doce Tablas, que tenían una actividad parecida a la del Ministerio Público porque estaba facultado para comprobar hechos delictuosos, no obstante que sus atribuciones eran jurisdiccionales.

También en el *Digesto* en el libro primero título XIX, en la época cesariana de la Roma Imperial, el procurador podía intervenir a nombre del César en las causas fiscales y vigilar el orden de las colonias, así como aplicar medidas de expulsión a los alborotadores y evitar que estos regresarán a donde habían sido expulsados.

El *curiosi stationari o Irenarcas*, eran autoridades dependientes directamente del Pretor y tenían funciones policíacas relacionadas con la justicia penal.²

*Las cursivas en este apartado son nuestras

Al surgir la acción popular por la cual la *quivis de populo* acusa de los delitos de que tiene conocimiento frente a los *delicta privata* a los que les tocaba un proceso penal privado en que el juez únicamente era árbitro, existían los *delicta publica* con un proceso penal público, que comprendía la *cognitio*, la *accusatio* y un procedimiento extraordinario como lo hace notar Manduca,³ que fracasa cuando llegó la infamia a Roma que atentó contra la integridad ciudadana, cuando el romano se volvió indolente y egoísta y cesaron las acusaciones públicas como por lo cual la sociedad tuvo necesidad de un medio para defenderse, naciendo aquí el procedimiento de oficio que comprende el primer germen del Ministerio Público en la Roma antigua.

Italia medieval

Los *sindici o ministeriales* significan el único dato remoto en la época medieval italiana relativa al Ministerio Público, a quienes se les consideraba como autoridades dependientes y colaboradoras de los órganos jurisdiccionales en la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos, por lo cual no se le considera una identificación entre las dos instituciones.⁴

Francia

Fix Zamudio considera que el origen del Ministerio Público a partir de 1303 con la ordenanza de Felipe El Hermoso en contradicción a lo mencionado por el Doctor José Franco Villa que considera que dicha ordenanza fue expedida en 1301 y para Guillermo Colín Sánchez el 23 de marzo de 1302, ya que en ese instrumento claramente se habla de los Procuradores del Rey, como magistrados que se encargaban de representar los intereses de la corona ante los tribunales, a los que posteriormente se adicionaron los abogados del Rey con iguales obligaciones a las de los funcionarios judiciales, y en esa virtud tomaron el nombre de *parquet* para distinguirse de los magistrados de *siege*, que eran los fundadores, n la inteligencia de que los procuradores actuaban principalmente en

² Cfr. Colín Sánchez, Guillermo, *cit* por Juventino V. Castro en *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Tomo I*; Producción Editorial D' Mayth, S. A. de C. V. 1996 págs. 10 y 11.

³ Cfr. *Idem.* –Juventino Castro. pág. 11

⁴ *Vid.* Barreto Rangel, Gustavo *Cit.* por Castro Castro Juventino V. *Loc. Cit.* Pág. 11

los procesos penales y los abogados en los de carácter civil. Durante el régimen monárquico el Ministerio público no se desempeñó como representante del Poder ejecutivo ante el Poder judicial en razón a que no existía la división de poderes.⁵

Italia Medieval y de quienes finalmente, se pretende arrancar al Ministerio Público francés, al que se le otorga la paternidad de la moderna institución. Se afirma que existió en Grecia, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el tribunal de los Heliastas. En el Derecho Ático, era el ofendido por el delito quien ejercitaba la acción penal ante los tribunales. No se admitía la intervención de terceros en las funciones de acusación y de defensa.

Al término de la revolución francesa, en 1789, surgió el periodo de la acusación estatal, creándose así el sistema inquisitivo por lo que se sustituyó a los procuradores y abogados del Rey y al Comisario del Rey como órganos de la Corona que vigilaban la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos, por el acusador público elegido por el pueblo para sostener la acusación ante los tribunales penales. No obstante lo anterior, la tradición impuesta por la monarquía le devolvió la unidad con la ley de 22 de Brumario, año VIII, de 13 de diciembre de 1799, la que fue continuada por el mandato imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público – organizado bajo la dependencia del Poder ejecutivo - recibe por la Ley de 20 de abril de 1810, la conformación definitiva del sistema que se transmitiría a todo el mundo.

El Ministerio Público francés ejerció la acción penal, persiguiendo a nombre del Estado, ante la jurisdicción penal, a los responsables de un delito, participó en la ejecución de sentencias, representó a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. Intervino en los crímenes preponderantemente, de manera especial cuando se afectaban los intereses públicos; actuaba subsidiariamente en los delitos y en las contravenciones,

De acuerdo con lo prescrito por el Código de Instrucción Criminal en su artículo 8º, Se delimitaron las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial; ésta investigaba

*Las cursivas en este apartado son nuestras.

⁵ Cfr. *Ibid.* -Tomo I.- México, - Págs. 11 y 12.

los crímenes, delitos y las contravenciones, reunía las pruebas y entregaba a los autores a los tribunales encargados de sancionarlos.

La Policía Judicial se constituyó para conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual conforme se lo ordenaba el Código Brumario en su artículo 16.

Los Jueces de Paz tenían su cargo las funciones de Policía Judicial al igual que los oficiales de gendarmería. En legislación posterior, el artículo 21 del Código Brumario, año IV, extendió esta función a los guardias campestres y los forestales, a los alcaldes de los pueblos y a sus auxiliares, a los Comisario de la Policía, a los Procuradores del Rey, a los jueces de paz y los de instrucción; los comisarios de policía o, en su caso, los alcaldes o sus auxiliares, intervenían en la investigación de las contravenciones, a menos que la ley reservase estas funciones a los guardias forestales. Los Prefectos de los Departamentos o el Prefecto de la Policía de Paris, estaban facultados por sí mismos o con ayuda de oficiales de la Policía Judicial a proceder a la investigación de delitos, crímenes o contravenciones, y a poner a los responsables a disposición de los tribunales encargados de juzgarlos.

Cuando había flagrancia se realizaban las diligencias más urgentes y se buscaban las pruebas que demostrasen la existencia de los delitos. Los Comisarios de Policía, los Alcaldes y sus auxiliares actuaban solo en las contravenciones de policía, por medio de procesos verbales, que remitían con posterioridad al oficial comisionado para continuar la averiguación.

Los procesos verbales eran de gran utilidad al Ministerio Público para instruirse o no del ejercicio de la acción penal, aunque las diligencias de esa etapa tenían un distinto valor probatorio, ya que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la policía, sin que fueran vigiladas por el Ministerio Público eran meramente una información de los hechos, las encargadas a los sustitutos del Procurador o sus auxiliares tenían fuerza probatoria plena.

El Procurador General del Tribunal de Apelación tenía el control de la averiguación previa y el desarrollo de las funciones de la policía judicial, lo que explica la razón de que en Francia, el ofendido por un delito que no ha motivado el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, pueda demandar la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión, ya que éstas también forman parte de la Policía Judicial, lo cual no acontece en nuestro país. En Francia, en las contravenciones no es indispensable que concurra el Ministerio Público con el ofendido, aunque éste tiene el derecho de vigilar la marcha normal del proceso.

Las leyes francesas contemplaron una incompatibilidad entre las funciones de acción y de requerimiento que constituían el ejercicio de la acción penal y las funciones de policía judicial que comprendían la investigación previa. Tan solo intervenía el procurador del Rey en el desarrollo de los procesos verbales de una manera excepcional, cuando se trataba de crímenes flagrantes, con el objeto de evitar que se destruyesen las pruebas. La investigación de los delitos se ejercía bajo la autoridad de los tribunales, pero siempre bajo la vigilancia del procurador.

Actualmente el Ministerio Público y su organización se encabeza por el Ministro de Justicia que ejerce su autoridad por medio del Procurador General ante la Corte de Casación, el que actúa como jefe del *Parquet*, y también por conducto de los Tribunales de Apelación. Los Procuradores de la República ante los tribunales de instancia y de grande instancia, y todos son auxiliados por un cuerpo de abogados asesores.

España

La cultura española indudablemente se desarrolló bajo el influjo de los celtas y de los iberos en periodos diferentes sufrió el dominio romano y de los visigodos que perduró por siglos, de tal manera que estos intercambios culturales, en razón a la relación entre dominante y dominado incidieron fundamentalmente en una combinación de aspectos jurídicos de estos pueblos que engendraron el desarrollo de la institución del ministerio público en España.

En esa virtud estos aspectos culturales repercutieron en el derecho penal y concretamente en lo que podría denominarse el antecedente del Ministerio Público en España. Es de subrayarse que en la época del *Fuero Juzgo* se establecía una magistratura para actuar ante los tribunales en caso de que hubiese un interesado que acusara al denunciante; este funcionario era un mandatario particular del monarca que actuaba en su representación.

Desde el siglo XV se creó la Promotoría Fiscal en España en los ordenamientos de Don Juan II emitidos en Guadalajara, España, en 1436 y en la disposiciones de los reyes católicos expedidas en Toledo en 1480 por las que se dispuso y confirmó, respectivamente, la Promotoría y Procuraduría Fiscal, ordenando que las denuncias se hicieran precisamente a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo por defecto de la acusación, otorgándoles también el deber de vigilancia en la ejecución de las penas, para beneficiar a la administración de justicia y a la Corona.

Sin embargo, desde el siglo XV Don Juan II, el 22 de febrero de 1431 dispuso que los Procuradores y “ninguno de ellos”, es decir, los promotores, podían acusar a persona alguna ni “demandar, ni denunciar contra ellos cosa alguna civil ni criminal”, “sin dar primeramente ante quien debiera conocer de la causa”, “delator de las acusaciones, demandas y denuncias” lo que debería de hacerse ante escribano público y por escrito.

Es de destacarse también que en las ordenanzas de Medina de 1494 se mencionan a los fiscales. Los reyes católicos dispusieron que “intervendrían ante las audiencias o ante los alcances del crimen en los casos de apelación interpusieren las mancebas de clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados públicos y de otros crímenes y delitos” de tal manera que la justicia se administre y los tales pecados y delitos públicos no queden sin punición y castigo. Así aparece el promotor fiscal en los procesos penales. Después, el 4 de diciembre de 1528 Carlos I expidió una Ley en Toledo por la cual se distinguen las dos distintas funciones encomendadas a los Procuradores y Promotores Fiscales: los primeros, representantes de la Corona, por cuanto a los aspectos fiscales y los segundos, como acusadores y perseguidores de delitos.

En 1525 el Emperador Carlos I ordenó que ambos fiscales –el de las causas fiscales y el de las criminales- se juntasen y entendiesen en los negocios relativos a las dos ramas existentes y que “con el parecer de ambos se traten”. Por ello se ha sostenido y aun cuando la característica de “unidad del ministerio público” se tome de la Institución francesa, en esta Ley aparece un principio de unidad de la Institución a fin de sostener un mismo criterio en el ejercicio de sus funciones.

Posteriormente el Procurador Fiscal formó parte de la Real Audiencia actuando a favor de las causas públicas y en los asuntos que tenía interés la corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la hacienda Real y también integraba el Tribunal de la Inquisición. Sobre el particular Floris Margadant menciona que el paso de una persecución de obispos hacia una persecución a cargo de una organización dependiente directamente de Roma, se puede ver el origen de la famosa inquisición, la cual habría surgido en la lucha cruel contra los albigenses, y desde que los reyes Católicos habían pedido a Sixto IV que Castilla se viera favorecida por el establecimiento de un tribunal permanente del Santo Oficio de la Inquisición, en 1478; continuó después sus funciones en contra de los moros y judíos que simulaban haberse convertido en cristianismo, y que el tribunal se componía de dos inquisidores y un acusador (fiscal).

Por decreto del 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal actuó bajo la dependencia del Ministerio de Justicia, con una magistratura independiente de la judicial y sus funciones eran movibles. Se compuso de un Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid auxiliado por un abogado general y otro asistente. Existieron además, los Procuradores Generales en cada corte de apelación o audiencia provisional ayudado por un abogado general y de otros asistentes.

La Prokuratura Socialista.

Con la llegada del régimen de la URSS, la institución del Ministerio Público fue suprimida por decreto del 24 de noviembre del 1917, ya que los tribunales del Soviet se consideraban como representantes y tutores de los intereses del Estado. Posteriormente y por decreto del 28 de mayo de 1922, y por reformas del 1º. de enero de 1923, se

restableció al Ministerio Público en un cuerpo unitario sujeto a la dependencia del Poder Ejecutivo al que se le llamó la *Prokuratura*, la que sin perjuicio de sus atribuciones del ejercicio de la acción penal y de la defensa de legalidad del sistema socialista, tuvo facultades que en el mundo jurídico occidental serían calificadas como jurisdiccionales, ya que podía expedir órdenes de aprehensión y dictar la libertad de los ciudadanos detenidos indebidamente.

La Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de 1977 encomendó el control supremo del cumplimiento exacto y uniforme de las leyes por los todos los Ministerios, Comités y departamentos estatales, empresas, instituciones, organizaciones, órganos ejecutivos y administrativos de los Soviets Locales de diputados populares, koljoses, cooperativas y otras organizaciones sociales, así como por los funcionarios públicos y los ciudadanos, al fiscal general de la URSS y a los fiscales subordinados ahí. Este fiscal general era designado por el Soviet supremo de la URSS cuya gestión en el cargo era de cinco años, así como de los fiscales inferiores. El fiscal general tenía el deber de responder por sus actos ante aquél y rendirle cuentas. Solamente en el periodo comprendido entre las sesiones del Soviet supremo lo debía hacer ante el presidium del mismo.

El *Attorney General* angloamericano

Esta Institución nació en Inglaterra en 1277, como funcionario nombrado por el Rey entre los más destacadas doctos de derecho en el reino y como atribuciones concretas tenía las de conocer los negocios relativos a la prerrogativa real, si era el consejero real del gobierno y en forma menos relevante se le concedió la facultad de ejercer la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectan la seguridad del Estado. Igualmente y para su auxilio existía la figura del *Solicitor General* que también dependía directamente del gobierno ya que era un miembro del gabinete.

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

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

En Estados Unidos de América la Ley de Organización Judicial de 1789 recogió al *Attorney General* como consejero en los asuntos jurídicos del gobierno federal debido a la influencia de la legislación inglesa.

Inicialmente ese cargo no tuvo importancia en política ya que inclusive carecía de personal auxiliar; sin embargo, en 1792 se le integró al gabinete, creciendo su intervención en los problemas jurídicos gubernamentales, por lo que se estructuró mediante una Ley del Congreso Federal de 1870, en el Departamento de Justicia encabezado precisamente por el citado *Attorney General*, a quién se le proporcionaron dos auxiliares –*Assistants Attorney*- así como un Procurador Judicial (*Solicitor General*).

En la actualidad, el Departamento de Justicia es muy complejo en su organización pero en resumen puede mencionarse que se compone de: el *Attorney General* que es el titular de dicho departamento asistido por dos auxiliares el primero, denominado *Depury Attonney General*, que tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan esencialmente de la investigación y persecución de los delitos ya que dependen de el la oficina Federal de Investigaciones (FBI) como la División Criminal y la Oficina Ejecutiva de los Abogados Federales –*Executive Office for United Stated Attorneys*-, y además la oficina de Prisiones Federales *Bureau of Prisions*-; el segundo llamado *Asociate Attorney General* que coordina varios departamentos que asesoran al gobierno federal en diversas materias como, las relativas a las leyes antimonopolios, asuntos civiles, protección de los derechos humanos, entre otros. En *Attorneys General* dirige en forma inmediata la labor del *Solicitor General*- Procurador Judicial-, quien representa al gobierno federal ante la Suprema Corte Federal y también coordina las Oficinas de Asesoramiento Jurídico más

importantes, como la del Consejero Legal y las concernientes a asuntos legislativos, mejoramiento de la administración de justicia, etc.⁶

Finalmente, consideramos que la lectura de los antecedentes del Ministerio Público en otras legislaciones resultan importantes porque nos ayudan a comprender su nacimiento, evolución y actuación en el Derecho positivo mexicano y desde luego, a entender también la necesidad de un cambio en el Ministerio Público y por ende en la procuración de justicia, como entidades autónomas orgánica y técnicamente, fundamentalmente en reorientar los objetivos de sus capacitación, a buscar la forma de establecer un puente entre dicha capacitación y la actuación profesional en el cometido de su encargo, con independencia de que se avisore ya una transformación en el sistema persecutorio mexicano.

1. 4. El Ministerio Público en México

Para atender el desarrollo de este apartado es conveniente resaltar la organización política y social de la cultura prehispánica residente en el territorio nacional, destacando en forma principal la organización de los aztecas, puesto que de los estudios realizados por prestigiosos autores, se desprende que la fuente de nuestras instituciones jurídicas no debe buscarse únicamente en el antiguo Derecho Romano y en el Derecho Español, sino también en la organización jurídica de los aztecas.

El Derecho no era escrito, sino más bien, de carácter consuetudinario, en todo se ajustaba al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca.

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

* Las cursivas en este apartado son nuestras.

⁶ Cfr *Ibid.*- Págs. 13 a 19

Tal estado de cosas se pretendió remediar a través de las Leyes de Indias y de otros ordenamientos jurídicos, estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas, de los indios, su gobierno, policía, usos y costumbres, siempre y cuando no contravinieran el derecho hispano.

La persecución del delito en esa etapa, no se encomendó a una institución o funcionario en particular; el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello.

Diversos tribunales apoyados en factores religiosos, económicos, sociales y políticos, trataron de encauzar la conducta de "indios" y españoles; y la Audiencia, como el Tribunal de la Acordada y otros tribunales especiales, se encargaron de perseguir el delito.

El establecimiento del Ministerio Público en México tiene hondas raíces con la institución de la Promotoría Fiscal que existió durante el Virreinato. La Fiscalía fue conocida desde el Derecho Romano.

Se le cita en la Ordenanza del 9 de mayo de 1587 que fue reproducida en México por ley de 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen. El Juez disfrutaba de libertad ilimitada en la dirección del proceso y el Fiscal sólo intervenía para formular su pliego de acusación. Según afirma un ameritado penalista, tres elementos han concurrido en la formación del Ministerio Público Mexicano: 2 la Procuraduría o Promotoría de España; el Ministerio Público francés y un conjunto de elementos propios, genuinamente mexicanos. Sin duda alguna que se refiere a la organización actual del Ministerio Público que data desde la Constitución de la República de 5 de febrero de 1917, porque los Constituyentes de 1857, influenciados por las teorías individualistas, no quisieron establecer en México el Ministerio Público, reservando a los ciudadanos el ejercicio de la acción penal y dejaron subsistente la Promotoría Fiscal que abarca un gran período de nuestra historia en el siglo XIX y en los principios del siglo XX.

Resulta interesante saber cómo se organizó el Ministerio Público a partir de la Independencia de México; para lo cual nos referiremos a la institución de la Fiscalía mencionada en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, en que se

expresa que en el Supremo Tribunal de Justicia habrá dos fiscales letrados; uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824, se incluye también al fiscal, formando parte integrante de la Corte Suprema de justicia y se conserva en las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y en las bases orgánicas de 12 de junio de 1843, de la época del Centralismo, conocidas por leyes espurias. La Ley de 23 de noviembre de 1855 expedida por el Presidente Comonfort, extiende la intervención de los procuradores o Promotores Fiscales a la Justicia Federal. En el proyecto de la Constitución enviado a la Asamblea Constituyente, se menciona por primera vez al Ministerio Público en el artículo 27, disponiendo que "a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio" que sostenga los derechos de la sociedad". Según dicho precepto, el ofendido directamente podía ocurrir ante el juez ejercitando la acción.

También podía iniciarse el proceso a instancia del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción. En el artículo 96 del Proyecto de Constitución, se mencionan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia al Fiscal y al Procurador General, formando parte integrante del tribunal.

En la Constitución de 1857, los Constituyentes conocían la institución del Ministerio Público y su desenvolvimiento en el Derecho Francés, pero no quisieron establecerla en México por respeto a la tradición democrática. El diputado Villalobos manifestó su inconformidad con que se le quitase al Ciudadano el derecho de acusar; y se le sustituye por un acusador público; expresó que el pueblo no puede delegar los derechos que puede ejercer por sí mismo y; que todo crimen que es un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar; que de llegarse a establecer en México el Ministerio Público, se privaría a los ciudadanos de ese derecho. El diputado Díaz González no compartió las ideas de Villalobos, al aducir que debe evitarse que el juez sea al mismo tiempo juez y parte; que independizado el Ministerio Público de los jueces, habrá más seguridad de que sea imparcial la administración de justicia. El diputado Moreno sostuvo que el derecho de acusar no debe vedarse a los ciudadanos y Castañeda hizo notar que si se estableciese el Ministerio Público, daría lugar a grandes dificultades en la práctica, originando embrollos y demoras en la administración de justicia, porque obligar al juez a

esperar la acusación formal para poder proceder, es tanto como maniatarlo y reducirlo a un estado pasivo facilitando la impunidad de los delitos. Mostró su conformidad con el establecimiento del Ministerio Público, pero propuso que sólo interviniera hasta que la causa se eleve al estado de plenario. Díaz González insistió en que el artículo propuesto no significa que se quite a los ciudadanos el derecho de acusar; que las funciones reservadas en la doctrina al Ministerio Público, en la práctica han estado a cargo de los jueces, lo que disminuye las garantías que debe tener todo acusado. La opinión general fue contraria al establecimiento del Ministerio Público; la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar estaba profundamente arraigada en el ánimo del pueblo, pero despertó entre los constituyentes grandes inquietudes por lo monstruoso que resulta que el juez sea al mismo tiempo juez y parte y dirija a su arbitrio la marcha del proceso.

El diputado veracruzano José María Mata, sostuvo fogosamente que "la sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad", cuando alguien habló de que el Ministerio Público representaba los intereses de la sociedad. El diputado potosino don Ponciano Arriaga, que tuvo tan destacada intervención en las discusiones, propuso que el artículo quedase redactado en la siguiente forma: "En todo procedimiento del orden criminal debe intervenir querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público, que sostenga los derechos de la sociedad." El ofendido por el delito, podía ir directamente ante el juez, como denunciante o querellante; podía también hacerlo el Ministerio Público, sin que significase que la institución tuviese el monopolio exclusivo de la acción penal que se concedía al ciudadano.

Los promotores fiscales representan a la parte acusadora y los ofendidos por el delito pueden valerse de ellos para llevar las pruebas al proceso, y en los casos en que no estuviesen de acuerdo con el Promotor Fiscal, solicitarán que se les reciban las pruebas de su parte y el juez las admitirá o rechazará, bajo su responsabilidad.

Los promotores fiscales a que se refiere la Ley de Jurados de 1869, no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público; su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Confusamente se empleaban los términos de Promotor Fiscal o representante del Ministerio Público. En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de

1880, se menciona al Ministerio Público como "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los Tribunales los intereses de ésta", en tanto que "la policía judicial tiene por objeto la investigación de los delitos la reunión de pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

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

Resulta también llamativo el funcionamiento del Ministerio Público en los Códigos de 1880 y 1894 ya que los medios empleados para incoar el procedimiento criminal, eran la denuncia o la querrela. Se adoptó en la nueva codificación la teoría francesa al establecerse que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público, sin pérdida de tiempo, requerirá la intervención del juez competente del Ramo Penal, para que inicie el procedimiento. Al responsable y para asegurar los instrumentos, huellas o efectos del delito, por lo que debía dar parte sin pérdida de tiempo al juez competente. El Ministerio Público desempeñaba las funciones de acción y de requerimiento, como en la doctrina francesa. Intervenía como miembro de la Policía Judicial en la investigación de los delitos hasta ciertos límites. Demanda la intervención del juez, lo que se hacía desde las primeras diligencias, el proceso penal quedaba exclusivamente bajo su control. Al Ministerio Público le correspondía perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de los delitos y vigilar por la ejecución puntual de las sentencias; no tenía la función investigadora por ser de la incumbencia de la policía judicial; el Jefe de la Policía Judicial lo era el Juez de Instrucción y la ley establecía que debía intervenir desde la iniciación del procedimiento. Los jueces de paz también eran miembros de la Policía Judicial. Estaban encargados de practicar las primeras diligencias mientras se presentaba el juez de lo criminal, que debía continuarlos, y en las diligencias practicadas por instrucciones de estos funcionarios, debían observar estrictamente las órdenes recibidas. El ofendido por el delito o cualquier

persona que hubiese tenido conocimiento de su comisión, tenía el deber de ponerlo en conocimiento del juez competente, del representante del Ministerio Público o de alguno de los funcionarios que, conforme a la ley, tenían atribuciones de Policía Judicial. El juez iniciaba de oficio el procedimiento sin esperar a que lo requiriera el Ministerio Público que, en todo caso debería ser citado; pero sin su presencia, la autoridad judicial podía practicar las diligencias necesarias, recogiendo todos los medios de prueba que estimase conveniente y haciendo todas las investigaciones tendientes al descubrimiento de la verdad. En cuanto al ofendido, en delitos perseguibles de oficio, podía desistirse de la acción intentada, sin que su desistimiento impidiese que el Ministerio Público continuase el ejercicio de la acción. En los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la responsabilidad penal y el Ministerio Público no podía pretender que continuase el procedimiento, a menos de que ya se hubiesen formulado conclusiones, porque entonces el desistimiento del ofendido sólo producía el efecto de extinguir la acción sobre responsabilidad civil, con excepción del delito de adulterio en que ambas acciones se extinguían.

En la exposición de motivos redactada por el Secretario de Justicia e Instrucción Pública en el gabinete del Presidente don Porfirio Díaz, licenciado don Ignacio Mariscal, se explicaba el funcionamiento de la Institución en los siguientes términos: "... Establecerse reglas generales para, que el despacho sea uniforme en los tribunales del crimen, procurando extirpar corruptelas introducidas por nuestro foro y adoptando medios para hacer pronta y expedita la administración de justicia penal. En este particular, debe mencionarse la organización completa que da al Ministerio Público, institución que, como es bien sabido, tiene por objeto promover y auxiliar la administración de justicia en sus diferentes ramos. Constitúyase el Ministerio Público en vigilante continuo de la conducta que observen los magistrados y jueces así como sus dependientes, imponiéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes, obligación que no existía con la extensión necesaria, en ningún funcionario de los conocidos entre nosotros, por cuya razón la responsabilidad judicial dependió en muchos casos que afectaban al interés público, de que los particulares quisieran y pudieran exigirla". El 23 de mayo de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales, para el Distrito y Territorios de la Federación, que conservó la estructura de su antecesor corrigiendo los vicios advertidos en la práctica; pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución del Ministerio Público

y a reconocerle autonomía e influencia propias en el proceso penal. El Congreso de la Unión vota el decreto de 22 de mayo de 1900, que reforma los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de la República de 1837 y suprime los fiscales de los Tribunales Federales, que siguieron funcionando en los Estados de la República, hasta después de la Constitución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, queda integrada por quince ministros y se crea al Ministerio Público de la Federación, como una institución independizada de los tribunales, pero sujeta al Poder Ejecutivo. Hasta entonces el funcionamiento del Ministerio Público en México, había sido nominal y lo fue después de promulgada la Constitución Política vigente. Las Comisaría de Policía o la Inspección General del Ramo, de donde dependían, eran las encargadas de levantar las actas de Policía Judicial, sin que existiese en las delegaciones una vigilancia por parte del Ministerio Público, para que los procedimientos estuviesen ajustados a la Ley. El Ministerio Público a como alguien lo llamó con certera frase, desempeñaba solamente funciones de estafeta, enviando a los jueces penales en turno las actas levantadas en las comisaría, con noticia sin noticia del Alcaide.

El 12 de diciembre de 1903, se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, donde aún se advierte una idea confusa en las funciones que corresponde desempeñar en el proceso penal al Ministerio Público. En el artículo 1° se expresa que Ministerio Público, en el Fuero Común, representa el interés de la sociedad ante los Tribunales del propio fuero, estando encomendado su ejercicio a los funcionarios que la ley designe. Se faculta al Poder Ejecutivo Federal, para nombrar al funcionario del Ministerio Público o encomendar a los particulares la representación del gobierno para que gestionen a nombre de éste, ante los tribunales, lo que juzgasen conveniente. En el artículo 3° se enumeran las funciones que corresponden a la institución, entre las que se destacan las relativas a su intervención en los asuntos en que se afecta el interés público y de los incapacitados y el ejercicio de la acción penal, quedándoles supeditados en estas funciones tanto los Agentes de la Policía Judicial como la Policía Administrativa. Es el primer intento para hacer práctica la autonomía del Ministerio Público, con relación a las jurisdicciones, y para evitar que siguiese siendo una figura anodina y secundaria que sólo tuviese por objeto fiscalizar la conducta de los jueces y magistrados, aunque fuese de una manera teórica, el Ministerio Público se convierte en

el titular del ejercicio de la acción penal; adquiere fisonomía propia como representante de la sociedad; y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección del proceso.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su reglamentación, de 16 de diciembre de 1908 establece que el Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la Federación, ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

Por ultimo, debemos señalar el advenimiento del Ministerio Público en la Constitución de 1917, como piedra angular del sistema de procuración de justicia, que descansa en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de la República de 5 de febrero de 1917, que al reconocer el monopolio de la acción penal por el Estado, encomienda su ejercicio a un solo órgano: el Ministerio Público. La Ley fundamental de la República en vigor, privó a los jueces de la facultad que hasta entonces habían tenido de incoar de oficio los procesos; se apartó radicalmente de la teoría francesa y de las funciones de Policía Judicial que antes tenían asignadas; organizó al Ministerio Público como una Magistratura independiente con funciones propias y sin privarlo de su función de acción y requerimiento, lo erigió en un organismo de control y vigilancia en las funciones investigatorias encomendadas a la Policía Judicial, que hasta entonces habían sido desempeñadas por los Jefes Políticos, los Presidentes Municipales, los Comandantes de la Policía y hasta por los militares.

No se pretendió en la reforma constitucional de 1917 establecer en México un nuevo órgano policíaco con la denominación de Policía Judicial que viniera a sumarse a la ya larga serie de cuerpos policíacos que son un lastre para la investigación de los delitos, porque se obstaculizan entre sí y que se consideró debían desaparecer para fundirse en una sola organización policíaca con unidad de control y de mando; tampoco al quitar a los jueces el carácter de policía judicial y encomendarlo al Ministerio Público, se pretendió que éste tuviese funciones instructoras, por más que para poder desempeñar su principal papel como titular de la acción penal en las funciones de acción y de requerimiento, debe

reconocerse un grado mínimo de actividades instructoras porque de otra manera no estaría en aptitud si se han satisfecho las condiciones legales para el ejercicio o no ejercicio de la acción penal. Lo que se trató fue controlar y vigilar las investigaciones que preceden a la promoción de la acción y evitar que quedasen en manos de autoridades administrativas inferiores, pues había la amarga experiencia, cuando los jueces dirigían los procesos y las autoridades administrativas les consignaban las actas que levantaban ante sí, empleando procedimientos que fueron peculiares en el sistema inquisitorio, pero seguramente que no pretendió la Asamblea convertir al Ministerio Público de simple figura decorativa que era, en el supremo arbitro del proceso, como lo han entendido, con la serie de atribuciones que se le han dado.

De ser así, es obvio que sus funciones han ido más allá que el propósito del legislador.

A estos respectos y por cuestiones de la naturaleza del presente trabajo, que no es histórico, como señalábamos arriba solo podemos esbozar como fue dándose la organización del Ministerio Público, aunque realmente la situación actual de esta institución como parte del sistema de procuración de justicia federal se comentará más adelante por ser parte fundamental del desarrollo de la investigación.

Sintéticamente puede destacarse que el Constituyente deseó que los jueces sólo conservasen sus funciones decisorias, esto no fue posible realizarlo desde el principio ni siquiera en la capital de la República donde los jueces de paz continuaron desempeñando funciones de Policía Judicial. Así se advierte en el articulado de la Ley de Organización de Tribunales para el Distrito Federal y Territorios expedida durante el régimen del Presidente Alvaro Obregón, y en cuanto al Ministerio Público, sólo se ocupaba de consignar a los jueces las actas levantadas en las Comisarías de Policía.

La filosofía de Venustiano Carranza se interpretó por la Comisión del Constituyente en el dictamen del 30 de diciembre de 1916, que no fue otro sentir que quitar a los jueces su carácter de Policía Judicial e hicieron resaltar la importancia de la institución poniéndola bajo el control y vigilancia del Ministerio Público. Los comisionados hicieron notar la vaguedad que había en la redacción del artículo 21 del proyecto, pues se entendía que era

la autoridad administrativa la encargada de perseguir los delitos por medio del Ministerio Público, lo que hubiera originado que la averiguación previa continuase en manos de autoridades inferiores, resultando contrario a las ideas, expresadas en la exposición de motivos. Los comisionados estimaron que la redacción del precepto debía ser a la inversa, correspondiendo al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal y la persecución de los delitos ante los tribunales y a la vez, ser el órgano de control y de vigilancia de la Policía Judicial en la investigación de los delitos. Indicaban que: "Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los Estados, en uso de su soberanía, siempre habrá la necesidad que las autoridades municipales, además de sus propias funciones, ejerzan funciones de Policía Judicial, siendo auxiliares del Ministerio Público en el cumplimiento de sus obligaciones, pero en ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternadas al Ministerio Público. Era claro el pensamiento de la Comisión al entender que la Policía Judicial, desempeñaba una función pública encomendada a las autoridades administrativas, cuando, las necesidades lo ameritaran, pero sujeta al control y a la vigilancia del Ministerio Público, con el propósito de evitar que las actas de policía se siguiesen levantando de manera arbitraria en perjuicio de los ciudadanos. Por ello propuso que el artículo 21 quedase redactado en los siguientes términos: "La autoridad administrativa ejercerá las funciones de Policía Judicial que le imponen las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones". Iniciada la discusión, fue el señor diputado ingeniero don Félix F. Palavicini quien llamó la atención a la Asamblea sobre la importancia que tenía la creación de la Policía Judicial en el proyecto del Primer Jefe, indicando que se trataba de una policía judicial especial que la Comisión no había tomado en cuenta. El diputado Alberto M. González, hizo notar que la idea de la Primera Jefatura no era establecer una policía judicial especial, y con clara visión del problema, el señor diputado Don Paulino Machorro Narváez, observó que la discusión se había desviado por una mala interpretación, que la autoridad administrativa y el Ministerio Público son dos entidades distintas, lo que resulta inexacto porque el Ministerio Público es parte de la autoridad administrativa y el proyecto del Primer Jefe no hace sino establecer el órgano de la autoridad administrativa a quien se encomiendan las funciones de Policía Judicial. Por último, Don José Natividad Macías, que formó parte en la redacción del Proyecto de Constitución, hizo una relación del organismo jurídico del proyecto del Primer Jefe, y partiendo del principio de que después de consumada la independencia de México

y reconocida la soberanía del pueblo y la división de poderes, el Poder Judicial de hecho, siguió formando parte integrante del Poder Ejecutivo, expresó que al reconocerse en México la institución del Ministerio Público, su intervención en los procesos fue solamente nominal y sus funcionarios no hacían más que cruzarse de brazos para que el Juez practicara todas las diligencias; que el Código de Procedimientos Penales de 1894, fue tomado del Código de Instrucción Criminal de la República Francesa, donde se comprende al Ministerio Público, como miembro de la Policía Judicial, en una forma completamente confusa. "Yo encuentro conveniente -argumentaba Jara- que la policía preventiva asuma funciones de policía judicial para que su acción sea más eficaz y a la vez quede más independiente, a reserva de que en las partes donde no se pueda sostener el cuerpo de policía preventiva, por la penuria en que se encuentran principalmente los pequeños poblados, se admita la idea en el sentido de que la Policía Administrativa asuma las funciones de Policía Judicial".

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

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

b) De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público;

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

d) La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que la Policía Judicial constituye una

función; que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, pero siempre que esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público;

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

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

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

Para ajustar el funcionamiento de la Institución a los preceptos constitucionales, se expiden las leyes Orgánicas de Ministerio Público en Materia Federal y Común en los meses de agosto y septiembre de 1919 que consagran en su articulado las ideas anteriormente expuestas y facultan a los agentes del Ministerio Público para desistirse de

la acción penal intentada, previo acuerdo expreso del Procurador, que antes escuchará el parecer de sus agentes auxiliares. En el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ministerio Público en Materia Común, se dispone que cuando un Agente del Ministerio Público, no presentare acusación por los hechos que un particular le hubiere denunciado como delitos, el interesado, podrá ocurrir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares, decidirá en definitiva si debe o no ejercitar la acción penal; y que contra su negativa, no procede otro recurso que el extraordinario y el de responsabilidad. Adviértase como en la primera Ley Orgánica de la Institución, se reconoció al particular que hubiese sido ofendido por el delito, el derecho de reclamar la protección federal contra la negativa del Procurador para que la acción penal se ejercitase.

El Ministerio Público en la Ley de 1919, se organiza de la manera siguiente: Un Procurador como Jefe nato del Ministerio Público; seis agentes auxiliares del Procurador y los Agentes adscritos a los Juzgados Civiles y Penales del Partido Judicial de México y de los demás partidos judiciales en el Distrito Federal y en los territorios. De acuerdo con el principio de Unidad y de Control, los funcionarios del Ministerio Público, en el desempeño de sus atribuciones, debían sujetarse a las instrucciones recibidas del Procurador y pedir las expresamente en los negocios en que lo estimaren conveniente. Los Agentes Auxiliares del Procurador, estarán de guardia diariamente por parejas, para recibir las denuncias, querellas y consignaciones y decidir si las pruebas obtenidas son suficientes para el ejercicio de la acción penal, por lo que turna las diligencias a los jueces competentes. A la Policía Judicial se le menciona de un modo limitativo, haciéndola depender del Ministerio Público.

Es de hacerse notar que en las leyes Orgánicas del Ministerio Público común y federal que se han mencionado, se advierten defectos de técnica y grandes lagunas para el normal funcionamiento de la institución. Correspondió al entonces Procurador General de Justicia del Distrito, licenciado José Aguilar y Maya, a la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público del 2 de agosto de 1929, que constituye el primer intento formal para adoptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la Policía Judicial, a los dictados de la Carta Fundamental de la República.

Con la colaboración de un cuerpo selecto de especialistas, el Procurador dio cima a la obra, creándose el Departamento de Investigaciones que empezó a funcionar el 1° de enero de 1930. En las Comisarías de Policía privaba la confusión, y aunque de hecho existían Delegados del Ministerio Público, el funcionamiento de las oficinas era defectuoso y las autoridades administrativas no quisieron subordinarse en la investigación de los delitos al Ministerio Público. La Ley Orgánica del Ministerio Público del Fuero Común, ha sido objeto de diversas reformas de que vamos a ocuparnos, y ya vigente la Legislación de 1929, por decreto de 22 de diciembre de 1931, se suprimieron las comisarias de policía y se establecieron las delegaciones del Ministerio Público y los Juzgados Calificadores, aquéllas destinadas a la investigación de los delitos y éstos a la calificación de las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno, lo que permitió diferenciar las funciones encomendadas a ambas oficinas y hacer práctica la disposición contenida en el artículo 21 de la Constitución Federal de la República.⁷

Con relación a esta parte histórica consideramos importante reiterar que el Ministerio Público tiene la función investigatoria de delitos conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 102 apartado "A" Constitucionales.

Finalmente podemos decir que el surgimiento del Ministerio Público en México significó en su tiempo la voluntad nacionalista del Poder Ejecutivo Federal para evitar los abusos e injusticias que se cometían en el siglo antepasado, al cambiar una estructura añeja de procuración y en consecuencia, de administración de justicia, que evolucionó paulatinamente por la fuerza de los hechos sociales y enriqueció su campo de acción con el desdoblamiento hacia el ámbito federal. Sin embargo, actualmente para enfrentar la necesidad social, persecutora de delitos, el Ministerio Público no tiene el éxito que la sociedad espera en su desempeño, máxime si le adicionamos a la problemática de sus funciones la presencia del crimen organizado, a cuyo respecto coincidimos con la iniciativa de reformas penales del presidente Fox, relativas a la revisión y en su caso modificación del modelo de procuración de justicia para actualizar nuevas estrategias que se adecuen al vertiginoso cambio social.

⁷ *Ibid.* Págs. 3 a 51.

La organización que ha tenido la procuración de justicia federal se habrá de analizar en apartados posteriores.

1. 5. La Procuración de Justicia Federal como Fenómeno Social

Es conveniente reiterar que la procuración de justicia federal en su denominación puede confundirse con otras facetas de la procuración - desde el punto de vista popular-, ya que existen dependencias que cuidan distintas esferas sociales, como las que protegen al agro, al consumidor, al trabajo, al ambiente, a lo social, entre otras, y que reciben el nombre de “procuradurías”, por eso enfatizamos en la necesidad de acotar o delimitar el tema, específicamente a la procuración federal de justicia contenida en el artículo 102 apartado “A” Constitucional.

Hecha la anterior salvedad, podemos mencionar, en nuestro concepto, que la procuración de justicia federal es un fenómeno social que se da en el seno de cualquier sociedad, y no solamente en nuestro país, sino en cualquier otro en que el Estado aplique las medidas represivas o preventivas a la criminalidad.

Este comentario no es de aplicación exclusiva a la justicia federal ya que en el ámbito local también afecta a la sociedad, ya que se manifiesta como un hecho de interés social que afecta las estructuras de la sociedad al ejercer el Estado su derecho a perseguir los delitos a través de sus instituciones de procuración.

Por otro lado, no puede escindirse la figura del Ministerio Público de la procuración de justicia – en nuestro sistema de derecho positivo - que está compuesta por personas que forman la Institución, siendo así que se genera una intensa interacción, con una trama compleja que impide definir con claridad su naturaleza.

Es de considerarse también que la existencia de un aparato estadual, con mecanismos jurídicos revestidos de un grado importante de reconocimiento de la sociedad de sus sistemas de protección social – en una concepción sociológica organicista -, la procuración de justicia se convierte así en un medio de control social formal, por sumar todos los elementos o procedimientos que persiguen las conductas antisociales, que le

otorga el derecho, como el medio coactivo mas notable y poderoso, que finalmente constituye un fenómeno social.

Igualmente, la procuración de justicia tiene una gran estructura de influencia social reforzada por la justicia, que tiene una profunda ligazón en las sociedades contemporáneas por contener una fuerza importante para conservar o modificar las estructuras sociales de manera recíproca, es decir, la sociedad a través de sus valores e ideologías, vertidos mediante la opinión pública, las áreas de poder económico de la sociedad, los medios de comunicación etc., es también capaz de influenciar en la procuración, de manera tal que en los últimos años se observa en México la fuerte tendencia a modificar el aparato de justicia por la pujanza de la información, dándose así un proceso de interacción, como decíamos anteriormente, por lo que aparece como elemento principal el poder social de la sociedad, que se expresa por los hechos sociales que acontecen en ella, de los cuales finalmente emana una fuerza normativa.

Asimismo, debemos subrayar el papel predominantemente activo que la procuración ha tenido en la última década en México, al convertirse en una fuente de atracción de la opinión pública por concentrarse en ella problemas sociales y políticos que no solo ameritan un tratamiento jurídico, resaltándose así la naturaleza del Ministerio Público como un organismo jurídico político y administrativo y social, lo que invita tanto doctrinariamente como en el derecho positivo, desde hace tiempo, a una revisión del sistema de procuración de justicia penal, en coordinación con otras áreas de la seguridad pública, que han motivado que el Ejecutivo Federal haya enviado propuestas de reformas al Congreso de la Unión con el propósito de revitalizar los niveles de impartición de justicia.

2. EL ARTICULO 102 CONSTITUCIONAL APARTADO “A”.

2. 1. Los Artículos 21 y 102 Apartado “A” constitucionales y su evolución legislativa.

El artículo 21 constitucional es el verdadero antecedente de la procuración de justicia mexicana contemporánea y por ende, de la de carácter federal.

En ese sentido, encontramos algunos antecedentes y constitucionales del artículo 21 que por su trascendencia consideramos importante transcribir a continuación, ya que el contenido de algunos de ellos nos llega hasta la legislación actual, como la relativa a faltas cívicas o administrativas que generalmente están insertas en reglamentos gubernativos de buen gobierno; o bien el deseo del Monarca español fue absorbido por el Constituyente de 1917 al contemplar algunos principios en el capítulo de garantías constitucionales; otros antecedentes como el artículo 19 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mencionado más adelante, regulan principios de igualdad, por ejemplo, por lo cual estimamos que estos antecedentes son importantes para nuestro derecho mexicano.

“Bando de 8 de julio de 1796.

Sanciones a los ebrios

Todo hombre que se halle tirado en el suelo sin poderse ir por sí solo a su casa, y aun al que pudiendo hacerlo esté formando escándalo por efecto de su embriaguez, bien sea con provocaciones de obra, palabra o ademanes, o con proposiciones mal sonantes, se le corregirá por la primera vez con ocho días de obras públicas; quince por la segunda; treinta por la tercera; y si, contra lo que debo esperar, incurriere alguno en la cuarta, tratándose entonces como ebrio consuetudinario e incorregible, se le formará sumaria información de su vida y costumbres, y aplicará la pena según sus results con arreglo a las leyes y disposiciones respectivas.

A las mujeres que, olvidadas del natural pudor de su sexo, se encontraren ebrias en los términos expresados, se impondrán en cada vez hasta la tercera tantos días de cárcel cuantos deben sufrir los hombres en obras públicas; esto es, ocho por la primera, quince por la segunda, y treinta por la tercera, sirviendo además en la misma cárcel los destinos a que les aplique el alcalde; y a la cuarta se le formará sumaria legal de vida y costumbres para su castigo.

Los hombres que por su ocupación, empleo o nacimiento no su pudieren aplicar a las obras públicas, sufrirán la propia corrección de cárcel impuesta a las mujeres, añadiéndosele tres días de bartolina en la primera vez; seis en la segunda, los mismos en la tercera; y en la cuarta se les formará también sumaria para la reclusión que fuere de justicia.

Artículo 172 fracción XI, 242 y 243 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Artículo 172

Las restricciones de la autoridad del rey son las siguientes:

XI. No puede el rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El secretario del despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.

Sólo el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.

Artículo 242.

La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales.

Artículo 243.

Ni las cortes ni el rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

III

Sentimientos de la Nación. Punto 12 de los 23 propuestos por Morelos para la Constitución el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo.

12. Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indulgencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

IV

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814. Apatzingán.

Artículo 19.

La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común.

Artículo 23.

La ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionadas a los útiles a la sociedad.

Artículo 24.

La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedades y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

V.

Artículos 48 al 50 del Reglamento provisional político del Imperio Mexicano. 18 de diciembre de 1822.

Artículo 48.

Hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenan las leyes, es un delito. El jefe político cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas las facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Artículo 49.

A objeto tan importante, podrá imponer penas correccionales en todos los delitos que no induzcan pena infamante o aflictiva corporal, en cuyos casos entregará los reos al tribunal que designe la ley.

Artículo 50

Las penas correccionales se reducen a multas, arrestos y confiscación de efectos en contravención de la ley. Las multas en ningún caso pasarán, de cien pesos, ni los arrestos de un mes.

VI

Base Séptima del plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 16 de mayo de 1823.

Los individuos de la Nación mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley.

VII

Artículo 112 fracción II, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso General Constituyente, 4 de octubre de 1824.

Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes:

II. No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponer pena alguna, pero cuando lo exija el bien y la seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner a las personas arrestadas en el término de cuarenta y ocho horas, a disposición del juez o tribunal competente.

VIII

Bando de 23 de julio de 1833. Auto del 21 de octubre de 1824.

En la ciudad de México a veintiuno de octubre de mil ochocientos veinticuatro. Los señores regente y magistrados de esta excelentísima audiencia, habiendo visto de acuerdo este expediente instruido en virtud del reclamo del reo sentenciado a obras públicas Ramón Ortega, con que ha dado cuenta el relator, dijeron: que conforme a los artículos 9º y 20. Capítulo 2º de la Ley de 9 de octubre de 1812, se previene a los jueces de letras de esta capital que en lo sucesivo no pongan en ejecución sentencia alguna de obras públicas, o cualquier otra pena corporal, sin dar cuenta en el mismo día en que la pronuncien a este superior tribunal con las acusaciones que al efecto hubiesen practicado, remitiéndolas originales si fuesen formal causa, o en testimonio si solo contasen de los libros de gobierno de sus juzgados, donde siempre debe asentarse en las partidas respectivas, entendiéndose éstos sin perjuicio de las facultades que el citado artículo les concede.

En orden a los delitos y faltas livianas que no merezcan pena corporal, sino alguna advertencia, reprensión o corrección ligera: en consecuencia mandaron se restituya por el licenciado Daza al reo Ramón Ortega a la cárcel y dé cuenta con el testimonio de las diligencias que informa haber instruido para condenarlo, y venidas la escribana la pasará al relator para que al otro día precisamente se despachen en primeras, cuya práctica se observará en cuantos casos semejante ocurran, y al efecto se hará saber este auto al oficio menos antiguo de lo criminal: últimamente mandaron se prevenga al alcalde que diariamente y también a primera hora de cuenta con una lista circunstanciada de entrada y salida de los reos desde la audiencia anterior, esperando los jueces a cuya disposición entraron y los que firmaron las boletas de su salida: y por este auto así lo proveyeron y lo reubicaron. Aquí nuevas rúbricas de los señores Villaurrutia, Campo, Yáñez, Berazueta, Flores, Peña, Fernández Sánchez, Miguel Díez de Bonilla.

IX.

Artículo 45 fracción II, de la tercera; y 18 fracción II, de la cuarta; de las leyes constitucionales de la República Mexicana. 29 de diciembre de 1836.

Artículo 45.

No puede el Congreso General:

II Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

A la ley solo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.

Artículo 18.

No puede el Presidente de la República:

II Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero cuando lo exija el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a mas tardar.

X.

Reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos. Marzo de 1837.

Artículo 2º.

En cada departamento habrá un gobernador, nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna de la respectiva junta departamental, sin obligación de sujetarse a ella en los departamentos fronterizos y pudiendo devolverla una vez en los demás.

Artículo 3º.

El tiempo de su duración y las calidades para ser electo, son las que detalla la sexta ley constitucional.

Artículo 4º.

Podrán imponer gubernativamente y sin ulteriores recursos, hasta doscientos pesos de multa, que entrarán al fondo de propios y arbitrios del lugar a donde pertenezca el multado, o hasta un mes de obras públicas o doble tiempo de arresto a los habitantes del departamento que los desobedezcan y falten al respeto, o de cualquier modo turben la tranquilidad pública, arreglándose a las circunstancias de los individuos, y oyéndolos sumaria y verbalmente en caso de que lo pidan. Pero con respecto a las faltas que tengan pena designada por la ley, se observarán las disposiciones vigentes.

Artículo 5º.

Oirán las quejas contra los funcionarios del gobierno departamental, y podrán imponerles gubernativamente, y sin ulterior recurso, hasta cincuenta pesos de multa, que se aplicarán al mismo fondo de propios y arbitrios, por falta del resorte del gobierno; pero también los oirán sumaria y verbalmente en caso de que lo pidan.

Artículo 6°.

Podrán destinar a los vagos, ociosos y sin oficio conocido, por el tiempo necesario a su corrección, a los establecimientos consagrados a ese objeto, o a los obrajes o haciendas de labor en que los reciban voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado, escoger entre el campo y el obraje.

Artículo 7°.

Cuando lo exija la tranquilidad pública, podrán expedir orden por escrito para catear determinadas casa y para arrestar a cualquier persona: mandarán sin ese requisito, que se asegure al delincuente in fraganti, poniendo en ambos casos a los arrestados, dentro de tres días, a disposición del juez competente, a quien manifestarán por escrito los motivos del arresto.

Para dar lleno a las atribuciones anteriores podrán, en su distrito, imponer gubernativamente hasta cien pesos de multa, que se aplicarán al fondo de propios y arbitrios del lugar a donde pertenezca el multado, o hasta quince días de obras públicas o doble tiempo de arresto a los que desobedezcan o falten al respecto; o de cualquier modo turben la tranquilidad pública, arreglándose a las circunstancias de los individuos, y oyéndolos sumaria y verbalmente, en caso que lo pidan. Pero con respecto a las faltas que tengan pena establecida por la ley, se observarán las disposiciones vigentes.

XI.

Artículo 9° fracción XIV y 64 Fracción II, del proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836. 30 de junio de 1840.

Artículo 9°.

Son derechos del mexicano:

XIV. Que no pueda ser procesado civil ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos con generalidad por la ley, ni sentenciado por comisión ni según otras leyes, que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue.

Artículo 64.

No puede el Congreso Nacional:

II. Proscribir a ningún mexicano, ni imponerle pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos.

XII.

Artículo 7° fracción IX, 81 fracción II, del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. 25 de agosto de 1842.

Artículo 7°.

La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad contenidos en las disposiciones siguientes:

IX. Las autoridades políticas pueden mandar aprehender a los sospechosos y detenerlos por veinticuatro horas; mas al fin de ellas, deben ponerlos a disposición de su propio juez con los datos para su detención.

En cuanto a la imposición de las penas, no pueden decretar otras que las pecuniarias o de reclusión, que en su caso establezcan las leyes.

Artículo 81.

No puede el Congreso Nacional:

II. Proscribir a ningún mexicano, imponerle pena de ninguna especie directa o indirectamente, ni suspender el goce de los derechos que garantiza esta Constitución a los habitantes de la República.

XIII.

Artículo 5º. Fracción XIII, del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, del 26 de agosto del mismo año.

La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías de seguridad

XIII. La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer en el castigo de los delitos de su resorte, las pecuniarias y la de reclusión para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modo que ella determine.

XIV.

Artículo 13 fracción, del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana. 2 de noviembre de 1842.

La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

XX. La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la policía sólo podrá imponer en el castigo de las faltas de su resorte, las pecuniarias y de reclusión para que expresamente la faculte le ley, y en los caso y modo que ella determine.

XV.

Artículo 9°. Fracciones VII y VIII, y 67 fracción II, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana. Decreto publicado el 14 de junio de 1843, por el Supremo Gobierno Provisional.

Artículo 9°.

Derechos de los habitantes de la República:

VII. Parte conducente: Ninguno será detenido mas de tres días por la autoridad política sin ser entregado con los datos correspondientes al juez de su fuero, ni éste lo tendrá en su poder mas de cinco sin declararlo bien preso.

VIII. Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a las que están en la actualidad, según las leyes vigentes.

Artículo 67.

No puede el Congreso:

II. Proscribir a ningún mexicano ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente. A la ley le corresponde sólo designar con generalidad las penas para los delitos.

XVI.

Bando de policía y buen gobierno del 13 de febrero de 1844.

Siendo uno de los principales deberes de las autoridades políticas, el proporcionar a los ciudadanos la seguridad individual de sus personas y propiedades, procurar su

comodidad, salubridad y cuantos bienes deben esperar de una buena y arreglada policía, estando ésta por desgracia en un estado deplorable por circunstancias que no han podido removerse, y mas que todo, porque los bandos y reglamentos que sobre la materia se han dado, no se han llevado a efecto; con presencia de éstos, y contando con el celo del señor prefecto, de los señores alcaldes y regidores, y docilidad de los mexicanos, he dispuesto se observe lo contenido en los siguientes artículos:

Artículo 1º.

Se prohíbe a toda clase de personas, arrojar a las calles basuras, tiestos, piedras ni otra cosa alguna, bajo la multa de doce reales por la primera vez, doble por la segunda y triple por la tercera, y de pagar el daño que causaren.

Artículo 2º.

Con la misma pena se escarmentará a los que vertieren agua, sea limpia o sucia, por los balcones, ventanas o puertas; y el que tenga que derramarla, lo hará en los caños o atarjeas, cuidando de no echarla de golpe, para no maltratar el piso ni salpicar.

Artículo 3º.

Ninguno tendrá jaulas, macetas, tinajas ni otra clase de vasijas en las ventanas, balcones, rejas o bordes de las azoteas que caen a la calle, pena de incurrir en las multas ya dichas, y de resarcir el daño que causaren a los transeúntes o vecinos.

Artículo 4º.

No se consentirá que anden por las banquetas, ni se paren en ellas, los cargadores o cualquiera otra persona que lleve alguna cosa de grande peso o volumen, comprendiéndose en esta prohibición todos los carruajes y cabalgaduras sueltas o amarradas, bajo las multas que pagarán los infractores desde un real hasta tres pesos, además de pagar el perjuicio que causaren.

Artículo 65.

Por los abusos o infracciones que no tienen pena designada a los artículos de este bando, o no se mencionan en él, los señores regidores o la comisión de policía, impondrán una multa desde dos reales hasta seis pesos; y no pagándola los responsables, se les impondrá la pena de uno a ocho días de cárcel.

XVII.

Bando de policía, sobre cantos obscenos, del 15 de octubre de 1850.

Tiempo ha que por medio de la prensa se llamó la atención de las autoridades encargadas de la policía sobre los cantos obscenos de algunos jóvenes de los que venden dulces, helados y otras cosas: El escándalo en este punto se ha aumentado para oprobio de los descuidados padres de familia, que abandonaron primero la educación de sus hijos, y los abandonan ahora a todos los vicios, se acerca el tiempo que se reúnen por antigua costumbre grupos de muchachos, quienes con el pretexto de cantar las que se llaman Jornadas de la Virgen, vagan por las calles, principalmente de noche, y lastiman con cantares lúbricos aun los oídos de las gentes mas perdidas de la ciudad. Estos males exigen un remedio. El gobierno del Distrito está muy convencido de que si se descuida por más días la moral de los jóvenes, vendrá tiempo en que los crímenes tomarán un espantoso vuelo, y en que la sociedad podrá ser víctima.

En consecuencia, ha tenido a bien dictar las providencias que se contienen en los artículos siguientes:

Artículo 1º.

Se prohíbe el que los jóvenes anuncien la venta de alguna cosa, por medio de versos o cantos que ofendan el pudor y la decencia.

Artículo 2º.

Se prohíbe la reunión de jóvenes para cantar las que llaman Jornadas de la Virgen.

Artículo 3º.

Los jóvenes que quebrantaren lo prevenido en los artículos anteriores, serán destinados por un año en el Hospicio de Pobres y en aquel establecimiento servirán de criados a los que por motivos honestos viven en él.

Artículo 4º.

Se encarga muy particularmente a todos los agentes de policía y a los ciudadanos que se interesen en la conservación de la buena moral, la aprehensión de los jóvenes que quebrantaren lo dispuesto en los artículos 1º y 2º.

XVIII.

Orden del Ministro de Justicia. Reglas que deben observarse para exigir las multas, del 22 de diciembre de 1852.

Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos. La facilidad y la frecuencia con que para castigar las faltas de policía y los delitos leves se imponen multas, ha llamado la atención del excelentísimo señor Presidente, que está convencido que éstas son una verdadera pena, que deben estar determinadas de antemano por la ley y ser proporcionales a la falta que se trate de castigar y que la facultad que tienen los alcaldes y autoridades de policía para imponer multas, lo mismo que todas las facultades que la ley da a los funcionarios públicos, está creada para el bien de la sociedad y no para mortificación de los ciudadanos. El olvido de estos principios ha dado origen a muchas arbitrariedades y a multitud de quejas justas unas e injustas; pero que producen el mal positivo de disminuir el prestigio de las autoridades que deben aparecer siempre dignas del respeto público y del encargo que desempeñan. Para evitar estos males, para impedir que cunda la desmoralización que es consiguiente a la falta de prestigio de las autoridades y a la tolerancia de abusos que atacan la libertad de los ciudadanos, el excelentísimo señor Presidente dispone que se observen las siguientes prevenciones:

Primera:- Las multas o penas pecuniarias que se impongan por faltas de policía o por delitos leves deben estar previamente determinadas por la ley o por un reglamento administrativo. Ninguna multa debe ser arbitraria.

Segunda:- Las autoridades judiciales no pueden aplicar otras penas que las que terminantemente están fijadas por las leyes en el castigo de los delitos.

Tercera:- Las autoridades políticas no pueden fijar en sus disposiciones, ordenanzas o bandos de buen gobierno, como maximum de una multa, por ahora y mientras una ley no disponga otra cosa, sino la cantidad de cincuenta pesos, ni imponer en los casos particulares mayor suma que la que en este artículo se señala, con excepción de los casos en que las leyes concedan expresamente facultad para imponer otras mayores.

Cuarta:- Todas las multas, sean de la clase que fuere, impuestas, ya sea en el orden de policía, ya en el judicial, serán entregadas en la tesorería municipal o en la que corresponda, la cual dará recibo al interesado, y mensualmente aviso a este ministerio de todas las multas que se hayan pagado y autoridades que las han impuesto.

Quinta:- Todas las autoridades judiciales o de policía, al imponer una multa, deberán expresar en la orden los fundamentos en los periódicos, una lista de las multas que hayan impuesto, especificando las causas y el importe de ellas; y a este ministerio remitirán una noticia en que expresen, además, los fundamentos legales de sus órdenes, para que se haga la debida comparación con las listas publicadas.

Sexta:- Las autoridades a las que corresponde dar inversión a las sumas que se hayan recaudado por multas, remitirán semanariamente a este ministerio una cuenta exacta de la recaudación y distribución de las, expresando la ley, bando u ordenanzas que la faculden para lo uno y para lo otro. La sección respectiva de esta secretaría, calificará estas cuentas y consultará su aprobación reprobación.

Séptima:- Ninguna multa deberá pagarse sino en la tesorería respectiva, y los multados tienen derecho para negarse a pagar la multa en cualquier otro lugar que no sea

el expresado. En el caso que sea necesario embargar para hacer efectiva una multa, el ministro ejecutor integrará inmediatamente la cantidad embargada en la tesorería correspondiente, y presentará su recibo como justificante a las autoridades que hayan decretado el embargo.

Octava:- La persona a quien se justifique que ha dado algo a cualquier autoridad judicial o de policía, por librarse de una multa o disminuir su importe, pagará el doble de la que trató de evitar y su importe se dividirá por mitad entre la tesorería que deba recaudarla y el denunciante, quien tiene obligación de probar su denuncia. La autoridad política o judicial, o agentes subalternos de uno y otro ramo que acepten la dádiva, serán castigados conforme a las leyes.

Novena:- Se prohíbe todo cobro de costas o emolumentos por las diligencias que se practiquen de orden superior, o pedimento de las partes interesadas para justificar que no han cometido la infracción de policía, por la cual se les ha impuesto la multa.

Décima:- Se renueva la disposición que previene que anoten los alcaldes al calce de todo documento o diligencias que practiquen, los derechos que por ellos cobren; y los que hayan de satisfacerlos pueden resistirse a pagar mientras no se haga esta anotación, y a exhibir mayor cantidad de la que en ella se expresa.

Undécima:- Las autoridades infractoras son responsables pecuniariamente de la devolución inmediata y ejecutiva, a juicio del ministerio, de las multas que cobren contra la ley o reglamento de policía, sin perjuicio de la pena que las leyes tengan establecidas para este caso.

Lo que comunico a VS de orden suprema, para su puntual cumplimiento.

Dios y libertad, México, diciembre 22 de 1852. Arriaga.

XIX.

Artículo 58, y 117 fracción XXIX, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856.

Artículo 58.

Parte conducente. A nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente. La autoridad política sólo podrá castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y de mas correccionales para que sea la facultada expresamente por la ley.

Artículo 1127.

Son atribuciones de los gobernadores:

XXIX:- Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bandos de buen gobierno.

XX.

Artículo 30 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, del 16 de junio de 1856.

La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial: La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, desde diez hasta quinientos pesos de multa o desde ocho días o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

XXI.

Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre el Derecho de Propiedad regulado en el proyecto de Constitución de 1856, del 23 de junio del mismo año.

Pero volvamos a nuestro especial objeto, y hablemos de los abusos que se cometen al ejercer en las haciendas de campo el derecho de propiedad.

Con muy honrosas excepciones, que hemos reconocido, un rico hacendado de nuestro país, que raras vez conoce totalmente sus terrenos, o el administrador o mayordomo que representas su persona, es comparable a los señores feudales de la Edad Media: En su tierra señorial, en cierta manera y con mas o menos formalidades, sanciona las leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y tlaxpiqueras, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su consentimiento se ejerza o se explote cualquiera otro género de industria que no sean las de la línea. Los jueces o funcionarios que en las haciendas están encargados de las atribuciones o tienen las facultades que pertenecen a la autoridad pública, son por lo regular sirvientes o arrendatarios, dependientes del dueño, incapaces de toda libertad, de imparcialidad y justicia, de toda ley que no sea la voluntad absoluta del propietario.

XXII.

Artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana. Congreso General Constituyente del 5 de febrero de 1857.

La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley.

XXIII.

Programa de Partido Liberal Mexicano del 1º. De julio de 1906.

Artículo 40.

Gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad. No permitir que los ricos ajusten igualas con el gobierno para pagar menos contribuciones de las que impone la ley.

XXIV.

Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro. 1º. De diciembre de 1916.

Trigésimo segundo párrafo del mensaje:

El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los caos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales,

Trigésimo Tercer párrafo:

Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

Trigésimocuarto párrafo:

La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa a castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Trigésimosexto párrafo:

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene meramente carácter decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Trigesimoséptimo párrafo:

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

Trigesimoctavo párrafo:

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema complejo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros casos la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

Trigesimonoveno párrafo:

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal, tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público, toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Cuadragésimo párrafo:

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

Artículo 21 del proyecto.

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía judicial, que estará a disposición de éste.

Congreso Constituyente de 1856

El artículo 21 de la Constitución de 1857, se presentó como artículo 30 en el proyecto de la Constitución de 1856:

La aplicación de las penas, propiamente tales, es exclusivamente de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, desde diez hasta quinientos pesos de multa, o de ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que determine la ley. A moción del señor Muñoz, se suprimieron las palabras desde diez y desde ocho días, y con esta enmienda fue aprobado el artículo por 78 votos contra 3¹.

“Congreso Constituyente de 1916

Dictamen sobre el artículo 21 del Proyecto de Constitución, leído en I sesión ordinaria celebrada el 2 de enero de 1917.

La primera parte del artículo 21 del Proyecto de Constitución puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede interponer pena. Sin embargo, en el artículo 21 de la declaración parece mas circunscrita y terminante colocada como para deslindar campos de acción de las autoridades judicial y administrativa. Tanto

¹ Juventino V. Castro.- Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Tomo I.- Edit. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- México D. F. 1996.- págs. 39 a 51

por esta circunstancia, como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera fase del artículo 21.

En la Constitución de 1857 se limitan las facultades de la autoridad política o administrativa a la imposición de multa hasta de quinientos pesos y arresto hasta por treinta días; y en el Proyecto se ha suprimido este límite. Es innecesario éste, ciertamente, en lo que se refiere al castigo pecuniario, supuesto que cualquier exceso de la autoridad a este respecto quedaría contenido por la prohibición que se establece en el artículo 22, de imponer multas excesivas; pero nos parece juicioso limitar las facultades de la autoridad. Las infracciones de los bandos de policía son, en tesis general, de tal naturaleza, que no ameritan más castigo que una multa; pero hay casos en los que se hace forzoso detener al infractor cuando menos por unas horas. Creemos que a esto debe limitarse la facultad de arresto por mayor tiempo, cuando el infractor no puede o no quiere, pagar la multa que se le hubiere impuesto; pero aun en este caso es conveniente también fijar un límite: estimaríamos justo que éste sea de quince días.

La institución de la policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20. Es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público. Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el C. Primer Jefe presentó ante ésta H. Asamblea, por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento. Pero nos parece que debido cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir a la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por agentes subalternos de ésta.

Desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que, cualquiera que sea la forma en que organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan

funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de tales funciones, deban quedar subalternados a dicho Ministerio Público.

Parece que ésta es la idea fundamental del artículo 21; pero creemos que debe expresarse con más claridad; en consecuencia proponemos a esa H. Asamblea se sirva aprobar el citado artículo en la siguiente forma:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, sed permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.

Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, diciembre 30 de 1916. Gral. Francisco J. Múgica.- Alberto Román.- L.G. Monzón.- Enrique Recio.- Enrique Colunga.²

Por otro lado, el actual artículo constitucional apartado "A", tiene los siguientes antecedentes (sin que se desestimen los del artículo 21 que en realidad son la base de la procuración de justicia):

Antecedentes constitucionales e históricos

Primer antecedente

Artículo 309 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812:

² *Ibid.* Págs. 51 a 53

Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Segundo antecedente

Artículos 124,127 y 140 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824:

Artículo 124. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente.

Artículo 127. La elección de los individuos de la Corte Suprema de Justicia se hará en un mismo día por las legislaturas de los estados a mayoría absoluta de votos.

Artículo 140. 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 los asociados según dispongan las leyes.

Tercer antecedente

Artículos 2°, 5°, 12, fracción XVII; 13 y 14 de la Quinta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836:

Artículo 2°. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.

Artículo 5°. La elección de los individuos de la Corte Suprema, en las vacantes que hubiere en lo sucesivo, se hará de la misma manera y en la propia forma que la del presidente de la República.

Artículo 12. Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

XVII. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, en los términos siguientes: Los tribunales superiores de los departamentos formarán lista de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas: las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quien, en unión de la Junta Departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del departamento, y hecha esta operación las devolverán a los tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstancialmente la aptitud y mérito de cada uno: remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste, con su consejo, excluirá los que crea que no merecen el concepto y confianza de la nación; y pasada, por último, a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos.

Artículo 13. La Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que prevendrá una ley bajo las bases siguientes:

I. De esta Corte Marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares.

II. En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados.

III. En los negocios criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

Artículo 14. En esta Corte Marcial habrá siete ministros militares propietarios y un fiscal, cuatro suplentes para los primeros y uno para el segundo. La elección de todos se hará de la misma manera que la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y disfrutarán como éstos de la prerrogativa concedida en el artículo 9° Sus calidades serán

la 2a, 3a y 4a que expresa el artículo 4° de esta ley, debiendo ser, además, generales de división o de brigada.

Cuarto antecedente

Artículos 110, III, y II3 del primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842:

Artículo 110. Parte conducente. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de diez ministros y un fiscal.

Artículo 111. Los ministros que han de asociarse a la Corte de Justicia para erigirse en Corte Marcial, deberán ser generales efectivos que tengan las calidades prescritas en el artículo anterior, excepto la 2a y serán elegidos de la misma manera que los de la Corte.

Artículo 113. La Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en Corte Marcial. En ésta habrá siete ministros militares y un fiscal, y conocerá de las causas del fuero de guerra, bajo las bases siguientes:

1ª. Que los ministros militares conocerán de las causas puramente militares.

2ª. Que los ministros letrados conocerán de las civiles.

3ª. Que en las mixtas y de responsabilidad, conocerán interpelados.

Una ley prescribirá la forma y modo de proceder de la Corte Marcial.

Quinto antecedente

Artículos 67 y 68 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año:

Artículo 67. Parte conducente. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal. Habrá seis suplentes.

Artículo 68. Los ministros de la Suprema Corte, tanto propietarios como suplentes, serán electos en la propia forma que el presidente de la República, y en los mismos días en que lo sean los senadores, entrando en el intermedio el suplente respectivo.

Sexto antecedente

Artículo 90 del segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842:

Parte conducente. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de diez ministros y un fiscal propietario.

Séptimo antecedente

Artículos 116 y 194 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre del 842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año:

Artículo 116. Parte conducente. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal.

Artículo 194. Se establecerán fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que sean de interés público.

Octavo antecedente

Artículo 9° de las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, suscritas en la ciudad de México el 22 de abril de 1853:

Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto venga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la Nación, con sueldo de 4,000 pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios.

Noveno antecedente

Artículo 94 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856:

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros, un fiscal y un procurador general.

Décimo antecedente

Artículo 91 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Undécimo antecedente

Reforma del artículo 96 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 22 de mayo de 1900:

La ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

Duodécimo antecedente

Mensaje y Proyecto de Constitución del primer jefe Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916:

Trigesimoséptimo párrafo. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Trigésimoctavo párrafo. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la Judicatura.

Trígésimonoveno párrafo. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

Artículo 102. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar

presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos de 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 regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir la aplicación de las penas, e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales y en aquellos que se suscitare entre dos o más estados de la Unión, entre un estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.³

En razón a estos antecedentes, podemos concluir que el artículo 21 constitucional separó la función de la pena de la acusación, ya que en la Constitución de 1857 ya se había reservado al juez la facultad de imponer penas, pero en la Constitución de 1917 en un sentido muy claro y estricto se estableció que la facultad jurisdiccional quedaba a cargo de las autoridad judicial y la persecución de los delitos se le atribuyó al Ministerio Público con auxilio de una policía, creándose así un gran principio de legalidad.

Curiosamente, el artículo 102 apartado "A" constitucional, se encuentra situado en el capítulo IV, del Título II, relativo al Poder Judicial de la Federación en razón a que el

³ Los Derechos del Pueblo Mexicano.- *México a Través de sus Constituciones.- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.-5ª. Edit. México, D. F. 2000.- Tomo X. Págs. 151 a 156.*

legislador no reparó que el texto original de la Constitución de 1857 contenía la figura del Procurador General quien dependía entonces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero a partir de las reformas constitucionales de 1900 y de las de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo de la Federación. Este precepto fue admitido por el Constituyente de 1917 sin discusión alguna según el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917.

Actualmente al artículo 102 constitucional contiene un apartado “B”, referente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2. 2. El régimen de Competencias Constitucionales.

Una de las preocupaciones recientes del quehacer político mexicano es el tema de “*La Reforma Jurídica del Estado*”, en el cual incluyen la cuestión de las competencias, sobre la base de que si los organismos estatales y municipales tuviesen mayor número de competencias, seguramente se alcanzaría más rápidamente el proceso de democratización del país, porque se abandonarían el sistema de decisiones centralista y se favorecería sin duda el desarrollo nacional, entre, otros aspectos que se discuten por los simpatizantes o conocedores de esta tendencia, ya que actualmente el sistema de competencias es de carácter residual al establecerse en el artículo 124 de la Constitución General que “las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contiene diversos preceptos que regulan la competencia constitucional, es decir, la órbita de atribuciones que tienen los distintos órganos de los Poderes de la Unión.

Al respecto, podemos señalar que dos son los preceptos o normas principales que permiten sistematizar ese régimen de competencias: el artículo 41 y el 49 constitucionales.

En efecto, el artículo 41 constitucional establece en su párrafo primero, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos

respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Igualmente, el párrafo primero del artículo 49 constitucional, estatuye que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Federal.

De tal forma, y adentrándonos al tema que nos ocupa, la palabra “competencia” en el Derecho procesal mexicano es sinónimo de “fuero”, utilizándose la acepción de fuero común, fuero federal y fuero del domicilio, como sinónimo de jurisdicción; también se habla de fuero de guerra y de fuero constitucional, cuya significancia es la de ser un requisito de *procedibilidad*.

Sobre el particular podemos abundar que en las leyes mexicanas es usual que se utilicen las expresiones de “*fuero federal*” y “*fuero común*” para distinguir los delitos del orden federal y los locales, respectivamente

En nuestra Constitución el artículo 13 regula el *fuero de guerra*, que en realidad se refiere a un régimen jurídico concerniente a delitos y faltas contra la disciplina militar.

La palabra *foro* proviene del vocablo latino *forum* que significa recinto sin edificar, plaza pública, vida pública y judicial. También de le denomina foro al lugar en donde se administra justicia.

En los reinos hispánicos de la Edad Media a la palabra *fuero* se le daba el significado de derecho local, aplicándose posteriormente a cierto tipo de recopilaciones legislativas. A finales de la Edad Media se le identificó con privilegio.

En nuestra legislación se confunden los términos *jurisdicción* y *competencia*, siendo que la primera es la facultad de resolver un litigio y la segunda los límites de esa facultad.

Asimismo se habla de fuero como sinónimo de jurisdicción. Así encontramos las voces de fuero federal, fuero común y fuero de guerra. La voz *foro* se deriva de fuero y se utiliza generalmente para nombrar a los tribunales y al lugar donde se localizan.⁴

A mayor abundamiento el Doctor Marco Antonio Díaz de León señala que “La jurisdicción en un poder del Estado que sirve para resolver y dirimir los conflictos de intereses o litigios, que someten a su decisión las personas físicas o jurídicas y, que resuelve mediante sentencias que admiten la calidad de cosa juzgada... Por lo tanto, la jurisdicción es una función del Estado de administrar pública justicia; con ello se señala que aquella no es sólo un poder del Estado, sino, también un deber que se cumple mediante el proceso y por conducto de los órganos oficiales creados especialmente para ello, conocidos con el nombre de jueces o tribunales, los que, en su conjunto, conforman el Poder Judicial del Estado. El concepto de jurisdicción que se acaba de señalar, no es muy conocido aun en el lenguaje jurídico, ya que ha menudo se le otorgan diversos significados equivocados... autores como Couture nos señalan las confusiones sobre este tema, al indicar que “en los países latinoamericanos este vocablo tiene, por lo menos cuatro acepciones: como ámbito territorial; como sinónimo de competencia; como conjunto de poderes o autoridad de ciertos órganos del poder público; y su sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia”⁵

Por otra parte, el Doctor Burgoa señala que “la competencia en general es una condición presupuestal *sine qua non*, para que la actuación de una determinada autoridad en el desarrollo de la función estatal que genéricamente le corresponde, sea válida y eficaz... la competencia es aquel conjunto de facultades con que el orden jurídico inviste a una autoridad para desarrollarla.”⁶

En ese mismo orden de ideas, podemos señalar que existen desde el punto de vista genérico dos especies de fuero: *el personal y el real o material*.

⁴ Cfr. Instituto de Investigaciones Jurídicas.- *Diccionario Jurídico Mexicano*. Edit. Porrúa, S.A. y UNAM. México D. F. 1991. Tomo.- “D-H” Pág. 1484.

⁵ Marco Antonio Díaz de León.-*Diccionario de Derecho Procesal Penal y de términos usuales en el proceso penal*, Tomo I; 2ª Edición; México D. F. 1989 Edit. Porrúa S. A. Pág. 1002

El fuero personal está constituido por un conjunto de privilegios y prerrogativas que se acuerdan a favor de una o varias personas determinadas. Los privilegios o prerrogativas se traducen en una serie de favores y excepciones o ventajas para sus titulares, viven y mueren con las personas beneficiadas por ellos. Los beneficiarios del fuero personal, se colocan dentro de una situación jurídica *sui generis* diversa de la que se encuentran los demás individuos. Así, un sujeto titular de un fuero personal no puede ser sometido a la jurisdicción del tribunal que conocería de un determinado proceso por razón de la naturaleza del delito cometido, por lo que no está tampoco dicho sujeto colocado en una situación igualitaria con las demás personas.

En sentido contrario, el fuero real, material u objetivo no se refiere a una persona un determinado número de sujetos. Este tipo de fuero no contiene un conjunto de ventajas o favores personales, sino que sólo se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la naturaleza o índole del hecho, así en nuestro régimen jurídico mexicano existen los fueros federales y local que no significan otra cosa que esferas de competencia entre los tribunales de la Federación y los de los Estados, fijadas en razón de la naturaleza formal (federal o local) de los actos, hechos o negocios que se someten a su conocimiento o que dan origen al procedimiento que ante ellos deba ventilarse. Al fuero que se traduce en órbitas de competencia jurisdiccional se le da el nombre de material o real, porque para su existencia se toma en cuenta un elemento ontológico, que se constituye por hechos, actos o situaciones que son extrapersonales y que pueden estar relacionados con cualquier sujeto, independientemente de la condición especial de éste. Por lo que, también al fuero real o material se le, puede llamar objetivo, porque se establece en atención a circunstancias, fenómenos, elementos, etc. La Constitución no prohíbe el fuero material.⁷

En síntesis, el fuero entendido en el sentido real, material u objetivo, significa una situación delimitada de competencia o jurisdicción entre dos tipos de tribunales, como

⁶ Ignacio Burgoa.- *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*.- México D. F. 1984.- Edit. Porrúa, S. A. pág. 77

⁷ Cfr. Ignacio Burgoa.- *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*.-Edit. Porrúa, S.A. – México, D. F. 1984. Págs. 172 y 173.

sucede en el caso del fuero federal y del fuero común, que son órbitas de competencia de los tribunales de la Federación y lo del orden local, respectivamente.

Podemos concluir que, de acuerdo con lo asentado *supra*, - con relación al tema de la procuración de justicia federal - el conocimiento de los delitos del orden federal correspondería a la autoridad ministerial federal, atendiendo a los bienes jurídicos que se tutelan por las leyes federales y por la órbita de atribuciones que corresponda a los tribunales. Caso contrario sería el conocimiento de los asuntos cuya naturaleza es conceptuada de manera inversa, en cuyo caso serían de la competencia del fuero común. Desde luego que la facultad para conocer situaciones pertenecientes tanto a una esfera de conocimiento ministerial como a otra, se encuentran en una ley.

No obstante que la competencia implica también la cantidad de poder que tiene o con que cuenta un Órgano para actuar, ya sea de carácter ejecutivo, legislativo o judicial y que se debe contener en una ley, los Poderes no obstante que constitucionalmente se encuentran divididos para su ejercicio, suelen invadir sus esferas de competencia ya sea por disposición expresa de la Constitución o por mera funcionalidad a veces. En el capítulo relativo al Presidencialismo en México abundaremos a estos respectos.

2. 3. La Naturaleza jurídica del Ministerio Público de la Federación.

La naturaleza jurídica del Ministerio Público es difícil de definir debido a las distintas fuentes de su origen y a la complejidad material y funcional de su evolución, y desde luego, derivado de su propia actuación que lo constriñen las leyes.

EL Ministerio Público de la Federación - como figura en estudio que a su vez comprende al del Fuero Común por tener un mismo origen - doctrinalmente se le han atribuido numerosas características procesales por ser un órgano acusador y considerársele, por ende, el sello distintivo en su quehacer ministerial. Dichas características se traducen en su intervención en la persecución de los delitos y en todo lo relacionado con su accionar en el proceso penal.

Otro de los aspectos que se han estudiado respecto a la naturaleza del Ministerio Público, es su calidad de *parte* en el proceso penal, resaltándose que su intervención no es personal sino institucional, ya que participa únicamente de manera formal o procesal.

Al Ministerio Público cuando participa de manera formal en el proceso, se le califica como órgano imparcial o de buena fé, porque posee el carácter de sujeto procesal – según la doctrina –, pero cuando interviene en sentido material, se le vincula decisivamente a la acusación, ya que puede resolver sobre el ejercicio de la acción penal, rendir conclusiones acusatorias o no acusatorias, etc., cuyas decisiones influyen en el órgano jurisdiccional, excitándolo y motivándolo para que emita un juicio de reproche.

Al Ministerio Público también se le concede la participación en otras ramas del enjuiciamiento, actuando a favor de grupos desprotegidos, como en los casos de los menores, ausentes y en general en beneficio de la familia, especialmente en tratándose de la materia de atención a víctimas u ofendidos por el delito.⁸

Sin duda que el concepto de *parte* en el proceso penal por ser el titular de la acción penal, es – a nuestro juicio – el elemento principal que doctrinariamente se toma en cuenta para definir la naturaleza jurídica del Ministerio Público, quizás en un enfoque parcial.

Al efecto el Doctor Marco Antonio Díaz de León considera que el Ministerio Público tiene el carácter de *parte* en el sentido formal en el proceso penal, independientemente de su calidad de sujeto en la relación procesal, encontrando que este concepto de *parte* perturba a los doctrinarios y estudiosos del tema porque se piensa que proviene del Derecho Procesal Civil, en donde existe una *litis* donde se controvierten intereses, superando los penalistas finalmente esta disquisición porque en el proceso penal no existe contienda entre los sujetos de la relación procesal, ya que el interés es sólo el de buscar la verdad concerniente a un hecho, y tanto el Ministerio Público como el imputado tienden a determinar esa verdad, siendo por tanto la diferencia de carácter procesal y no substancial y no se puede hablar de *litis* o *conflicto* de intereses en el proceso penal.⁹

⁸ Cfr. Héctor Fix Zamudio.- *Función Constitucional del Ministerio Público.- UNAM.- México, D. F. 2002.-* Págs.38, 39 y Sigs.

⁹ Cfr. Marco Antonio Díaz de León.- *Diccionario de Derecho Procesal Penal.- Edit. Porrúa, S:A- México, D. F. 1989.-* Págs.1202 y 1203.

Al Respecto de esta postura, Niceto Alcalá – Zamora y Castillo contempla el tema de las “*partes*” arrancando sobre las ideas de Goldschidt, en el sentido de que el concepto de parte es de carácter formal, en virtud de que no son los sujetos del derecho o de la obligación controvertidos, superándose así las dificultades relativas al enjuiciamiento criminal que surgirían si se tratase de conceptuar a las partes en sentido material.

El contraste entre las partes y el juzgador se establece cuando se presentan aquéllas como los sujetos de la acción y a este último como el sujeto del juicio.

Igualmente, las “*partes*” son los sujetos que reclaman una decisión jurisdiccional respecto a la pretensión que en el proceso se debate, en tanto que el juez es el órgano encargado de pronunciarse, a favor de quien tenga razón acerca de las peticiones de protección jurídica que aquéllas le hayan dirigido, siendo imposible identificar completamente partes y litigantes, no obstante que estas dos figuras coinciden o se actualizan en lo civil, no acontece lo mismo en lo penal, ya que el Ministerio Público, órgano acusador natural, sería ajeno al litigio, al atribuírsele en el enjuiciamiento criminal un sentido iusprivatista.¹⁰

Por otro lado, existen innumerables posiciones sobre la naturaleza jurídica del Ministerio Público, ya que algunos autores lo consideran como parte en proceso penal y en cambio, otras posturas le niegan esta calidad, se le considera como *jurisdicente* por algunos y con características sui generis, por otros, debido a su complejidad, teniendo mayor aceptación su actividad mas descollante como es la titularidad del ejercicio de la acción penal.

No se puede soslayar también al Ministerio Público como integrante de una Institución, compuesta por un cuerpo de funcionarios, con una gran cercanía a la judicatura, pero en sentido funcional, sigue un comportamiento similar al de las partes, concretamente cuando actúa como órgano requirente y no jurisdicente.

¹⁰ Cfr. Niceto Alcalá – Zamora y Castillo.- *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso* (1945-1972) (Tomos 1-11).- UNAM.- México, D. F.1992- Págs. 278 y 279.

Al Ministerio Público se le puede observar desde distintos puntos de vista a través de los cuales se les aprecian diversas características, tales como: *a) con carácter accionante o requirente, con o sin contraparte; b) naturaleza dictaminadora o consultiva; y c) naturaleza de índole orgánica o administrativa.*

En el primero de los casos, el Ministerio público realiza actos de parte en sentido formal, es decir, no actúa como el litigante. En el segundo de los supuestos o calidades, los actos del Ministerio Público no tienen equivalente entre los realizados por las partes, sino más bien cumple con un asesoramiento jurídico al juez para evitar la superficialidad de sus dictámenes. El tercero de los casos queda fuera del campo estrictamente procesal.¹¹

Un análisis que nos parece certero es el que realiza Juventino Castro, que señala que la verdadera esencia del ejercicio de la acción penal corresponde a una función política y administrativa que se desarrolla en el campo de la justicia y el Ministerio público no es un órgano que se encarga de impartir justicia, sino un órgano administrativo que vigila que se aplique la ley por aquellos que sí tienen la misión de impartir justicia. Es un órgano requirente en el proceso penal para definir la relación penal.¹²

En nuestra opinión personal, podemos agregar dos características más, extraídas de los textos anteriores: *d) como de naturaleza social y, e) como de naturaleza política*

Desde el punto de vista de la naturaleza social, las funciones del Ministerio Público comprenden la de Representante social porque se encarga de vigilar el cumplimiento estricto de la ley.

En lo relativo a sus características de naturaleza política, conciernen a sus decisiones o resoluciones que tienden a afectar el contexto de las relaciones entre los gobernantes y gobernados, es decir, el *status* político de los gobernados propiamente dicho, integrado por un conjunto de derechos, obligaciones y prerrogativas.

¹¹ Cfr. Opus. Cit. Págs. 303, 304 y Sigs.

En ese orden de ideas y vistas algunas posiciones doctrinarias que examinan la naturaleza jurídica del Ministerio Público podemos manifestar que coincidimos con ellas, pero que, sin embargo, algunas han sido superadas por los cambios orgánicos que se han impuesto a la figura señera del Ministerio Público debido a la vertiginosa evolución de la criminalidad, que han obligado al Estado a dotarlo de mayores elementos y funciones jurídicas de carácter interno – en la legislación nacional- y en lo externo, incluyéndolo en la cooperación internacional, de ahí que expresemos algunas consideraciones personales.

En efecto, como mencionábamos *supra*, la naturaleza jurídica del Ministerio Público de la Federación, suele definirse a través de su participación en el proceso penal, como una autoridad requirente mediante el ejercicio de la acción penal y por tanto su calidad de “*parte*” en el proceso es indiscutible, a cuyo respecto debemos recordar que el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 4 establece en su párrafo primero que los procedimientos de preinstrucción, instrucción y primer instancia, así como la segunda instancia ante el tribunal de apelación, constituyen el proceso penal federal.

Ese mismo dispositivo en su párrafo segundo, señala que durante estos procedimientos, el Ministerio Público y la Policía Judicial (sic) bajo el mando de aquél, ejercerán, en su caso, también las funciones que señala la fracción II del artículo 2; y el Ministerio Público cuidará de que los tribunales federales apliquen estrictamente las leyes relativas y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente, con lo cual se comprueban las opiniones del Maestro Castro y Niceto Alcalá – Zamora y Castillo, al considerar al Ministerio Público como “*parte requirente*”

El artículo 2 del Código Federal de procedimientos Penales Federales, contempla la obligación del Ministerio Público Federal (sic) de llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales, en su fracción II se ordena a dicho funcionario, practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño.

¹² Cfr. Juventino V. Castro.- *El Ministerio Público en México (Funciones y Disfunciones)*.- Edit. Porrúa, S.A.- México, D. F. 1978.- Pág. 39.

El artículo 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las funciones y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, de cuyo texto se pueden desprender sin duda las inquietudes o preocupaciones que menciona Marco Antonio Díaz de León, relativas a la intervención del Ministerio Público como *parte litigante*, por lo cual debemos advertir también que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 4, fracción II, inciso b), señala que corresponde al Ministerio público de la Federación, intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República mantendrá informado al Presidente de la República de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desestimiento.

Igualmente, en el inciso c) del precepto antes citado también se establece que es obligación del Ministerio Público de la Federación intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud del coordinador de sector correspondiente. El Procurador General de la República acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público. Los coordinadores de sector y, por acuerdo de éstos las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva, por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Institución los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o patrimonio ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos la Institución se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que estime convenientes.

Finalmente, el inciso d) del multicitado precepto, también faculta al Ministerio Público a intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esa calidad.

Por tales razones, puede concluirse en lo referente a la intervención del Ministerio Público en el proceso civil, que si interviene como “*parte*” y desde luego en la fase contenciosa, representando a la Federación en todos los negocios en que sea parte o tenga interés jurídico, cuidando la trascendencia de los asuntos, o bien participando como coadyuvante, e igualmente interviene en controversias en que sean parte los diplomáticos, y lo que es más aun, en los procedimientos de extradición internacional el Procurador General de la República se convierte en al abogado o representante del país requirente, tomado – en sentido figurado - el carácter de su mandatario. Igual sucede cuando México solicita alguna extradición internacional a un gobierno extranjero.

De la misma forma, podemos concluir – como anunciábamos arriba - que nuestra legislación rompe con los principios doctrinarios o autorales que tradicionalmente pretenden analizar la naturaleza jurídica del Ministerio Público, por lo vertiginoso del cambio social, que también comprende al fenómeno delictivo.

Otra situación que a nuestro juicio amerita comentario crítico, es la concerniente a que el Ministerio Público tiene el carácter de representante social o representante de la sociedad, en razón a que se considera – como dice el Maestro Castro - que tiene una fuerza incontrastable al representar a la sociedad para el cumplimiento estricto de la ley.¹³

Esta conceptualización se ve claramente en la legislación ordinaria, en las disposiciones contenidas en la fracción VII del artículo 1, del Código Federal de Procedimientos Penales, además de otras, que señala un carácter de representante social para el Ministerio Público al establecer que si en cualquiera de los procedimientos – preinstrucción, instrucción, primera instancia, segunda instancia, ejecución y los relativos a inimputables - algún menor o incapaz se ve relacionado con los hechos objeto de ellos, sea como autor o partícipe, testigo víctima u ofendido, o con cualquier otro carácter, el Ministerio Público o el tribunal respectivo suplirán la ausencia o deficiencia de

¹³ Cfr. Ibid. Pág. 38.

razonamientos y fundamentos que conduzcan a proteger los derechos que legítimamente puedan corresponderles.

Esta representación social también se regula en la parte *in fine* de la fracción X del apartado "A" del artículo 20 constitucional, que establece que en todo proceso penal la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

En concordancia con dicha regulación constitucional, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 4, fracción I, apartado C), establece que en materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito corresponde al Ministerio Público de la Federación:

a) Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal;

b) Recibir todos los elementos de prueba que la víctima u ofendido le aporte en ejercicio de su derecho de coadyuvancia, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como para determinar, en su caso, la procedencia y monto de la reparación del daño. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

c) Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y, en los casos de delitos contra la vida y el normal desarrollo psicosexual, privación ilegal de la libertad, o cuando así lo considere procedente, dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

d) Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto;

e) Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Ministerio Público de la Federación lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

f) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos que sea procedente, la reparación del daño, y (sic).

g) Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables.

En nuestra legislación encontramos una situación que pudiese parecernos contraria a la idea de representación social como función primordial del Ministerio Público, ya que en nuestra Constitución General se observa que en el artículo 102 Apartado "A", en su párrafo primero se establece que la Ley organizará el Ministerio Público (sic) de la Federación...El Ministerio Público de Federación estará presidido por un Procurador General de la República...; en su párrafo segundo se lee que incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ... , de donde podemos concluir que el Ministerio Público es un representante de la Federación y por ende del Estado – de donde surge así, una posición contraria a la imagen que se tiene de Representante Social del Ministerio Público – ya que en nuestro concepto, todo el aparato, mecanismos, cuerpo de funcionarios, normatividad constitucional e institucional, etc. le dan una personalidad jurídica propia que no posee la sociedad y desde luego, es un órgano o institución encargado de velar que se cumpla la ley y el mandato que lo hace accionar es de carácter administrativo, por lo que también en *lato sensu*, es posible considerar al Ministerio público como representante social y en *stricto sensu*, podemos considerarlo como un órgano del Estado, encargado de hacer efectiva la pretensión punitiva, que surge cuando se ejecuta un delito, como una situación, entonces de carácter subjetivo, pues nace así el derecho del Estado para castigar al que ha violado un disposición o norma de carácter penal.

Es de considerarse – como señala Niceto Alcalá – Zamora y Castillo, citado arriba – el Ministerio Público tiene también el carácter de autoridad administrativa – aunque dicho autor no lo analiza en esa calidad -, pero es entendible que para su funcionamiento necesita un cuerpo de funcionarios que le sean adscritos orgánicamente, tener un recinto oficial en donde pueda realizar sus funciones, y una representación de carácter material, entre otras calidades, en un sentido general, además de que sus integrantes – desde el punto de vista jurídico – son nombrados por el Ejecutivo, según reza el artículo 102 apartado “A” constitucional, autoridad eminentemente administrativa, calidad que se refrenda o se desprende también de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

A mayor abundamiento, es de subrayarse que el artículo 90 de la Constitución General considera que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, a cuyo particular también llama la atención que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no contempla a la Procuraduría General de la República; sin embargo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 1 establece que dicha 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 Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables, lo cual parecería que el legislador pretendió darle una situación *sui generis* a la Procuraduría General de la República, pero a la vez la encuadró dentro de la administración pública centralizada sujetándola también al Poder Ejecutivo Federal, al igual que lo hizo en otras leyes.

En conclusión, podemos señalar que el Ministerio Público de la Federación es un órgano estadual, por el que se ejerce la pretensión punitiva del Estado en representación de un interés general, con naturaleza eminentemente jurídica, con matices políticos, ya que sus decisiones inciden en la relación entre gobernantes y gobernados – en sentido lato- al modificar el *status* individual cuando se violentan las normas penales, además de

su origen administrativo, ya que es nombrado por el Ejecutivo, poseyendo así una obligación social frente a la comunidad al representarla en cada caso concreto cuando ejerce el *ius puniendi* que le transmite el Estado.

El Ministerio Público posee un cuerpo orgánico para hacer cumplir sus determinaciones, asentándose en una institución denominada “*Procuraduría*”, estando por tanto, afecto a una normatividad ordinaria y de carácter institucional interna que garantizan la vigilancia del cumplimiento estricto de la ley, lo cual le proporciona una naturaleza orgánica y funcional de carácter administrativo, amén de que es nombrado por una autoridad administrativa como es el Ejecutivo, siendo así que esta calidad de tipo “*administrativo*”, ha sido suficientemente aceptada por nuestro derecho mexicano.

No se puede desestimar también que el Ministerio público es un organismo jurídico, con capacidad técnica-jurídica, que le permite desempeñarse en todo el firmamento del derecho mexicano y el internacional, en todas sus facetas, lo que lo convierte en un funcionario con atribuciones legales superiores, en relación a los demás miembros de la administración pública federal, con una representación social del interés de la comunidad nacional.

Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas tesis ha sustentado la naturaleza administrativa del Ministerio Público, como la que a continuación transcribimos:

Octava Epoca

Instancia: Pleno

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 71, Noviembre de 1993

Tesis: P. LXII/93

Página: 33

AVERIGUACION PREVIA, ACTOS REALIZADOS EN LA. ES COMPETENTE PARA CONOCER EN SU CONTRA EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Cuando se trata de actos consistentes en la abstención a integrar la averiguación previa, no se está en presencia de resolución judicial alguna, pues los actos reclamados emanan no de una autoridad judicial, sino que han sido atribuidos a autoridades que tienen el carácter de administrativas, como lo son el Procurador General de Justicia y el agente del Ministerio

Público. Tampoco se trata de actos que afecten la libertad personal ni de aquéllos que importe peligro de privación de la vida, deportación, destierro ni de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución General de la República, ya que son de carácter omisivo o de abstención en la fase administrativa que es la averiguación previa. No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se haga referencia a las violaciones al artículo 16 constitucional, en materia penal, y que por ello pudiese pensarse que siempre que se trate de violaciones de tal naturaleza, se dé la competencia en favor de los jueces de Distrito en materia penal, pues, en primer lugar, si se hace tal diferencia, es porque las transgresiones al precepto constitucional aludido pueden verificarse en cualquier materia, ya sea penal, administrativa o civil y, en segundo, porque a lo único a que hace alusión este párrafo es a la opción que se otorga al interesado de promover el juicio ante el juez de Distrito respectivo, o bien, ante el superior del tribunal a quien se impute la violación reclamada.

Competencia 97/92. Suscitada entre el Juez Tercero de Distrito en Materia Penal y el Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa, ambos en el Estado de Jalisco. 18 de agosto de 1993. Unanimidad de quince votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Rolando González Licona.

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el miércoles veinte de octubre en curso, por unanimidad de diecinueve votos de los señores Ministros Presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, Ignacio Magaña Cárdenas, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, José Antonio Llanos Duarte, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número LXII/93, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausente: Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez. México, Distrito Federal, a veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y tres.

Es indudable que la naturaleza del Ministerio Público es de carácter administrativo, tal y como lo consideran las tesis de jurisprudencia transcrita, la cual ya ha sido superada. Por otro lado, es importante resaltar que no obstante la naturaleza administrativa del Ministerio Público, sus actos frente al Poder Judicial son de carácter penal cuando ejercita acción en contra de algún probable responsable, lo cual trasciende a otra disciplina jurídica, habida cuenta que su actuación se circunscribe a una representación social que

solicita finalmente al Juez natural de la causa, en su caso, la emisión de un juicio de reproche.

Novena Época

No. de registro: 179,990

Instancia: Primera Sala

Jurisprudencia Penal

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Diciembre de 2004

Tesis: la./J. 89/2004

Página: 22

AVERIGUACIÓN PREVIA. EL JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL ES COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INTERPUESTO CONTRA LOS ACTOS REALIZADOS POR EL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE LA INTEGRACIÓN DE AQUÉLLA.

Cuando se trate de juicios de amparo interpuestos en contra de actos realizados por el agente del Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa, que no incidan en la libertad personal del quejoso ni se esté en presencia de un procedimiento de extradición, en atención a su naturaleza intrínsecamente penal, independientemente de la procedencia del juicio de garantías, es competente para conocer de ellos el Juez de Distrito en Materia Penal y, en consecuencia, el Tribunal Colegiado de Circuito en la misma materia para resolver el recurso de revisión respectivo. Ello es así, en virtud de que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al conocer de conflictos competenciales suscitados entre tribunales Colegiados o Jueces de Distrito atiende a la naturaleza del acto reclamado para decidirlos, prescindiendo de la naturaleza formal de la autoridad de la que emana el acto; de ahí que aun cuando durante la integración de la averiguación previa el agente del Ministerio Público es una autoridad formalmente administrativa, los actos que realiza son de naturaleza penal, ya que practica toda clase de diligencias con fundamento en leyes penales, tanto sustantivas como adjetivas, por lo que se actualiza la competencia de los Jueces de Distrito en Materia Penal, prevista en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues de la interpretación sistemática de sus fracciones se advierte que su teleología no está informada por el carácter orgánico de la autoridad que emite el acto, sino por la naturaleza penal de su actuación, aunado a que dicho análisis respeta el principio de especialización, el cual garantiza la expeditéz en el fallo, ya que la resolución de los asuntos por materia requiere del conocimiento y experiencia que tienen los que se dedican en forma específica a una determinada rama del derecho, y que por ello pueden ponderar en forma más expedita y autorizada las distintas soluciones al caso concreto.

Contradicción de tesis 36/2001-PS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y los Tribunales Colegiados Primero y

Segundo en Materia Administrativa del mismo circuito. 30 de junio de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosaura Rivera Salcedo.

Tesis de jurisprudencia 89/2004. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

Novena Época

No. de registro: 189,338

Instancia: Pleno

Aislada Penal

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Julio de 2001

Tesis: P. XII/2001

Página: 7

COMPETENCIA EN MATERIA PENAL. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO ESPECIALIZADO EN ESA MATERIA EL CONOCIMIENTO DE UN RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE UNA SENTENCIA QUE DETERMINE QUE EL MINISTERIO PÚBLICO ESTÁ FACULTADO PARA DICTAR MEDIDAS TENDENTES A ASEGURAR LOS BIENES RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN DE UN DELITO.

Es competente un Tribunal Colegiado en Materia Penal para conocer del recurso de revisión en el que se reclama la resolución dictada por un Juez de Distrito que niegue el amparo al peticionario de garantías, al estimar que el Ministerio Público se encuentra legalmente facultado para dictar medidas tendentes a asegurar los bienes relacionados con la investigación de un ilícito. Ello es así, porque los actos procedimentales emitidos en la etapa de la averiguación previa por el Ministerio Público, consistentes en el aseguramiento, conservación y retención de bienes relacionados con la investigación de un delito tienen naturaleza intrínsecamente penal, pues aunque el titular del Ministerio Público es una autoridad administrativa que tiene a su cargo la tutela jurídica de los intereses del Estado y de la sociedad, cuando actúa en la fase de averiguación previa, que forma parte del procedimiento penal, lo hace en ejercicio del imperio que le otorgan los artículos 20, fracción X, 21 y 102 de la Constitución Federal, por lo que su proceder como titular exclusivo de la acción penal y encargado de aportar al juzgador las pruebas relacionadas con la acreditación de la existencia del delito y la plena responsabilidad del procesado, apoyándose en disposiciones aplicables en materia penal, sólo puede ser calificado como una actividad de contenido penal. Esto es, cuando se trata de actos o abstenciones del Ministerio Público en la averiguación previa, no es suficiente estimar que por tratarse de una autoridad administrativa, los actos que emita revistan también ese carácter, ya que para determinar las características jurídicas del acto, se debe atender a la naturaleza del mismo, de modo que si éste se sujeta a disposiciones de naturaleza penal, debe considerarse que corresponde a esa materia aunque provenga de una autoridad administrativa.

Competencia 140/2000. Suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Cuarto Circuito. 3 de abril de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Miguel Ángel Zelonka Vela.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy tres de julio en curso, aprobó, con el número XII/2001, la tesis aislada que antecede; y determinó que la tesis aislada que antecede; y determino que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a tres de julio de dos mil uno.

2. 4. La “cara penal” y la “no penal” de la procuración de justicia federal.

La “cara penal” constituye la esencia de la procuración de justicia ya que el artículo 102 apartado “A” constitucional le confiere al Ministerio Público de la Federación la obligación de perseguir los delitos del orden federal. Esta faceta del Ministerio Público es la mas conocida por la sociedad porque de alguna forma ejerce el *ius puniendi* que le encarga el Estado, preservando la paz, el orden y la seguridad nacionales.

En tratándose de las atribuciones en materia penal, el Ministerio Público tiene innumerables facultades que no solamente se encuentran inscritas en el Código Penal Federal sino en distintas leyes especiales conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de dicho ordenamiento.

En términos generales la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República aglutina en su artículo 4 fracción I, dichas facultades, que se refieren en la averiguación previa, a recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos; investigar los delitos de orden federal, así como los de fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción; practicar las diligencias necesaria para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como reparación de los daños y perjuicios causados; ordenar la detención y, en su caso detener a los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución General; realizar el aseguramiento de bienes de conformidad

con las disposiciones aplicables; restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables; conceder la libertad provisional a los indiciados; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo de precautorio de bienes; propiciar la conciliación de intereses en conflicto cuando la ley lo permita; determinar la incompetencia y remitir el asunto a las autoridades que deba conocer, la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente, la reserva de la averiguación previa y determinar el no ejercicio de la acción penal.

Ante los órganos jurisdiccionales le corresponde al Ministerio Público de la Federación ejercitar la acción penal; solicitar órdenes de cateo, de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios; poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas; aportar pruebas; formular conclusiones; impugnar en términos de ley las resoluciones judiciales, entre otras más.

Dentro de las atribuciones del hecho público las que más destacan desde luego son las relativas al combate del narcotráfico y la delincuencia organizada, en donde nuestro país ha cristalizado día con día los compromisos internacionales en materia de asistencia y cooperación técnico-jurídica, para alargar el brazo de la justicia; sin embargo, conviene subrayar que mientras la procuración de justicia tiene que apegarse completamente a un orden constitucional, la delincuencia se desarrolla al margen de ese orden al transgredir el Estado de derecho, lo cual les permite actuar con mayor rapidez que la institucionalidad, siendo éste un grave problema porque obliga a la procuración de justicia a intervenir cuando el delito se encuentra consumado, generalmente, aunque dentro de sus funciones se encuentren las preventivas, por lo cual, atendiendo a un tipo de política criminal moderno, el Estado mexicano debe incentivar sus acciones de carácter preventivo en tratándose especialmente de delincuencia organizada e internacional.

Por otro lado, es frecuente que la sociedad piense, cuando se refiere al Ministerio Público de la Federación y por ende a la Procuración de Justicia Federal, que sus actividades o funciones son esencialmente de carácter penal, lo cual está muy alejado de la verdad ya que el artículo 102 constitucional apartado "A" le atribuye distintas

encomiendas, como son las de carácter penal, desde luego, como interviniente en el proceso civil, en la Representación Social, y la representación de la federación, le señala intervención de carácter internacional, entre otras, en cuyo caso, este último, el Procurador General de la República se convierte en defensor y representante de los intereses de los Estados extranjeros, resultando así una función que pudiera resultarnos insólita, ya que estamos hablando de la cara no penal de la Procuraduría General de la República, por llamarla de alguna manera.

Resulta muy ilustrativa la manifestación del Doctor Juventino V. Castro sobre el particular:

“Tengo fijo en mi recuerdo una conversación que tuve con don Sergio García Ramírez, cuando éste era Procurador General de la República y yo Director General Jurídico de la misma. Le comentaba los engañosos resultados de los aspirantes a Agentes del Ministerio público Federal. Ello derivaba de mi intervención - ordenada por él -, como sinodal en las pruebas finales de los abogados capacitados por el INACIPE (Instituto Nacional de Ciencias Penales), Organismo creado precisamente para preparar técnicamente a los profesionales que desean hacer carrera como Agentes del Ministerio público, representando yo en el sínodo a la Dirección General Jurídica de la Procuraduría de la que yo era Titular. Mis compañeros sinodales preguntaban a los sustentantes - y con gran frecuencia obtenían excelentes respuestas-, en relación con la investigación de los delitos, las actuaciones en los procesos penales, los recursos interpuestos por el Ministerio Público o por las partes en el proceso penal, y de tantas otras instituciones de derecho penal sustantivo y procesal. Pero cuando afrontaban la fase en la cual yo interrogaba, y pedía a los sustentantes me explicaran cual es el papel del Ministerio Público Federal en el Amparo; como manejar una extradición; que métodos se deberían utilizar para defender a la Federación en las acciones intentadas contra su patrimonio en Juicios Federales Civiles; o finalmente las bases de la intervención de la Procuraduría en los Juicios de nacionalización, generalmente lo único que obtenía era: bien respuestas imaginativas o finalmente la provocación de un estupor total. Los aspirantes tomaban una actitud de reproche, como si los hubiéramos engañado. Parecería que se decían a sí mismos que si concurrieron a tomar un examen de derecho, porqué se les preguntaba sobre ingeniería. No podían concebir que un Agente del Ministerio Público se encargara legalmente de menesteres tan ajenos a su acierto natural, según ellos era el derecho y los procesos penales, Lo peor era que algunos de los sustentantes, que pasaban exitosamente las pruebas penales, eran finalmente asignados como “expertos” en las actividades propias de mi Dirección.

Con frecuencia su primera actuación consistía en renunciar al cargo. Por ello - le explicaba yo a don Sergio -, debería reflexionarse con hondura en que de hecho existen dos Procuradurías Generales de la República. Una Procuraduría Penal; y otra que en el mejor de los casos- ante la falta de una denominación común-, deberíamos de llamar Procuraduría no penal, entre otras cuestiones, le haría falta - en cualquier forma, la regulación de su principal atributo como promotor constitucional...”¹⁴

Al respecto, el artículo 102 constitucional apartado “A”, le confiere al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; obliga al procurador General de la República a intervenir personalmente ante las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la propia constitución; en todos los negocios en que la federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, de donde puede colegirse que no todas sus funciones son de carácter penal.

Igualmente, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con independencia de las atribuciones que le otorga al Ministerio público de la Federación para intervenir en la averiguación previa y en general en el proceso ante los órganos jurisdiccionales, le concede verdadera competencia de representante social, como en el caso de la materia de atención a la víctima o del ofendido por algún delito, para vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad, para intervenir en esta decisión internacional, para participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, para fomentar una cultura de respeto a las garantías constitucionales y los derechos humanos, entre otras, que realmente no forman parte del sistema acusatorio, esencialmente y como lo conocemos ordinariamente.

En consecuencia, todas estas actividades se refieren a la parte “no penal” que toda Procuraduría tiene y que pasa inadvertida para la sociedad que solamente repara en la presencia de un funcionario, como lo es el Ministerio Público de la Federación, persecutor de delitos. Estas actividades, distintas de las penales –aunque no en esencia - constituyen la formación de una fuerte estructura que apoya las funciones del Ministerio público y sin las cuales no podría trabajar.

¹⁴ Cfr. Juventino Castro y Castro.- *Réquiem para el Ministerio Público en el Amparo.- Edit. Poder Judicial de la Federación.- México, D.F. 2001.-* Págs. 50,51 y 52.

2. 5. La Procuración de Justicia Federal y los Derechos Humanos.

Los derechos humanos es un concepto que cobra notoriedad después de la segunda guerra mundial, aunque algunos tratadistas afirman que la idea de los derechos humanos del hombre surgió durante el enfrentamiento de los pueblos contra el régimen feudal y la formación de las relaciones burguesas *vid Pérez, Antonio, derechos humanos. Estado de derecho y constitución*, citado por el autor.¹⁵

No debemos desestimar que el primer documento sobre la materia es la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”, de la Asamblea Nacional Francesa en 1789, cuyas ideas se transmitieron en el siglo XVIII por Europa llegando a América Latina, logrando influir a la Constitución Mexicana de Apatzingán de 1814.

El iusnaturalismo surgido en el siglo XVIII señalaba que los derechos humanos devienen de la esencia misma del individuo, como sinónimo de “Derechos Naturales”.

La corriente iusnaturalista se divide en dos campos: el primero con el iusnaturalismo teológico, el cual afirma que el hombre disfruta de ciertos derechos naturales por mandato divino; y el segundo, con el iusnaturalismo racional, el que establece que estos derechos son fruto de la propia naturaleza y el hombre al poseer inteligencia y razón goza de una dignidad que hará posible la convivencia dentro de la sociedad.¹⁶

En México se puede hablar de derechos humanos antes y después de nuestra Constitución actual. La primera mención esta formada por aquellos documentos relativos a los derechos humanos con característica individual y liberal, como por ejemplo la abolición de la esclavitud encabezada por Don Miguel Hidalgo y Costilla en 1810 y el de la Constitución Federal de 1857 en el que se fundamentan los derechos del hombre; igualmente en las leyes de reforma de 1859, al matrimonio civil y la libertad de cultos entre otros. En el segundo de los casos, posteriores a la Constitución de 1917, se tutelan derechos de tipo social.¹⁷

¹⁵ Cfr. José G. Medina Romero.- *Origen filosófico de los derechos humanos y su impacto en la procuración de justicia*.- Revista Mexicana de Justicia número 10.- Procuraduría General de la República. México 2005.- pág. 271

¹⁶ Cfr. *Ibid.*- pág. 271

¹⁷ Cfr. *Ibid.*- págs. 273 y 274

El Estado mexicano reconoció en 1990, la importancia de crear un órgano que protegiese los derechos humanos en México, así el 6 de junio de ese año, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Carlos Salinas de Gortari, mediante decreto presidencial dio origen a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyos aspectos más importantes se reflejaron en que el titular del Poder Ejecutivo Federal recogió e hizo suya la demanda popular para mejorar la defensa y la protección de los derechos humanos; él había adelantado en este aspecto ya que al principio de su sexenio estructuró una Dirección General de la Secretaría de Gobernación, con la denominación de Derechos Humanos; se creó a la Comisión Nacional como una especie de *Ombudsman*, dotándole de funciones que generalmente no tienen esos organismos como la difusión, la divulgación, la capacitación y el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos; se vinculó al nuevo organismo estrechamente con la sociedad al constituirse un consejo integrado por diez personalidades respetadas en México por su independencia de criterio, honestidad y trayectoria profesional, se adecuó a la institución dentro del organigrama de la Secretaría de Gobernación, porque a esa Secretaría le atribuía competencia la Ley Federal de la Administración Pública sobre la cuestión de derechos humanos; se dejaba claro que las recomendaciones solo tenían sustento en las evidencias del expediente, sin que ninguna autoridad pudiera tratar o influir sobre ellas.

Una vez creada la Comisión Nacional, empezaron los cuestionamientos respecto a su inclusión en el marco jurídico constitucional, y así el presidente de la República envió el proyecto de reforma para “*constitucionalizar*” a la Comisión el 18 de noviembre de 1991, aprobándose por unanimidad en el senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.¹⁸

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula a la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su artículo 102 apartado “B”, de la siguiente manera:

¹⁸ Cfr. Jorge Carpizo.- *Derechos Humanos y Ombudsman*.- Edit. Porrúa, S. A. y UNAM.- México, D. F. 1998.- Págs. 81, 82 y Sigs.

El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que ampara el órgano jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del poder judicial de la Federación que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. En organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la comisión permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido en los términos del Título cuarto de esta Constitución. El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los poderes de la unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la Ley. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presente con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

En la actualidad, la Procuraduría General de la República le ha dado gran preponderancia a la protección de los derechos humanos y ha creado en su estructura orgánica una Subprocuraduría que se encarga de atender estos renglones, así como la materia de víctimas, facultando a la propia Institución en el artículo 5 fracción II de su Ley orgánica a velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos, fomentando entre los servidores públicos de la institución una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos, atendiendo las visitas, quejas propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos internacionales de protección de derechos humanos, con lo cual el Ministerio

Público de la Federación se ha ido ciñendo a esa cultura en beneficio de la Representación Social que le corresponde.

Llama la atención una añeja disposición orgánica – vélgase la expresión - que deviene desde la publicación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en 1984 y que ha trascendido a las siguientes - durante el período como Procurador del Dr. Sergio García Ramírez - relativa a la orientación a los particulares respecto de asuntos que presenten al Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean competencia de la Institución, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate. Esta disposición se encuentra en la fracción VII del artículo 5, fracción I, de dicho ordenamiento vigente. Esta tendencia, sin duda pudo considerarse como un “asomo” del legislador por incursionar, aunque sea ligeramente en la creación de un “*pequeño ombudsman*” porque le atribuyó funciones distintas a las persecutoras a la Procuraduría sin que llegase, a ser comprendidas en su esencia, ya que en la práctica es poco frecuente que esta función puede desplegarse, al menos en la forma y con las pretensiones que se incluyó en estos ordenamientos.

En conclusión la procuración de justicia y los derechos humanos son dos presupuestos axiológicos, encargados de vigilar la legalidad de las actuaciones humanas que se traducen en transgresiones a la ley penal y de observar y denunciar que los órganos persecutores de delito actúen conforme a las normas fundamentales, respectivamente, de donde surge la dificultad de lograr un equilibrio racional entre estos dos grandes apartados para buscar una compatibilidad, lo cual solo puede lograrse mediante el sustento de valores tendientes a obtener la justicia, el bien común, imparcialidad, legalidad, apego a las leyes, etc., por parte de los encargados de hacer cumplir la ley en materia penal y mediante la obtención de metas culturales más acordes con la organización social.

3. LA PROCURACION DE JUSTICIA FEDERAL.

3. 1. El Presidencialismo y la procuración de justicia federal en México.

La inclusión de este subtema es de carácter funcional, es decir, el propósito obedece a la necesidad de normarse un criterio respecto a la influencia determinante de la figura del Presidente de la República en la procuración de justicia federal, por pertenecer ésta a la administración pública federal y, además porque el titular del Ejecutivo Federal goza de innumerables facultades constitucionales y *metaconstitucionales* que le permiten inclusive, moldear el *ius puniendi* del Estado como parte del control social formal, a través de su facultad discrecional de nombramiento

La figura del Presidente de la República, históricamente desembocó en una forma de gobierno republicana, representando así en una jefatura de Estado.

En ese sentido se puede decir que Presidente es la “dignidad, empleo o cargo de presidente. Acción de presidir. Sitio que ocupa el presidente o su oficina o morada. Tiempo que dura el cargo. Esta palabra que jurídicamente ofrece importancia en todas las ramas del Derecho, por cuanto en todas ellas existe alguna o algunas instituciones sometidas a la presidencia de persona determinada, tiene, sin embargo, su mayor trascendencia en orden al Derecho político y constitucional. En el ámbito del Derecho privado, puede estar referida a la presidencia de las asociaciones civiles o de las sociedades comerciales, al consejo de familia en aquellas legislaciones que establecen tal institución; en el Derecho procesal y en la organización de los Tribunales, a los magistrados que presiden los mismos, etcétera. (sic) referencia en los sistemas respectivos. En lo que se refiere al Derecho político, la voz que se refiere al Derecho político, la voz PRESIDENCIA DE LA NACION trata el asunto con la debida amplitud. Más el concepto de Presidente de la Nación se encuentra referido al titular del Poder Ejecutivo dentro de los regímenes de sistema presidencialista...”¹

Históricamente se conoce que el primer sistema presidencial surge en la Constitución norteamericana de 1787 en la cual se creó un sistema distinta en cuanto a

¹ Enciclopedia Jurídica Omeba.- *Impresiones Sudamérica.- Buenos Aires, Argentina 1997.- Tomo XXII* Pág. 953.

las relaciones de los poderes ejecutivo y legislativo, pudiendo calificarse así a la Constitución norteamericana, por ello, como la fuente de un sistema presidencial clásico o puro.

Los norteamericanos imitaron el modelo monárquico, pero a la vez, realizándole profundos cambios que esencialmente se basaron en limitar el ejercicio del poder ejecutivo por un tiempo, sin que se transmitiese por herencia, e igualmente, que surgiese de una elección.

La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780 influyeron en la formación de un Poder ejecutivo, que posteriormente consolidó la figura de la presidencia norteamericana.

Por otro lado, las obras de Locke, Montesquieu y Blackstone el poder ejecutivo no estaba delineado en términos de suspicacia o aversión. Así, sin duda, algunos de estos elementos - mencionados suscitadamente - influyeron en la formación del sistema presidencial norteamericano.²

Actualmente prevalecen principalmente dos sistemas de gobierno: el parlamentario y el presidencial.

Joseph La Palombara (sic) señala que en un sistema presidencial el jefe de Estado y el de gobierno, es el Presidente, con independencia del Poder legislativo. Este autor, menciona también algunas características de los sistemas presidencialistas: El legislativo no está obligado a aprobar las iniciativas del Poder Ejecutivo; el Presidente puede vetar las leyes aprobadas por el Legislativo; el Presidente tiene la potestad de nombrar personal o funcionarios; el Legislativo autoriza o no recursos económicos.

Otras características que también se la atribuyen al sistema presidencial son las relativas a que el Presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el Poder legislativo; el Presidente designa a los ministros quienes no son responsables ante el poder legislativo y por tanto no pueden ser destituidos por éste, entre otras.

² Cfr. El Presidencialismo Mexicano.- *Jorge Carpizo.- Editorial Siglo XXI.- México, D. F. 1996.- Pág. 15.*

De la misma manera y un poco más puntual, se le asignan las siguientes características al sistema presidencial:

El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de gobierno.

El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a éste.

El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.

Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

No obstante las anteriores características, no son comunes a todos los sistemas presidencialistas, ya que lo que verdaderamente los distingue es la separación de poderes legislativo y ejecutivo.³

No puede soslayarse de ninguna manera, las causas que contribuyeron en el siglo XIX para la germinación del presidencialismo en Latinoamérica, que se vio atado por el ánimo libertario que emancipó a las colonias del sojuzgamiento español.

³ *Ibid.*- Págs. 12, 14 y 15.

Como elementos fundamentales que pueden apuntarse como comunes a los países latinoamericanos y que incidieron en el desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX, tenemos a:

Tradición indígena;

Afirmación del poder nacional;

Tendencia federalista y centralista;

Poder de la Iglesia;

Sistemas electorales;

Organización social;

Responsabilidad política del Ejecutivo;

Presiones externas;

Inestabilidad institucional;

Incultura política.

Por lo que hace a la *tradición indígena*, el autor Carlos Sábica ha procurado establecer las bases de una teoría de la constitución latinoamericana que se distingue de la que tiene inspiración europea y norteamericana precisamente por incluir entre sus consideraciones lo que puede denominarse como tradición indígena, cuya concepción del poder ha influido decisivamente y de manera directa desde México hasta Perú, Bolivia y Paraguay.

En lo relativo a la *afirmación del poder nacional*, los resultados de las luchas armadas, que tendieron a reafirmar el poderío nacionalista de las colonias independizadas de la corona española en esa época, promovió una tendencia inevitable para que el poder castrense fuese el que gobernara, siendo así que los primeros líderes políticos latinoamericanos fueron capitanes militares, quienes adoptaron una actitud mesiánica y paternalista sobre ciertos sectores de la población, figurando como miembros prominentes de la clase dominante de su época, como en los casos de Sucre, Iturbide, San Martín, O'Higgins, entre otros ejemplos.

La tendencia federalista y centralista se extendió a todo lo largo del Continente, aceptándose de manera importante en México, Colombia, Venezuela y Argentina,

viéndose fortalecido el poder presidencial significativamente. En el modelo centralista se depositaron la suma de las atribuciones de los órganos políticos del Estado unitario y donde se escogió el modelo federativo, hubo que hacer frente, a una vieja tradición indígena, referente a la existencia de poderes locales o regionales de carácter caciquil, que desafiaron al poder político central dentro de la organización federativa.

El poder de la Iglesia se hizo evidente como una de las características más destacadas del dominio político durante el período español de América. La Iglesia ejerció con firmeza en el ámbito de la educación y la cultura en toda la América latina identificando los elementos de la tradición indígena con aquellos que pudieran llevar a una rápida y espontánea integración de los correspondientes a la dominación española.

En cuanto a la *organización social*, es conocido que los pueblos latinoamericanos tenían cierto grado importante hacia la desorganización social en virtud de la inexistencia de sociedades verticales sólidas, de donde puede concluirse la tendencia de la acumulación de facultades en manos de quien también concentre o concentraba la capacidad de decidir.

La responsabilidad política del Ejecutivo se encuentra en la conversión de la presidencia en el eje del poder económico y social dentro de un Estado, cuyo fenómeno atrajo intereses muy importantes dentro de cada Estado latinoamericano, sobreviniendo así un escenario constante en el siglo XIX, en el que se fortalecieron las luchas armadas para llegar al poder, encabezadas por los grupos militares.

Las presiones externas de las potencias extranjeras expansionistas, encabezadas por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y España, buscaban en latinoamérica un territorio propicio para aumentar su dominio y ensanchar sus actividades comerciales, por lo cual, la defensa de la soberanía y el espacio nacional, fortalecieron la figura presidencial o de los titulares del poder ejecutivo, ya que ellos eran los interlocutores nacionales con las potencias extranjeras, además de encabezar los sentimientos de cohesión nacionalista, lo que sin duda engrandeció la funcionalidad de la figura presidencial en el siglo XIX.

La inestabilidad institucional que existió durante el siglo XIX por la falta adecuada de una organización constitucional del Estado se consideró como una alternativa para garantizar la estabilidad que los órganos del poder no podían asegurar. La clase ilustrada latinoamericana, tenía la vista puesta en los modelos de organización política de los Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España, de quienes se tomaron innumerables aspectos relativos a diversas instituciones políticas que inclusive aun prevalecen hasta nuestros días; sin embargo, la normatividad no quedaba como punto central de la organización y como instrumento de garantía para la convivencia, quedando como alternativa el poder presidencial absoluto.

La incultura política que prevaleció durante el siglo XIX no significa que no hayan existido las grandes concepciones jurídicas, políticas y sociales que permiten identificar un sistema democrático liberal, sino que es de afirmarse que no obstante la actuación destacada de muchos personajes, en la sociedad predominaba el reflejo de un escepticismo ocasionado por muchos años de inestabilidad, por la interrupción de la acumulación del poder y por prácticas de corrupción política. Estas secuelas también tuvieron repercusiones en el siglo XX en la mayoría de los Estados latinoamericanos, pero fue una característica común durante el siglo XIX latinoamericano, y así, de esa forma, la suma de todos los elementos mencionados arriba con la falta de cultura política, ocasionaron causas de concentración del poder en manos del poder ejecutivo.

En resumen, hemos mencionado algunos de los principales elementos o causas que ocasionaron el desarrollo del poder presidencial en el siglo XIX en América Latina, de donde podemos concluir, que algunos de ellos prevalecieron sobre los otros y sin duda alguna, persisten hasta la actualidad en Latinoamérica y por ende en nuestro país.⁴

Por lo que hace al presidencialismo en México, existen innumerables opiniones respecto a su conformación y funciones. El Dr. Jorge Carpizo resume atinadamente algunas de ellas, calificando el presidencialismo mexicano como “*puro*” porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario. Así, él señala que: Daniel Moreno encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi

⁴ Cfr. Constitución y Política.- Diego Valadés .- Selección de trabajos entre 1975 y 1987.- *El Presidencialismo Latinoamericano en el siglo XIX.- Autor Carlos Pereyra.- Edit. UNAM.- México, D.F. 1987.* Págs. 11 a 24.

mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un “*emperador sexenal*”.

Daniel Cosío Villegas afirma que el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social de que puede resolver cualquier problema “*con sólo querer o proponérselo*”. Afirma que México es la única República en el mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta.

Para Jorge Montaña el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.

En el sentido histórico, se dice que el presidencialismo mexicano surgió en 1824, como parte de una peculiar experiencia política en nuestro país, coincidiendo un gran número de autores en que las fuentes del sistema presidencial configurado en 1824 son la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución española de 1812.

Esteban Austin redactó en marzo de 1823 un proyecto de constitución para la República mexicana, combinando elementos de las dos constituciones señaladas anteriormente, proponiendo el sistema presidencial y estableciendo que se podía remover al presidente de la República por violación a la constitución o a las leyes, por malos manejos de fondos o por crímenes de alta traición. En el proyecto de referencia, Austin propuso que se incluyeren algunos aspectos de la Constitución de Cádiz relativos a la formación de leyes, de los secretarios de estado y de la administración de justicia.

Otro trabajo posterior de Constitución Mexicana, realizado por el mismo autor y entregado a Manuel Ramos Arizpe, excluyó la parte concerniente a la Constitución de Cádiz, quien no lo aceptó.

Los aires españoles influyeron en la constitución mexicana al contemplar la figura del refrendo de los Secretarios de Estado para autentificar las leyes, reglamentos y actos del ejecutivo.

Andrés Serra Rojas está de acuerdo con la conformación histórica señalada arriba, ya que en un examen practicado por él al texto original de la Constitución de 1857 encontró diversas similitudes con la Constitución norteamericana, especialmente en la conformación del Poder Ejecutivo, aunque no existe unanimidad respecto a esta situación, ya que por ejemplo el Dr. Mario de la Cueva afirma que el sistema mexicano de 1824 no fue presidencial ni parlamentario, sino que se estableció de acuerdo con los sistemas de gobierno establecidos en la Constitución española de 1812 que estuvo vigente en México.

En lo personal estimamos que con independencia de la influencia del sistema de la Constitución de Cádiz, que es innegable que la contribución norteamericana también ha sido fundamental para México.

Por otro lado, es conocido también que la Constitución de 1824 y la de 1917 guardan enormes similitudes, entre las que pueden destacarse sucintamente la existencia del veto como facultad del presidente; la división del Congreso en dos Cámaras; la forma de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, entre otras.

No podemos soslayar que el Constituyente de 1917 dotó de mayores facultades al poder ejecutivo que al legislativo, lo cual ha trascendido hasta nuestros días.⁵

En efecto, nuestra Constitución General, en diversos preceptos establece las facultades del Presidente de la República. La piedra angular se encuentra en su artículo 49 que divide al Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El artículo 80 menciona que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", con lo cual se establece una presidencia unitaria ya que debe recordarse que ha sido un tema polémico el hecho de que la presidencia puede ejercerse por tres o más personas, como en el caso de la Constitución de Apatzingán.

⁵ Cfr. *Ibid.*- 29, 41 a 43.

Igualmente, otros preceptos constitucionales marcan lineamientos especiales para el Titular del Poder Ejecutivo. Así tenemos por ejemplo que el artículo 82 señala los requisitos para ser Presidente de la República; su duración en el cargo de seis años se regula por el artículo 83; el artículo 84 contiene diversas hipótesis para sustituir al Presidente; el Ejecutivo está sujeto al principio de la no reelección que se contempla en el propio artículo 83; el artículo 90 considera al Presidente de la República como titular de la administración pública federal; de la misma manera el Presidente ejerce facultades discrecionales que le otorga la propia Constitución, como en los casos de sus artículos 29, que señala que en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, “podrá” suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías...; artículo 33 que establece Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión “tendrá” facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional , inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente...; En el artículo 131, se señala que es facultad privativa de la Federación ... El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación ...; También el artículo 89 señala las facultades y obligaciones del Presidente al establecer, y entre otras, destaca la facultad de nombramiento de diversos funcionarios, además de que puede habilitar puertos y aduanas, conceder indultos entre otras cuestiones de privilegio que sin duda constituyen una situación de supremacía en las relaciones que guarda el Presidente con los otros poderes.

De la misma manera, la Constitución le otorga al Presidente atribuciones legislativas, al facultarlo en la fracción I del artículo 89 para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; también tiene el Presidente facultades para dictar leyes sobre salubridad general, tal y como se menciona en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, y no obstante que

dicha facultad literalmente esta referida al Congreso, realmente la interpretación jurídica que se hace es que corresponde su ejercicio al Presidente de la República; el artículo 28 constitucional, determina en su último párrafo, que se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. No obstante que estas facultades también corresponden al Legislativo, el Ejecutivo federal tradicionalmente las ejerce sustituyendo así al Congreso en una clara invasión de competencias. El Ejecutivo federal también tiene facultad de iniciar leyes (artículo 71); de vetar leyes (artículo 72, incisos b) y c)), entre otras atribuciones que en forma resumida se mencionan.

En el punto que nos ocupa en el presente trabajo, el *presidencialismo mexicano* tiene un papel determinante, como lo hemos señalado *supra* al contemplarlo la Constitución General como el titular de la administración pública federal, en combinación con las facultades discrecionales que se le otorgan, en especial las de nombramiento, que al poder nombrar servidores públicos de alta jerarquía, es evidente que surge un vínculo de subordinación no sólo de carácter legal, sino también de compromiso, de amistad o simplemente de afecto y lealtad entre el nombrado y el que nombra o designa.

En efecto, el artículo 89 constitucional establece las facultades y obligaciones del Presidente de la República. En lo relativo a los nombramientos, se pueden observar diversos tipos, tales como: a) nombramientos que hace el Presidente libremente; b) nombramientos sujetos a ratificación de Senado; nombramientos sujetos a las leyes federales; c) proposiciones al Senado para nombramientos; d) nombramientos que hace en sustitución del Senado.

Al efecto el artículo 89 constitucional en su fracción II faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esta facultad sin duda no admite crítica alguna de ningún órgano administrativo o legislativo, lo cual otorga un gran poder de decisión y de ejecución del Presidente de la República.

Con fundamento en la fracción III del propio artículo 89, el Presidente puede nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado, aunque vale la pena destacar que con apoyo en la fracción II del precepto en cita, queda libre su poder de remoción respecto de estos servidores públicos. También puede el Presidente con aprobación del Senado y con fundamento en las fracciones IV y V del artículo 89, nombrar a los coroneles del ejército y demás oficiales superiores.

Con base en lo dispuesto en la fracción IX del artículo 89, el Presidente puede designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República. De la misma manera, en la fracción XIII se le faculta para presentar a consideración del Senado, la terna para designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Como hemos visto, el Presidente de la República representa la cúspide de la concentración y la aplicación del poder político en México, ya que como sabemos, también tiene facultades en materia de política exterior, de iniciar leyes, de suspender garantías constitucionales, para intervenir en la economía, etc.

En ese sentido podemos afirmar que el presidencialismo en nuestro país tiene una influencia determinante en la procuración de justicia federal ya que en virtud de las facultades discrecionales de nombramiento del Presidente, de conformidad con los ordenamientos citados arriba y con lo dispuesto en el artículo 102 apartado "A" constitucional – respecto a la designación del Procurador General de la República por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado - es evidente la dependencia legal, como sucede en todos los demás casos, de manera natural.

Atendiendo a la problemática de la procuración de justicia federal – que en mucho es igual a la del fuero común – es indudable que como fenómeno social, está sujeta a una serie de variantes y modalidades extrañas que entrañan formas complejas que toma la delincuencia, especialmente la referente a la delincuencia organizada y la relativa al narcotráfico, que rompe las barreras nacionales, es por ello menester la conservación y mantenimiento de la cooperación y asistencia internacional, por lo cual es entendible que tan solo estos dos tipos de criminalidad requieran la atención directa del Ejecutivo federal-

sin menospreciar la amplia gama de delitos sancionados por las leyes penales - y que puedan sostenerse estrategias adecuadas para su combate.

Así pues, en nuestro concepto, la escogencia de un Procurador General de la República no solo debe llenar requisitos de índole profesional, sino también otros que resultan importantes para el desempeño de su encargo con eficacia, por lo cual también es entendible que tenga que ser una persona de absoluta confianza del Presidente de la República. Sin embargo, esta afirmación nuestra no puede estar exenta de comentario contrario, ya que si resulta importante el elemento confianza que debe dispensarle el Titular del Ejecutivo federal, también lo es que en la actualidad el Procurador sea una persona con conocimientos y con trayectoria en la procuración de justicia, para evitar improvisaciones que lleven a una deficiente actuación en detrimento de la sociedad.

Es insoslayable que la procuración de justicia es un instrumento de control social, a cuyo respecto podemos recordar que el control social tradicionalmente ha sido diferenciado en *formal*, aquel que se deriva del mandato de la ley promulgada, y en *informal*, el que proviene de instancias ideológicas persuasivas.⁶

Por otro lado, no debemos menospreciar que la globalización económica ha influido en todos los fenómenos sociales, y el de la procuración de justicia, no lo está menos, de tal forma que puede hablarse también con propiedad de una globalización jurídica que conlleva a una reforma jurídica permanente por lo cual las naciones tiene que abrir sus puertas a la cooperación internacional, creando figuras jurídicas semejantes a las de otras legislaciones para lograr los objetivos comunes.⁷

De esta forma, a nuestro juicio, la procuración de justicia federal se vuelve como una antena que atrae una gran problemática jurídica, política, administrativa y social debido a la naturaleza propia de la institución de la procuración, de donde surge la disyuntiva sobre qué sería más conveniente, ¿nombrar un jurista del foro como procurador? o ¿nombrar a un jurista dedicado a actividades políticas, administrativas etc., y que no se desempeñe en el litigio? La Constitución establece los requisitos para nombrarlo.

⁶ Cfr .Control Social en México, D. F.- Alicia González Vidaurri, Klaus-Dieter Gorenc, Augusto Sánchez Sandoval.- UNAM, Facultad de Estudios Profesionales Acatlán.- Edit. Tipos Fuitura, S.A. de C.V., México. D. F.- Pág. 28.

El actual Titular del Ejecutivo Federal, según se hizo del dominio público en el año de 2004. Envió una iniciativa de reformas a la Constitución y a otras leyes, a la Cámara de Diputados, - sin que se tengan noticias de su aprobación - entre las que se contemplaban cambios al artículo 21 constitucional en el sentido de dar autonomía de gestión y presupuestaria al Ministerio Público, personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual sin duda, de aprobarse constituiría un gran avance pues las decisiones que tomara el Ministerio Público ya que la única dependencia que prevalecería sería la que imponga la ley, la del respeto y buenas relaciones entre los demás poderes públicos, lo que redundaría en una mayor funcionalidad.

También el artículo 102 constitucional apartado "A", sufriría reformas según la iniciativa que se comenta, ya que se pretende que la Fiscalía General de la Federación – que sería el nuevo nombre – sea un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y que esté presidida por un Fiscal que sería designado por el Ejecutivo Federal.

Igualmente, esta reforma de aprobarse pensamos que sería un gran avance sobre la autonomía de gestión de la procuración de justicia federal. Sin embargo, seguiría quedando vigente la potestad de nombramiento del Ejecutivo, quedando por tanto incompleta la intención de la autonomía de gestión.

En nuestro concepto, y en conclusión, el procurador podría seleccionarse de entre los miembros de la propia Procuraduría General de la República, habida cuenta que sus integrantes conocen el aparato de procuración de justicia y sus mecanismos y en la actualidad se cuenta ya con suficientes elementos humanos con capacidad profesional que pueden dar continuidad a los programas de combate a la criminalidad, por lo cual se evitarían etapas de disfuncionalidad periódica, estando seguros que así, la procuración podría fortalecer su mística de servicio que redundaría en un beneficio social, y las relaciones del Presidente con la procuración de justicia serían más funcionales y de menor dependencia, fortaleciéndose sin duda los derechos fundamentales del hombre respecto a la procuración de justicia.

⁷ Cfr. *Ibid.* Pág 62.

Sin embargo, la nuestra no es una tendencia unívoca, ya que existen múltiples criterios respecto al nombramiento del Ministerio Público, ya que algunos lo sitúan dentro del Poder Ejecutivo para que deliberadamente exista una dependencia o jerarquía que permita la ejecución de la política criminal estatal. Igualmente, la figura del Ministerio Público de la Federación se encuentra en nuestra Constitución General en el Capítulo IV, del Poder Judicial, por lo que se ocasiona que frecuentemente se le considere como una dependencia de este último ya que el Constituyente de 1917 lo conservó en ese apartado como una reminiscencia de la Constitución de 1857. Afortunadamente estas concepciones no pertenecen al gremio de los abogados. Para cierto tipo de estudiosos del tema consideran que la ubicación del Ministerio Público debe atender a esquemas de funcionalidad y otros a confiabilidad, por ejemplo, lo cierto que es un tema complejo si consideramos sus antecedentes españoles, franceses y sajones, especialmente si recordamos los provenientes de los Estados Unidos de América.

En efecto, los que ubican al Ministerio Público en el poder ejecutivo, haciéndolo depender de la problemática de política criminal, destacan que la dependencia y jerarquía permiten un riguroso control de la ejecución de la política criminal estatal. Una concepción diferente es la que sostiene la gravedad de que la injerencia de que el ejecutivo conculque los principios de objetividad e imparcialidad en el ejercicio de la pretensión punitiva y convierta así a procesos ilegítimos de selectividad respecto a dicha función punitiva. Los favorecedores de esta corriente recomiendan la ubicación del Ministerio Público en el Órgano Judicial, parten del ente jurídico-según sus consideraciones- que debe conducir la función del Ministerio Público, como lo es en todo caso la propia ley, es necesario ubicarlo dentro del poder del Estado para que tenga una independencia funcional de sus integrantes-aunque no sea absoluta ya que siempre existirá relación jerárquica-especialmente cuando el Ministerio Público se le encarga todo el procedimiento preliminar para preparar la acusación.

Una tercera posición dirige su análisis a la naturaleza de las funciones del Ministerio Público, por lo que se proponen tres respuestas para definir al Órgano persecutor. Una de ellas considera que el Ministerio Público debe pertenecer al poder legislativo. Una segunda tesis estima que los objetivos que inspiran la potestad jurisdiccional coincide con

el que debiera orientar la actividad del Ministerio Público. Una tercera corriente señala que el Ministerio Público debe ser un Órgano administrativo ya que la administración tiene la finalidad de mantener y permitir la actuación del ordenamiento jurídico.

Por último hay quienes se pronuncian por la independencia del Ministerio Público de los tres poderes tradicionales en que se organiza el Estado, que en síntesis consideran que el problema de la definición política del Ministerio Público gira alrededor de la voluntad de sus miembros para cumplir correctamente con sus obligaciones de contribuir con la vigencia del Estado de derecho democrático y a la permanencia de controles que permitan vigilar la adecuación de sus acciones a la ley que las regula.⁸

3. 2. El control de la constitucionalidad y la legalidad.

El papel que juega el Ministerio Público de la Federación en el juicio de amparo, es importante - razón por la cual lo hemos considerado- ya que representa a nuestro juicio, de manera más palpable, a la sociedad.

El Dr. Burgoa menciona que este tipo de control se ejerce mediante el *juicio de amparo* a través de los Tribunales Federales. Mediante dicho juicio se protege a la Constitución General al proteger la garantía de legalidad establecida en la parte primera de artículo 16.

Es indudable que la protección debe ser siempre en función de interés particular del gobernado puesto que sin la afectación de dicho interés de un acto de autoridad, el amparo sería improcedente; pero tampoco puede soslayarse que simultáneamente al conservar o preservar dicho interés se mantiene y se procura hacer respetar el orden constitucional.

De esa forma, el control de la constitución y la protección del gobernado frente al poder público, son los dos objetivos lógica y jurídicamente inseparables que integran la parte esencial o teleológica del juicio de amparo.

⁸ Cfr.- José Manuel Ruiz Jiménez y Salvador Osorio Solís.- *Sobre la Ubicación Constitucional del Ministerio Público en México*.- Revista Mexicana de Justicia Nueva Epoca Número 11.- Procuraduría General de la República; México D. F. Pág. 254 y 255.

El juicio de amparo es el medio jurídico con que cuenta cualquier gobernado para obtener en su beneficio, la observancia de la ley fundamental contra los actos de los órganos del estado que incurran en violación o pretendan violarla.

En este orden de ideas es carácter de orden público del amparo como juicio de control o tutela de la constitución, se protege siempre en relación a un interés superior que es el respeto a la ley suprema.⁹

Igualmente el control de la legalidad se contiene en la teleología del juicio de amparo a partir de que la legalidad es inherente a todo régimen de derecho, la cual se encuentra elevada a garantía constitucional con base en los artículos 14 y 16 de la Constitución General, de donde pueden concluirse que todo acto de autoridad, con independencia de la materia en que se emita o bien de la autoridad u órgano del estado del cual surja, al no ajustarse a dichos preceptos, viola por tanto la mencionada garantía, procediendo así el juicio de amparo, como tutelador de la legalidad en general; sin embargo, antes de promoverlo deben agotarse todos los recursos ordinarios de defensa de que normativamente dispone el gobernado para obtener la invalidación del acto de autoridad que lo ofenda o agravie, actualizándose así el principio de definitividad.¹⁰

Así pues, corresponde al Ministerio Público de la Federación representar el interés social de la sociedad cuando a sus integrantes le son violados sus derechos fundamentales o garantías constitucionales.

Al efecto, le toca un papel o desempeño moderno al participar en el juicio de amparo como parte, sin justificar los actos de las autoridades responsables impugnados por los quejosos. Esta posición le es reconocida en el artículo 4, inciso C), fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, al establecer que al Ministerio público le corresponde vigilar la observancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente le correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. Igualmente, constriñe al Ministerio Público de la Federación a intervenir como parte en el juicio de

⁹ Cfr. Ignacio Burgoa.- *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías de Amparo*.-Edit. Porrúa, S.A.- México, D. F. 1984.- 1ª. Ed.- Pág. 104.

¹⁰ Cfr.- Ibid.- Pág. 104.

amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención.

El Procurador General de la República y sus Agentes del Ministerio Público de la Federación pueden actuar en el juicio de amparo como partes; pueden participar como quejosos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción V, inciso c) de la Constitución, que establece que puede interponerse el juicio de amparo contra sentencias definitivas o laudos... en materia civil, cuando se reclamen sentencias definitivas dictadas en juicios de orden federal o en juicios mercantiles, sea federal o local la autoridad que dicte fallo, o en juicios del orden común. Igualmente es los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales. Sobre este particular, el artículo 9 de la Ley de Amparo establece que las personas morales oficiales podrá ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquellas.

Por otra parte el Procurador General de la República puede intervenir como representante de la Federación en la forma que se lo establezca la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; como autoridad responsable cuando así se lo demanden los quejosos, tanto el Procurador General como las demás autoridades de la procuración.

Por otro lado, el Agente del Ministerio Público de la Federación puede asumir el papel de auxiliar de los órganos jurisdiccionales federales ya que los artículos 113 y 157 de la Ley de Amparo le señalan al Ministerio Público, que en unión del juez federal, que vigile para que ningún juicio de amparo se archive sin que quede enteramente cumplida la sentencia en que se hubiera concedido al agraviado la protección constitucional, o apareciere que ya no hay materia para la ejecución; o bien para vigilar que los juicios de amparo no queden paralizados, respectivamente.

Estas atribuciones únicamente las desarrolla el Ministerio Público como un auxiliar del juez o tribunales federales para colaborar en la tramitación de los juicios de amparo.

No se puede desestimar tampoco la facultad del Procurador General de la República de denunciar tesis contradictorias de los tribunales correspondientes en materia de amparo, para que se conviertan a la postre en jurisprudencia.¹¹

En nuestro concepto esta facultad es de una alta jerarquía entre las múltiples que tiene atribuidas el Ministerio Público de la Federación, de donde pueda distinguirse que esta es una misión social que le permite desarrollarse más allá del interés administrativo o institucional, adquiriendo así el carácter de un verdadero Representante Social, de acuerdo con estos ordenamientos, escenificándose así la juridicidad del Estado de Derecho.

Es entendible también que al concederse al Ministerio Público de la Federación pudiera pensarse que invade o interviene en otros ámbitos de competencia ya que la facultad otorgada se ejerce para prevenir o evitar en lo posible violaciones a la Constitución y al principio de legalidad, con el propósito de cuidar el interés público, para evitar que las leyes secundarias se opongan al orden jurídico establecido en la norma suprema.

Dentro del juicio de amparo se considera que el Ministerio Público en representante de la sociedad en tanto que la propia sociedad está interesada en que el orden jurídico contenido en la Constitución sea respetado y que tanto los poderes federales y locales no se salgan de los límites que les establece la misma Constitución General y que actúen sin lesionar el interés público.

Al actuar como parte de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV de la Ley de Amparo vigente, el Ministerio público se vuelve un representante de la sociedad garante del orden público, que se puede considerar como el conjunto de relaciones que ponen frente a frente el interés de una o varias personas con el interés de la sociedad, por lo que se estima que el interés público involucra a la sociedad en general para defenderlo de

¹¹ Cfr. La Procuración de Justicia.- Juventino V. Castro.- Revista de Investigaciones Jurídicas.- Escuela Libre de Derecho.- México, D:F. 1989 Págs. 88 y 89.

intereses particulares o individuales, a través del derecho, es decir, de normas de carácter público, para evitar que cualquier acto o circunstancia que no se apegue a la ley pueda dañar a la sociedad.

No obstante lo anterior, sería muy conveniente que el constituyente permanente reflexionase sobre la conveniencia de incluir al Ministerio Público del Fuero Común como parte en los juicios constitucionales, con la misma jerarquía que el Ministerio Público de la Federación, y no solo con el carácter de autoridad responsable o de quejoso representando a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como persona moral oficial, ya que frecuentemente su actuación reviste consecuencias importantes y trascendentes respecto a su intervención como autoridad y tiene que recurrir en todo caso a la Procuraduría General de la República para solicitar que defienda su desempeño en la averiguación previa, por ejemplo.

3. 3. El Procurador General de la República y el Poder Judicial de la Federación.

El tratamiento de este apartado es sobre la base de las relaciones de ambas entidades, que en la práctica no suelen ser tan funcionales ya que al respecto podemos señalar que los Poderes Federales tienen características de mando muy determinadas, aunque frecuentemente invaden sus esferas de competencia. (el Poder Legislativo y el Ejecutivo).

Así, puede decirse que el legislativo cobra presencia social e impone una relación de mando a través de las leyes que emite o aprueba; el ejecutivo tiene la disposición de la fuerza material. En cambio, el poder judicial de la federación no tiene las mismas características de los dos poderes anteriores – por razones obvias- ya que sus decisiones sólo esclarecen la voluntad ajena que es la que se encuentra en las leyes realizadas o aprobadas por el legislador, carece de la fuerza material. Sin embargo, tiene la fuerza para decidir sobre la constitucionalidad o no de las autoridades.

Básicamente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, 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 y en Juzgados de Distrito.

En este precepto también se contiene la estructura del Poder Judicial de la Federación, concediendo facultades de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, con excepción de la propia Corte al Consejo de la Judicatura Federal; establece igualmente: que la Suprema Corte se compondrá de once Ministros que funcionarán en Salas o en Pleno; la competencia de la Suprema Corte; la obligatoriedad de la jurisprudencia; sistema de remuneraciones, etc. entre otros aspectos.

Asimismo en el Capítulo IV de la Constitución General, del Poder Judicial, se contemplan numerosas facultades para dicho Poder, comprendiéndose, los requisitos para ser Ministro, Magistrados, Jueces de Distrito, la composición del Tribunal Federal Electoral entre otros aspectos muy importantes.

Los artículos 103 y 107 constitucionales, constituyen la base para el juicio de amparo. El 104 permite a los tribunales federales conocer de asuntos del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Las controversias constitucionales están reguladas por el artículo 105.

En ese sentido no cabe duda que las relaciones del Poder Judicial de la Federación, se sustentan en el ámbito de sus respectivas atribuciones, pero además con un sentido de colaboración, situación que teóricamente debe existir entre todos los poderes, con independencia del trato personal.

Una de las relaciones más importantes, sin duda, entre el Procurador General de la república y el Poder Judicial de la Federación, es la que surge de la función persecutora contemplada en el artículo 21 y en el 102 apartado "A" constitucionales, ya que en determinado momento le atribuyen a este funcionario y a la institución del Ministerio Público la calidad de "parte" en el proceso; la facultad del Ministerio Público de hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la justicia sea pronta y expedita; la intervención garantista del Procurador y sus agentes en el juicio de

amparo, como controladores de la constitucionalidad, sugiere la existencia de un verdadero representante social defensor del interés público; la participación del Procurador en las controversias constitucionales y la representación de los gobiernos extranjeros en la extradición internacional, obligan a la procuración de justicia a una intensa relación profesional de carácter legal, entre otras.

No podemos pasar por alto que la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con once ministros, ha elevado en mucho su calidad moral y la ha vuelto en la actualidad el gran árbitro de los conflictos sociales, porque lleguen inclusive a contradecir el sentido persecutorio de la procuración de justicia federal en los últimos años, sin que esto empañe la relación profesional que se tiene por ambas instituciones.

No obstante lo anterior, a nuestro juicio, subsiste en el Poder Judicial de la Federación la sombra de la legislación constitucional de 1857, que le otorgaba dependencia al Ministerio Público de aquél, lo cual se puede observar en una relación pragmática, sería muy importante observar la manera en que el Ministerio Público de la Federación ejerce las acciones legales que le corresponden para lograr una expedita administración de justicia, por ejemplo, por lo que es necesario que se fortalezca la capacitación profesional y se estimule adecuadamente la labor ministerial económicamente para que se tenga una entrega total a las funciones de la procuración y se eleve a la jerarquía de conocimientos de la judicatura.

3. 4. La transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la Federación.

En realidad el concepto *nación* no es de naturaleza jurídica, sin embargo, la sociedad gusta de hablar del *abogado de la nación*, lo cual únicamente resulta una noción de carácter sociológico y por lo tanto lo adecuado es hablar entonces de federación, como lo señala el artículo 102 apartado A de la Constitución General, en donde encuentra justificación la denominación de *Fiscal General de la Federación* a que se refiere la iniciativa de reforma a que mencionaremos más adelante.

A dicho respecto podemos señalar que el 29 de marzo de 2004 el Presidente Vicente Fox envió al Senado de la República una iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se encuentra una reforma al artículo 102 apartado "A" constitucional y a otros que tienen relación con las funciones de procuración de justicia.

La reforma de mérito – en lo concerniente a la Fiscalía General de la Federación - no ha sido aprobada por el Congreso de la Unión, textualmente señala:

La función del Ministerio Público estará a cargo de la Fiscalía General de la Federación, que será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Estará presidida por un Fiscal y contará con Fiscales de Circuito, designados todos por el Ejecutivo Federal, éstos últimos a propuesta del Fiscal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Para ser Fiscal General de la Federación se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el 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 algún delito. El Fiscal General de la Federación durará en su encargo cinco años; los fiscales de circuito cuatro años, y todos podrán ser ratificados por un período igual, renovándose estos últimos de manera escalonada. El Fiscal General de la Federación solo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Los Fiscales de Circuito serán removidos en los casos y términos que señale la ley correspondiente.

Incumbe al Fiscal del Ministerio Público la investigación de los delitos y la persecución, ante los tribunales, de los imputados por delitos del orden federal y, por lo mismo a este organismo le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión y demás que procedan contra los imputados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las

sanciones. Corresponde también al Ministerio Público la procuración de los intereses públicos y sociales ante los tribunales.

El Fiscal General de la Federación intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II de esta Constitución.

La Fiscalía General de la Federación, El Fiscal General y el Ministerio Público de la Federación desempeñarán las demás atribuciones que les asignen las leyes.

El Fiscal General de la Federación, y los demás miembros del Ministerio Público de la Federación serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

El Fiscal General de la Federación presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades.¹²

En la citada iniciativa se propuso modificar los numerales 89, 93,105, fracción II, inciso c), 107, fracción XV, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otros, como ya decíamos anteriormente.

Así tenemos que la reforma a dichos artículos quedarían de la siguiente forma de aprobarse la iniciativa in comento:

Artículo 89.- ...

I.... a VIII....

IX. Designar, con la ratificación del Senado, al Fiscal General de la Federación y a los Fiscales de Circuito.

X....a XX. ...

¹²Cfr. www.PGR.gob.mx- Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 29 de marzo de 2004 enviada por el Presidente de la República al Senado.- 14/ IV/2004/ 20.00 Hrs.- Págs. 36 y 37.

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar al Fiscal General de la Federación, a los secretarios de estado, (sic.) a los jefes de los departamentos administrativos (sic), así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria(sic), para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Artículo 95.- ...

I. ...a V

VI. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento administrativo, Fiscal Federal de la Federación o Titular del Ministerio Público, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Artículo 105.- ...

I. ...

a) ... a k) ...

l) El titular del Ministerio Público de la Federación y el titular del Ministerio Público de alguna de las entidades federativas;

m) El titular del Ministerio Público de la Federación y el Poder Ejecutivo Federal;

n) El titular del Ministerio Público de cualquier entidad federativa y el Poder Ejecutivo de la misma entidad federativa.

II...

a)a b). ...

b) El Fiscal General de la Federación, en contra de leyes de carácter federal, estatales y del Distrito Federal y así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d. ... a f)

II. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Abogado General de la Federación, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

...

...

Artículo 107.- ...

I. ...a IV. ...

V. ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Fiscal General de la Federación, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. ... a VII. ...

VIII. ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Fiscal General de la Federación, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, El Fiscal General de la Federación, los mencionados tribunales o las partes que intervinieron

en los juicios en que dichas tesis sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que deba prevalecer como jurisprudencia.

...

...

XIV. ...

XV. El Fiscal General de la Federación o el miembro del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público.

XVI a XVIII. ...

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la Federación, el Titular del Ministerio Público del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y ,en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, además de los titulares del Ministerio Público de los Estados, sólo

podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la Federación, el Titular del Ministerio Público del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el imputado.

VIII. Para efectos de que el Titular del Ministerio Público ejerza sus atribuciones en los términos del párrafo segundo del artículo 21 de esta Constitución, la ley respectiva determinará el procedimiento para su designación por un periodo no menor a cinco años con posibilidad de ratificación por otro periodo igual y solo será cesado de su cargo en términos del Título Cuarto de esta Constitución y lo que disponga la Ley aplicable.

Artículo 119.- ...

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los reclamados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán con intervención del respectivo Fiscal del Ministerio Público, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren éstos y las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados, el Distrito Federal y los Ministerios Públicos de las entidades federativas podrán

celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal y con la Fiscalía General de la Federación.

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, en coordinación con la Fiscalía General de la Federación, y con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, en los tratados internacionales que al respecto suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

D. Para efectos de que el Titular del Ministerio Público ejerza sus atribuciones en los términos del párrafo segundo del artículo 21 de esta Constitución, la ley respectiva determinará el procedimiento para su designación por un período no menor a cinco años con posibilidad de ratificación por otro período igual y sólo será separado de su cargo, en términos del Título Cuarto de esta Constitución y lo que disponga la Ley aplicable.

E. ... a H. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Las presentes reformas entrarán en vigor un año después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo la reforma al artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual entrará en vigor a los dos años siguientes de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las entidades federativas deberán adecuar sus ordenamientos legales a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del mismo.

TERCERO.- Cualquier denominación que se haga en los tratados internacionales y ordenamientos legales al Procurador General de la República, se entenderá hecha al

Fiscal General de la Federación, y las referencias a la Procuraduría General de la República se entenderán hechas a la Fiscalía General de la Federación.

CUARTO.- Las leyes ordinarias determinarán la forma y términos en que se harán las transferencias de los recursos materiales y financieros, así como del personal a que se refieren los preceptos reformados.

QUINTO.- Los servidores públicos de las áreas gubernamentales que son objeto de este Decreto, seguirán en funciones hasta que se determine de conformidad con los procedimientos de ingreso de personal, previstos en la ley, si ocupan cargos en los nuevas organismos y dependencias que al efecto determina o son creadas por el presente Decreto.

El Titular de la Fiscalía General de la Federación y los Fiscales de Circuito deberán designarse y ratificarse dentro del mes siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto.

SEXTO.- Con la finalidad de cumplir el mandato constitucional de la renovación escalonada de los Fiscales de Circuito que sean ratificados por el Senado de la República a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, por única ocasión, durarán en su encargo un año los primeros siete designados, dos años los siguientes siete, tres años los subsecuentes siete y cuatro años los restantes hasta complementar los circuitos judiciales del Poder Judicial de la Federación, con posibilidad de ratificación por cuatro años más, en los términos de la Ley aplicable.

SÉPTIMO.- En tanto no se haga el nombramiento de los Fiscales de Circuito fungirán como encargados de despacho aquéllos que determine el régimen de suplencias previsto en la Ley de la Fiscalía o en su defecto los que designe el Fiscal General de la Federación.¹³

Este proyecto de reformas constitucionales, junto con otras a las ordinarias como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Penal Federal, el Código

¹³ *Ibid.*- Págs. 35 a 44.

Federal de Procedimientos Penales, etc., entre otros muchos ordenamientos más, constituyen lo que se le ha dado llamar la **reforma de la justicia penal** que sin duda pretende cambiar el sistema de justicia penal para dar mayor eficacia al combate a la criminalidad.

En nuestro concepto, la reforma planteada al artículo 102 apartado “A” y en general al sistema de procuración, contiene aspectos interesantes, especialmente a la autonomía de gestión que se le propone al Fiscal General de la Federación y al Ministerio Público, ya que sería posible minimizar la injerencia del Ejecutivo Federal y de cualquier otro organismo político o social que pueda enviar consignas o tendencias distintas al interés de la procuración de justicia, e inclusive, daría mayor seguridad a la Institución en la toma de decisiones, las cuales serían, sin duda, más jurídicas y apegadas a la verdadera buena fé del Ministerio Público (carácter imparcial).

Por otro lado, en forma contraria, una separación del Ministerio Público de la Federación del Ejecutivo Federal, podría conllevar a un desentendimiento de las necesidades o del funcionamiento de la administración pública, si no se cuenta con la legislación reglamentaria adecuada que no le permita pensar que poseerá un grado de autonomía tal que constituiría un “poder” diferente al del Ejecutivo Federal.

Otro aspecto relevante que contiene la reforma, a nuestro juicio, sería la preparación a la transformación del procedimiento penal hacia un modelo acusatorio, desde luego con el indispensable complemento de cambios o reformas a las leyes penales ordinarias correspondientes.

No podemos pasar por alto tampoco, que con los cambios que se propusieron por el Presidente Fox al Senado, se desea que abarquen a las entidades federativas, según lo dispuesto en el artículo SEGUNDO TRANSITORIO de la iniciativa multicitada, lo cual implicaría un cambio total en el sistema de procuración de justicia del país, a cuyo respecto debemos estar atentos con un afán propositivo a las situaciones que acarrearía un cambio como el que se propone.

Al efecto podemos recordar que en el año 2000 se consultó una propuesta semejante con los Procuradores Generales de Justicia de las distintas entidades federativas, sin que se aprobara debido a lo inapropiado de las condiciones económicas de esa época, y por las grandes dificultades que se tendrían que sortear para adaptar múltiples aspectos provenientes de legislaciones extranjeras, que pudieran contraponerse con la rica tradición romanística del Derecho mexicano, como puede concluirse de las propias expresiones del Titular del Ejecutivo Federal al reconocer – en la exposición de motivos de su iniciativa – que es oportuno enfatizar que la percepción de ineficacia en los sistemas aludidos no es exclusiva de nuestro país, sino también de la comunidad internacional de la que México, hoy más que nunca es parte activa en virtud de la intensa globalización jurídica.

Señaló también el Presidente Fox, en la exposición de motivos del documento mencionado, que todos conocemos los pronunciamientos de las diferentes oficinas de la Organización de las Naciones Unidas, emitidos en diversos diagnósticos sobre el estado que guarda la justicia penal en nuestro país, mismos que fueron solicitados por el Ejecutivo Federal, encontrándose entre las observaciones la ausencia de un modelo acusatorio en el que imperen los principio de contradicción, oralidad, inmediación, concentración, publicidad y economía procesal... entre otras cuestiones .¹⁴

Esta influencia internacional, sin duda es muy importante ya que está envuelta en el halo de la globalización, como decíamos anteriormente, lo cual puede entenderse fácilmente al proponerse el cambio de nombre de “Procurador General de la República” por el de “Fiscal General de la Federación”, a cuyo respecto no debemos olvidar que la historia del Ministerio Público nos dice que la palabra “fiscal” proviene de “hacienda”; sin embargo, es una tendencia mundial muy actual la de proponer el uso de funcionarios investigadores denominados Fiscales, aunque en nuestro concepto, el nombre no afectará en nada ya que lo importante es la eficacia de la prestación del servicio, aunque tampoco podemos desestimar que un cambio en la denominación podría generar mayor credibilidad en la sociedad, como sucedió con la transformación de la Policía Judicial Federal en Agencia Federal de Investigaciones.

Por otra parte, es insoslayable que en la multicitada exposición de motivos del Ejecutivo Federal resaltan aspectos muy importantes que se derivan de la problemática actual de las dificultades de la lucha en contra del crimen, por lo cual solo resumimos algunas de ellas, que permiten identificar la importancia de la naturaleza de las reformas que se plantean:

1.- La renovación de los sistemas de procuración y administración de justicia son esenciales para la preservación del Estado de Derecho, lo cual implica llevar a cabo una profunda revisión de nuestros sistemas en dichas materias.

2.- De conformidad con los diagnósticos en materia de seguridad pública y procuración de justicia contenidos en el Plan de Desarrollo 2001-2006, el incremento de la incidencia delictiva sufrido en el año 2000 y anteriores deviene de muy diversos factores. A este respecto el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001- 2006 alude a las repercusiones mundiales de las operaciones de la delincuencia organizada y a la conciencia que los gobiernos han tomado, en virtud de que los sistemas de justicia penal han sido rebasados en la adaptación de sus instituciones jurídicas por las nuevas prácticas de las organizaciones delictivas.

3.- México es un país de consumo de drogas en aumento, luego de ser un país de paso. Las organizaciones delictivas dirigen sus acciones hacia la formación de mercados locales, ubicando la principal demanda en los estados fronterizos con los Estados Unidos de América; en los centros turísticos, en el Distrito Federal y su zona metropolitana, así como en las entidades de la frontera sur.

4.- Las cifras sobre la incidencia delictiva en materia federal muestran una tendencia a la baja, existe la percepción ciudadana de incremento de la delincuencia, tanto federal como del orden común, en todo el país. Este fenómeno se explica por, la llamada "*cifra negra*".

5.- Estamos ciertos que cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades encargadas de la investigación de los delitos y persecución de los

¹⁴ Cfr. *Ibid.* Pág. 2.

imputados, se mantiene un aparato de persecución que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

6.- A manera de ejemplo baste citar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que en su informe intitulado *“Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México”*, refirió, entre otras cosas, que la **“ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son los responsables de la comisión de un delito”**, aunado a que **“la subsistencia de un sistema inquisitorial en el cual el Ministerio público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados”**

7.- En dicho informe también se señaló la necesidad de que el Estado Mexicano adecuó el sistema procesal a un modelo acusatorio, en que el imputado, el Ministerio Público de la Federación y la víctima u ofendido del delito gocen de plena equidad procesal, de tal suerte que sea el juez el que resuelva el asunto sobre la base de los elementos probatorios aportados, por las partes en el marco de los principios de *oralidad, publicidad, concentración y contradicción*.

8.- El informe del Relator de las Naciones Unidas **sobre la independencia de los magistrados y jueces señala, en su parte conducente, que “el ordenamiento jurídico de México sigue el modelo jurídico del derecho civil español. Las actuaciones judiciales suelen ser escritas y no abundan las audiencias orales. Cuando se somete al juzgador una causa para su tramitación, la Procuraduría le aporta las pruebas obtenidas en la instrucción, sin que éste tenga que escuchar a los testigos y no se recogen nuevas pruebas si las partes no lo solicitan, lo que significa que procesa al acusado fundándose en las actuaciones practicadas por el Ministerio Público”**

9.- Estas observaciones no son exclusivas respecto de los procesos penales, ya que las mismas se extienden, por ejemplo, a la estructura actual del Ministerio Público de la Federación, aduciendo que la necesidad **“de la independencia y autonomía del Ministerio Público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de incorporar criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia”**. En este rubro es oportuno advertir que el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, refirió **“el conferirle autonomía al Ministerio Público sin que se adopte un sistema procesal de corte acusatorio podría resultar contraproducente, ya que se constituiría un órgano con poder excesivo, y solo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad del Ministerio Público”**

10.- En el referido informe se señala el problema de la gran cantidad de abogados que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes, sugiriendo al efecto el establecimiento de normas jurídicas que establezcan criterios uniformes de calificación profesional.

11.- La reforma estructural sometida a la consideración del Senado de la República se somete a tres ejes rectores, es decir, el procesal, el orgánico y el profesional, en aras de lograr un cambio de fondo.¹⁵

De la manera anterior pretendemos sintetizar algunos puntos de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma penal del Presidente Vicente Fox, que en nuestro concepto pueden ser catalogados como principales, ya que desde luego, contiene muchos otros más que no tocamos deliberadamente por corresponder a los objetivos de otro tipo de trabajo de mayor extensión.

Al respecto, como mencionábamos arriba, reiterativamente, de aprobarse la reforma, podría arrojar grandes beneficios, además del cambio que significaría en materia de

¹⁵ *Ibid.* Págs. 1 a 6.

justicia penal sin embargo; esto no significa que la academia y el foro no dejen de establecer sus posturas críticas como sucede en el caso del Magistrado Ricardo Ojeda Bohórquez, de quien tomamos lo siguiente:

Este autor propone los siguientes tipos de procedimientos penales: dos escritos y un oral.

Procedimiento penal escrito.

1- Un procedimiento para los delitos *no graves* con pena privativa de libertad en el cual el inculpado se pueda defender durante la preinstrucción y desde luego aportar pruebas ante un juez, citándolo a juicio mediante orden de comparecencia y mediante orden de aprehensión solo en caso de desacato, con un plazo de treinta días o el doble en la preinstrucción y no de setenta y dos horas. En estos casos, propone el Magistrado que se requerirá que en la orden de comparecencia se acrediten los elementos objetivos y normativos del tipo penal y existan indicios suficientes que demuestren una responsabilidad probable, entre otros aspectos que contiene esta parte de su propuesta.

2.- Que exista otro procedimiento para los *delitos graves*, así considerados por la ley (secuestro, homicidio, robo agravado, etc.), en donde se realice la detención por flagrancia y solo en esos casos el procedimiento judicial (averiguación previa, instrucción, juicio, etc) se lleve a cabo con prisión preventiva. De no detenerse al indiciado, se libraré la orden de aprehensión mediante el ejercicio de la acción penal.

Procedimiento penal oral.

En los delitos que no tengan pena privativa de libertad, o sea alternativa, el procedimiento penal deberá ser oral, por lo que desaparecería la preinstrucción, la instrucción y el juicio, que fuese un “miniproceso”, sumarísimo, con una comparecencia y una audiencia prefijada a unos treinta días, debiéndose desahogar las pruebas, alegatos y finalizando con la sentencia que en ningún caso será de prisión. En conclusión, que el

procedimiento penal mexicano privilegie la libertad, el principio de presunción de inocencia, la celeridad y acabe con la impunidad.¹⁶

Al respecto de estas etapas, desde luego las consideramos positivas porque permitirían una mayor celeridad en la tramitación de los juicios, a mayor abundamiento este tipo de procedimientos ya se lleva a cabo en Tribunales Judiciales Penales del Estado de México, considerándose un gran avance en la administración de justicia. Este ejemplo también se ha seguido en nuevo León y Querétaro.

Por otro lado y reiterando la inclusión de la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios en el artículo 102 apartado "A" constitucional, presume la independencia del Ministerio Público, al cual se le propone en la iniciativa comentada como Fiscal, lo cual seguramente propiciará una mayor eficacia y funcionalidad en sus decisiones; sin embargo, habría que tomar en cuenta cuál ha sido la experiencia del Estado de Chiapas que hace unos cuantos años estableció una reforma similar en su Constitución, por lo que pudieran evaluarse los beneficios que se han presentado con ese cambio de nomenclatura y estructura orgánica.

Igualmente, en ese mismo precepto se habla del nombramiento de Fiscales de Circuito, que seguramente tendrán su ámbito de competencia territorial en forma semejante a los tribunales federales. Esta experiencia ya se llevó a cabo en el año de 1984 con el establecimiento de "Delegaciones de Circuito", que posteriormente fueron cambiadas por Delegaciones Estatales con un circunscripción igual a la extensión geográfica de cada Entidad Federativa, por cuestiones de operatividad.

También se agrega en la iniciativa de mérito la palabra "*imputado*" cambiando la de "*indiciado*" del texto actual, por lo que se agrega también que corresponde al Ministerio Público la procuración de los intereses públicos y sociales ante los tribunales, lo cual reafirma también su carácter de representante de la sociedad.

¹⁶ Cfr.- Lic. Ricardo Ojeda Bohórquez.- "*Urge un nuevo procedimiento penal mexicano*".- Revista el Mundo del Abogado.- Año 6 No. 57 Enero 2004.- 48 a 54.

Llama la atención que en el artículo 119 de la propuesta, que las extradiciones internacionales serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, en coordinación con la Fiscalía General de la Federación, lo cual significa una variación radical al atribuir una supremacía al Poder Ejecutivo Federal al concederle una función jurídica nueva sobre la Fiscalía General que también se propone, por lo que en la práctica podría convertirse en el abogado de los gobiernos extranjeros requirentes como acontece en la actualidad con la intervención del Procurador General de la República en dicho procedimiento, reafirmando así su carácter o naturaleza mixta - solo por la intervención del juez – pero con grandes matices administrativos por ser la autoridad ejecutiva en todo caso la que decide sobre el otorgamiento o negativa de la extradición, con lo que se aparta de la corriente judicialista internacional contemporánea, que procura una mayor observancia de los derechos humanos, especialmente con el sistema estadounidense con quien se tramita el mayor número de extradiciones internacionales Estados Unidos, con quien se tramita el mayor número de extradiciones internacionales.

Ha dicho respecto no podemos omitir señalar que “la palabra extradición, procede del griego *ex*, fuera de, y del latín *traditio, onis*, acción de entregar, concretamente, a una o más personas. Desde el punto de vista jurídico, la extradición es una institución de Derecho Internacional, implementada entre los signantes de un tratado para lograr auxilio o colaboración recíproca, en la entrega de un indiciado, procesado, acusado o sentenciado por una de las partes (requerida) o para que la otra parte (requerente) provea que la administración de justicia cumpla con su objetivo y fines y se reprima la delincuencia”¹⁷

Como corolario a los comentarios anteriores, en ese sentido podemos subrayar que en la iniciativa que hemos venido comentando hay múltiples aspectos que le dan origen o fundamento, pero dos de ellos son los que llaman más poderosamente nuestra curiosidad: a) El Acuerdo político para el Desarrollo Nacional celebrado en octubre de 2001 por el Ejecutivo Federal y las principales fuerzas del país, en donde se incorporó un punto relativo a la promoción de una política integral de seguridad pública, que comprenda la revisión del marco normativo de la prevención del delito, los delitos y las penas, la reparación del daño, la procuración e impartición de justicia, el sistema

¹⁷ Guillermo Colín Sánchez.- *Procedimientos para la Extradición*.- Edit. Porrúa S. A. México D. F. 1993.- págs. 1 y 2.

penitenciario y la readaptación social y, b) El diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que se refirió a la ausencia de un debido proceso en México que impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son los responsables de un delito, aunado a que la subsistencia de sistema inquisitorial en el cual el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculcado, y la tramitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados.

La primera de las situaciones implica el reclamo ciudadano al Estado para que responda a su obligación de proteger a la sociedad mediante mecanismos ágiles y que abandonen el rezago al combate de la criminalidad. La segunda de las situaciones obedece sin duda a la influencia de la globalización jurídica contemporánea que obligan a países como el nuestro a encuadrarse en nuevos modelos de asistencia y cooperación internacional.

3. 5. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia surge en el año de 1993, con el nombre de “Conferencia Nacional de Procuradores Generales de Justicia de México”, con el propósito de priorizar estrategias y políticas para lograr la optimización, eficiencia y eficacia en el ejercicio de las responsabilidades del quehacer ministerial y restablecer la credibilidad ciudadana y mantener la vigencia del Estado de Derecho, establece igualmente, esquemas de coordinación territorial.

Dentro de los lineamientos de la coordinación, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, se han producido documentos de gran trascendencia, entre ellos, como el Convenio de Coordinación firmado por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías de los 31 Estados del país, en Mazatlán, Sin., en septiembre de 1993 y que permaneció vigente

hasta el año de 2001, habiéndose reformado para establecer nuevas formas de coordinación y combate a la delincuencia.

Por otro lado, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuyo objeto es el de establecer las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, para la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableciendo dentro de los objetivos de coordinación, el desarrollo de los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes. Esta ley, surgió como una consecuencia de las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión al artículo 21 constitucional, encaminada a consolidar el sistema nacional de seguridad pública, busca la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, al establecer en su artículo 13- de la mencionada ley - a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia como órgano auxiliar del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, tiene su regulación en los párrafos último y penúltimo del artículo 21 constitucional; en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de noviembre de 1995 y reformada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre del año 2000. Igualmente, los Estatutos de la misma, aprobados en la 13ª. Sesión, constituyen también un ordenamiento de este organismo.¹⁸

En lo personal, creemos que los mecanismos de coordinación que se establecen por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia son muy importantes porque permiten acortar distancias geográficas para actuar con mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia, sin embargo, es indispensable la capacitación ministerial y policial con más profundidad para que puedan gozar de los beneficios de este tipo de mecanismos, ya que frecuentemente, en la práctica, se excluye su aplicación por falta de un dominio claro de este tipo de instrumentos.

¹⁸ Vid.- Expediente de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.- *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.- Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos*. Págs. 1 a 3.

4. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO.

4. 1. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento.

Existen innumerables instrumentos administrativos que le dan vida a la Procuraduría General de la República. Los hay desde los más variados constituidos por leyes y ordenamientos fiscales, presupuestales, de enajenación de bienes muebles e inmuebles, de políticas hacendarías, etc., pero sin duda las que conforman su parte medular son las relativas a su Ley Orgánica y a la normatividad interna institucional, a las cuales se adicionan los instrumentos de formación del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares directos, además, de las decisiones de carácter administrativo-orgánico, que conforme a la ley puede tomar el Ministerio Público de la Federación.

Al efecto, podemos señalar que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República permite establecer, la forma en que se encuentra estructurada, la atribución de las funciones delegables e indelegables de los órganos de dirección, a partir del Procurador, los Subprocuradores, los Coordinadores Generales, los Directores Generales y así sucesivamente en forma descendente.

La última Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se encuentra vigente desde el 28 de diciembre de 2002, contiene diversas innovaciones, aparte de las estructurales.

Las Leyes Orgánicas han recibido diferentes nombres, a saber:

Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones de 1909

El General Porfirio Díaz, en virtud de la facultad conferida por Decreto de 24 de mayo de 1906 y prorrogada por Decreto del 13 de diciembre de 1907, expidió, el 16 de

diciembre de 1908, la "Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones", que comenzaría a regir el 5 de febrero de 1909.

La elaboración de esta ley tiene como fin primordial establecer la autonomía entre las funciones del poder judicial y las del Ministerio Público, puesto que resultaba impropio que un mismo cuerpo de leyes regulara ambas instituciones tan diversas.

Esta ley consta de cuatro Títulos. En el preliminar se señala que el Ministerio Público es una Institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (artículo 1").

Representará también al Ejecutivo, ejercitando las acciones que a él correspondan y defendiéndolo cuando sea demandado (artículo 2"). Vigilará que tengan exacto cumplimiento las resoluciones o sentencias dictadas por los tribunales federales, para lo que hará las promociones que estime procedentes ante autoridades judiciales o administrativas (artículo 4").

Prescribe la Ley que el Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependen inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaria de Justicia (artículo 5").

El Título I, denominado: "De los Funcionarios que integran el Ministerio Público. De su nombramiento. Requisitos personales que deben tener. Nombramiento de Suplentes. Modo de llenar las faltas. Protestas", establece que el Ministerio Público se compone de un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público; un agente sustituto, primer adscrito; dos agentes auxiliares, segundo y tercer adscritos, y de los agentes necesarios para que cada tribunal de circuito y cada juzgado de distrito tengan un adscrito; además la Oficina del Ministerio Público tendrá los empleados que determina la ley.

El Procurador será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo, al igual que los agentes, solamente que éstos serán propuestos en terna formulada por el Procurador (artículo 7).

El capítulo II de este Título, se refiere a las atribuciones y los deberes del Procurador de la República y de los agentes del Ministerio Público Federal; determina que el Procurador General de la República es el jefe del Ministerio Público y le señala como atribuciones más relevantes: a) cuidar de que la justicia federal se administre y pronta y exactamente; b) demandar, contestar, demandas y formular pedimentos en los negocios en que deba intervenir ante la Suprema Corte, y c) promover en los negocios civiles y penales de la competencia de los tribunales federales (artículo 15). En materia de responsabilidades lo faculta para que pida que se haga efectiva la responsabilidad en que hayan incurrido los magistrados de circuito, jueces de distrito, jueces locales cuando funcionen en auxilio de la justicia federal y sus respectivos secretarios, escribanos de diligencias y los Agentes del Ministerio Público en los negocios en que hayan intervenido (artículo 15-XIII).

Igualmente se le faculta para iniciar ante la Secretaría de Justicia, las leyes y reglamentos que considere necesarios para la buena administración de justicia (artículo 15-XVIII).

Al describir las atribuciones y deberes de los Agentes del Ministerio Público, establece que deben ejercitar la acción penal desde las primeras diligencias de investigación (artículo 16-11).

Cabe advertir que, seguramente, por el limitado número de funcionarios que formaban el Ministerio Público, no resultaba extraño que de todas las actas se tuviera que remitir una copia directamente a la oficina del Procurador (artículo 13); asimismo, cada agente debía darle noticia mensual de todos los negocios existentes en el tribunal o juzgado de su adscripción (artículo 16-V).

Es importante destacar que el artículo 13 de esta ley prescribe que el Ministerio Público en los casos de delito in, puede “dar a los individuos de la policía judicial las órdenes de aprehensión que procedan.”

El artículo 15 dispone: “Cuando en concepto del Procurador de la República, las instrucciones dadas por los respectivos ministerios no estuvieren arregladas a derecho,

hará las observaciones convenientes por escrito, sin perjuicio de llevar adelante todas las gestiones oportunas... Si el Ejecutivo insistiere en su parecer, el Procurador las ejecutará fielmente..." Así, también, en su artículo 21 expresa que en los casos en que este interesado e! Fisco, ni el Procurador ni los Agentes podrán, sin instrucción expresa de la Secretaria de Hacienda o de las que corresponda, desistirse de demandas o acciones, ya sean civiles o penales, o de algún recurso; ni pedir sobreseimiento.

De los textos citados se desprende, con toda claridad, que el Ministerio Público estaba totalmente subordinado al Ejecutivo. Su existencia, como lo expresó Carranza, era de "figura decorativa".

El Título II se refiere a "Incompatibilidades, impedimentos, licencias, residencia de los funcionarios y correcciones disciplinarias". No se encuentran en este título disposiciones que ameriten comentario especial.

El Título III dispone lo relativo a "Responsabilidades. Disposiciones generales".

En el artículo 39 ordena que "los juicios de responsabilidad por delitos oficiales que se sigan contra el Procurador General de la República y Agentes del Ministerio Público, se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimientos Penales para los funcionarios judiciales". Circunstancia lógica en virtud de que se les relaciona estrechamente con la Secretaria de Justicia y se les equipara a los funcionarios de ella.

Finalmente, se incluye el informe que el Ejecutivo envía al Congreso, justificando las facultades conferidas por éste. En dicho informe queda contenida una breve exposición de motivos de la Ley de Organización del Ministerio Público que se comenta, de la cual se desprenden ideas sumamente--interesantes a propósito de la concepción que en ese momento se tenía del Ministerio Público.

Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones de 1919.

La ley citada fue promulgada por Decreto de 1° de agosto de 1919, por el entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza.

Debe destacarse que esta ley, al igual que la de 1919, relativa al orden común, tampoco captó la trascendencia de la reforma constitucional. No se advierte el cambio radical que debería haber operando en el ministerio Público, de tal suerte que en muchos aspectos es similar a su antecesora.

El Título Preliminar habla de las funciones del Ministerio Público Federal y establece, en su artículo primero, que el Ministerio Público es una Institución que tiene por objeto ejercitar, ante los Tribunales de este fuero, las acciones penales correspondientes para la persecución de las faltas y delitos definidos y penados por las Leyes Federales, defender los intereses de la Federación ante los Tribunales y ejercer todas las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes.

Toda querrela o "consignación" que se haga por las autoridades se hará ante el Ministerio Público, "para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables, formule desde luego la acusación correspondiente, pidiendo la aprehensión de los culpables, si no hubieren sido detenidos in fraganti, o que se les cite cuando dicha aprehensión no sea procedente" (artículo 2"). El precepto aludido resulta ser de procedencia, en virtud de que por primera vez se habla de la comprobación del cuerpo del delito y de la "determinación de los responsables".

Se prevé que, para cumplir con sus atribuciones, el Ministerio Público tendrá a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a Poder Judicial (artículo 3").

Se dispone, también, que el Ministerio Público podrá hacer comparecer ante él a las personas que puedan ministrar datos a la averiguación, mismas que estarán obligadas a comparecer y declarar bajo la protesta de decir verdad (artículo 5").

Tratándose de delitos que se persiguen de oficio se faculta al Ministerio Público para que, en los lugares en que no haya autoridad judicial, solicite a la autoridad municipal las

órdenes de aprehensión, cuidando que el detenido sea puesto de inmediato a disposición de la autoridad judicial. Como puede observarse esta disposición resulta ser contraria a lo previsto en el artículo 21 constitucional y a todos los principios de distinguir las atribuciones de la autoridad judicial y administrativa, plasmados en la Constitución y, en general, a todo el pensamiento de Carranza sobre este particular.

El Título I se ocupa de los Funcionarios que integran el Ministerio Público, de su nombramiento, requisitos personales que deben llenar, nombramiento de suplentes, modo de llenar las faltas y protestas.

Esta Ley, en relación con la anterior, amplía el número de Agentes sustitutos a dos, y el de Auxiliares a siete (artículo 8"). Establece también que el Procurador General de la República será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos do quien dependerá directamente; pero, a diferencia de la anterior, ya no menciona que por conducto de la Secretaria de Justicia, en razón de que ésta desapareció en 1917 por mandato constitucional (artículo 14 transitorio).

Coincide con la Ley que la precedió en que habilita para fungir como agentes del Ministerio Público, en casos de necesidad, a Jefes de Hacienda, Administradores de la Renta del Timbre o del Ramo de Correos, agregando también a los Síndicos del Ayuntamiento de] lugar que se trate (artículo 13).

Acorde a lo establecido por el artículo 102 de la Constitución, establece que el Procurador General de la República es el consejero jurídico del Gobierno; y se le señalan, entre otras atribuciones, la de intervenir personalmente como actor, demandado o tercer opositor, en los negocios del orden civil o penal en que la Federación fuere parte; en los casos de los Ministros Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado.

Al igual que en la Ley anterior, también se le faculta para pedir que se haga efectiva la responsabilidad de los funcionarios de la judicatura federal y Agentes del Ministerio Publico Federal por las faltas cometidas en el desempeño de sus cargos, e iniciar ante el

Presidente de la República las leyes y reglamentos que sean necesarios para la buena administración de justicia (artículo 17-XVII).

Por cuanto a los Agentes Auxiliares precisa mejor sus funciones al establecer que los Agentes del Ministerio Público podrán desistirse de la acción penal que hubieren intentado tomando así lo resuelva el Procurador, oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares (artículo 22). Y en el artículo 42 determina que los Agentes del Ministerio Público no podrán variar o modificar las acciones intentadas ni las excepciones interpuestas sin previo conocimiento del Procurador, quien para otorgarlo deberá estudiar oí asunto en unión de los Agentes Auxiliares. Asimismo, prevé que en los casos en que el Ministerio Público no presentare acusación por hechos denunciados como delitos, por un particular, el quejoso podrá recurrir al Procurador General de la República, quien decidirá en definitiva si debe o no presentarse acusación, oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares y que contra esa resolución no cabe otro recurso que el extraordinario de amparo y el de responsabilidad.

Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República De 1934.

Siendo Presidente Constitucional Substituto el General Abelardo L. Rodríguez, en uso de las facultades que le concedió el H. Congreso de la Unión por decreto de 27 de diciembre de 1933, expidió la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la Republica, la cual entró en vigor el 1ro. De octubre de 1934.

La Ley en examen consta de dos libros, el primero de los cuales denominado "Del Ministerio Público Federal", se subdivide en seis títulos, y el segundo, sin denominación específica, consta de un solo título: "Del Consejo Jurídico del Gobierno".

En el artículo 1ro. de la Ley se establecen las atribuciones del Ministerio Público Federal y expresa que es una Institución que tiene por objeto investigar por sí o por medio de la Policía Judicial Federal los hechos que puedan constituir delitos federales; ejercitar la acción penal; deducir las acciones encaminadas a la nacionalización de los bienes a que se refieren los artículos 27 y 130 de la Constitución y las leyes que con ellos se relacionen; intervenir como parte actora o demandada o como tercero opositor representando al

órgano afectado en los juicios que se susciten con motivo de la actividad de las autoridades federales, siempre que tales controversias no sean de las mencionadas en el artículo 103 constitucional, pues en éstas la intervención del Ministerio Público será la señalada en la Ley Reglamentaria correspondiente; defender los intereses económicos de la Federación; auxiliar a la administración de justicia y promover lo necesario para que sea recta y pronta.

El artículo 29 determina que el Ministerio Público Federal tendrá bajo su autoridad y mando a la Policía Judicial Federal, pero no se especifican las atribuciones de ésta.

En el artículo 3º se establece, por primera vez, que son auxiliares de la Policía Judicial Federal y que, en consecuencia, estarán bajo la autoridad y mando del Ministerio Público Federal, los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; los capitanes y patrones de embarcaciones mexicanas; los administradores de aduana y los resguardos aduanales; los capitanes de puerto; las demás policías de carácter federal y las policías preventivas y judiciales de las entidades federativas y de los municipios.

El Título Segundo del mismo Libro Primero establece la estructura del Ministerio Público, que aparece más compleja y amplia que en las leyes anteriores, comprendiendo un Procurador General; dos Subprocuradores; un Jefe del Departamento de Nacionalización de Bienes; un Jefe del Departamento de Averiguaciones Previas; Agentes Auxiliares del Procurador; Agentes Auxiliares adscritos al Departamento Consultivo; un Visitador; Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y Departamentos de la Procuraduría General de la República y los empleados que señale el presupuesto.

Por primera vez en un ordenamiento de esta naturaleza se determina la existencia de dos Subprocuradores Generales de la República, Primero y Segundo, substitutos del Procurador, también se incluye la creación de los Departamentos de Nacionalización de Bienes, Averiguaciones Previas, Consultivo y un Visitador de Agencias; solicitud de instrucciones, desistimiento de la acción penal y la prohibición de detener a los Subprocuradores y Agentes del Ministerio Público Federal cuando fueren acusados por algún delito.

El Libro Segundo consta de un Título Único, que establece y regula el Consejo Jurídico del Gobierno, creado en 1932 bajo la gestión del licenciado José Aguilar y Maya.

En los artículos 31 y 42 de la Ley se dispone que "El Consejo Jurídico del Gobierno estará a cargo del Procurador General de la República" y que éste podrá emitirse únicamente a solicitud del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Administrativos y Jefes de los Establecimientos Públicos creados por la Ley Federal y no sujetos a control de ninguna; Secretaria o Departamento.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1942.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho, al 31 de diciembre de 1941 y entra en vigor el 14 de enero de 1942.

La mencionada Ley Orgánica consta de seis títulos. El primero señala las facultades del Ministerio Público Federal, en las cuales se advierten algunos puntos novedosos como es el de velar por el respeto de la Constitución, por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativos y judicial, y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones.

También se habla de representar a la Federación en los juicios en que se parte; perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se apliquen a los responsables, las penas que señalan las leyes.

En el Título Segundo, que dispone la organización del Ministerio Público Federal, en el capítulo I relativo al personal, se advierte que la denominación de los Subprocuradores es cambiada por la de "agentes sustitutos"; asimismo, se aumenta a 25 el número de

agentes auxiliares del Procurador, y se suprime al Visitador de Agencias que contemplaba la ley precedente.

Por otra parte, en el mismo título, como en todas las leyes anteriores, se señala que el Procurador será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, al igual que los agentes sustitutos; se establece la forma de llevarse a cabo las suplencias, lo referente a las vacaciones y licencias, y a las excusas e incompatibilidades.

En el título tercero, relativo a las facultades y obligaciones de los funcionarios del Ministerio Público Federal se ubican, en primer término, las concernientes al Procurador, de las cuales destacan por su importancia: emitir consejo jurídico respecto de los asuntos que lo requieran al ser tratados en el Congreso de Ministros, así como cuando lo solicite el Ejecutivo; proponer al Presidente las reformas legislativas para poder cumplir con el cometido de velar por el respeto de la Constitución y de las autoridades e instituciones, y mejorar la administración de justicia.

En el capítulo dedicado a los agentes auxiliares se dispone una aplicación en grupos dedicados a las áreas penal, administrativa, civil y del trabajo.

En capítulos separados regula las atribuciones de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los tribunales y las concernientes a los diversos departamentos.

El título cuarto, en su capítulo único, establece las atribuciones de la Policía Judicial Federal que, en anteriores leyes, no habían sido precisadas. Dichas atribuciones son: recibir querellas o denuncias e investigar los hechos que puedan constituir delitos del orden federal; practicar averiguaciones previas; buscar las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de quienes en ellos participen; citar; practicar cateos, y aprehender. Esta ley establece que la Policía Judicial Federal ejercerá sus atribuciones cumpliendo las órdenes de los funcionarios del Ministerio Público Federal; que para el mejor cumplimiento de sus funciones será preparada mediante adiestramiento físico; elementos jurídicos, estudio de idiomas y técnica policíaca, y se le incorpora un Laboratorio Científico de Investigaciones, de nueva creación, que comprende las secciones de Dactiloscopia, Criptografía, Balística, Fotografía, Bioquímica y Médico

Forense, para la investigación técnico policíaca de los delitos. Asimismo, estructura a la Policía Judicial con una Jefatura, Subjefatura, Sección de Trámite y Control, Comandancia de Agentes, Sección de Identificación y Laboratorio, y Guardia de Agentes.

En el mismo capítulo único del título cuarto, se especifican los auxiliares en la función persecutoria de los delitos. Sólo que, aun cuando se dispone que dichos auxiliares deberán acatar las instrucciones del Ministerio Público y a él remitirán las actuaciones que practiquen, los señala, al igual que la ley anterior, como auxiliares de la Policía Judicial Federal y dice que son los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; capitanes y patrones de embarcaciones mexicanas; pilotos responsables de aeronaves; conductores, auditores y funcionarios encargados del manejo de ferrocarriles, tranvías, automóviles, autobuses en servicio por concesión federal y otros servicios semejantes, respecto de los hechos ocurridos a bordo de los mismos; administradores y guardas aduanales; jefes y empleados de Migración, Salubridad Pública, Agricultura y Economía Nacional; capitanes de puerto; las demás policías federales; las policías preventivas y judiciales de los estados y municipios; el funcionario federal de mayor categoría que este al frente de alguna unidad de servicios federales, y los demás funcionarios y empleados a quienes alguna ley les confiera la función de auxiliar.

Por cuanto a las atribuciones de los demás funcionarios del Ministerio Público, se establecen de manera semejante que en la ley precedente, por lo que no requieren mayor examen.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de 1955.

Esta Ley es promulgada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines, según Decreto del 10 de noviembre de 1955; se publica en el Diario Oficial el 26 del mismo mes y año, y entra en vigor el 27 de diciembre de 1955.

Son catorce los Títulos que dicha Ley contiene. En el Primero, que consta de un Capítulo Único, se indica.. como atribuciones del Ministerio Público Federal, perseguir los delitos del orden federal con auxilio de la Policía Judicial, y aportar las pruebas de la existencia de los delitos y las relativas a la responsabilidad de los infractores; ejercitar la

acción penal, pedir la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables y formular las conclusiones; recibir las manifestaciones de bienes; investigar los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación y proceder a su consignación cuando se acredite que hay motivos para presumir falta de probidad en su actuación; representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceristas; intervenir en los juicios de amparo; informar al Procurador de las violaciones a la Constitución que cometan las autoridades federales o locales, y promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expedita. Se advierten notorias innovaciones, en cuanto a las atribuciones del Ministerio Público Federal, respecto de la Ley precedente. En este mismo Título se indica que la Policía Judicial Federal y sus auxiliares estarán bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal, y obedecerán sus órdenes.

También se le introducen cambios a la estructura humana del Ministerio Público y así, en el Capítulo Primero del Título Segundo, se aprecia un aumento del personal que lo integra. Los dos agentes sustitutos del Procurador, de que hablaba la Ley anterior, en esta ley adquieren el rango de Subprocuradores. El jefe del Departamento de Averiguaciones Previas se eleva a la categoría de Director General, quien es auxiliado por un Subdirector General y el Departamento Consultivo se convierte en Dirección Jurídica y consultiva, a la que se le adiciona una Subdirección. Se crean: Un departamento de Control de Procesos y consulta en el Ejercicio de la Acción Penal, a cargo de un jefe y de un subjefe; la Visitaduría General; la Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes y la de Control de Correspondencia y Archivo; la Dirección General de Administración; la Jefatura y Subjefatura de la Policía Judicial Federal, y cuatro Jefaturas para los Grupos Civiles, Penales, Administrativo y del Trabajo. Además, a la Jefatura del Departamento de Nacionalización de Bienes, se le agrega una Subjefatura.

En cuanto a las atribuciones y obligaciones de los Funcionarios del Ministerio Público Federal, se establecen separadamente para cada Unidad en los Títulos del Tercero al Décimo Tercero. Así, refiriéndose al Procurador, además de las que le señalaba la Ley anterior, por primera vez se especifican las de resolver en definitiva, oyendo el parecer de los Agentes Auxiliares del Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal y del Subprocurador que corresponda, lo

relativo al no ejercicio de la acción penal; desistimiento de la misma; formulación de conclusiones no acusatorias; y casos en que formuladas las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción, o que fueren contrarias a las constancias procesales, o si en ellas no se cumple con los requisitos que establece la Ley Procesal; intervenir en los casos que le envíe el Ejecutivo y denunciar las contradicciones de las tesis que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito. En relación a los Subprocuradores, también, señala su participación en los casos en que se resuelva el no ejercicio de la acción penal o se consulte el desistimiento de la misma, así como de conclusiones no acusatorias, omisas, contrarias a las constancias procesales o en las que no se cumplan con los requisitos de la ley procesal.

A la Dirección General de Averiguaciones Previas Penales se le agregan más funciones, respecto de las que ya tenía asignadas, como son las de recabar de las oficinas públicas, federales o locales, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los documentos e informes indispensables para la investigación y persecución de los delitos; dictar los acuerdos de reserva, suspensión, incompetencia y acumulación de averiguaciones, así como resolver las consultas que en relación a estos casos formulen los Agentes del Ministerio Público Federal foráneos e investigar los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados federales, procediendo a su consignación cuando se reúnan los requisitos legales. Por otra parte, a esta Dirección se le incorporó el Laboratorio de Investigación Criminalística, que antes se llamaba Laboratorio Científico de Investigaciones y pertenecía a la Policía Judicial, y se le creó una Oficina de Servicios Periciales.

El Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal, tiene asignadas las atribuciones de vigilar la secuencia de las causas que se instruyan en todo el país; someter a la consideración del Subprocurador que corresponda, los casos que deba resolver en definitiva el Procurador, relativos al no ejercicio de acción penal o al desistimiento de la misma, y a conclusiones no acusatorias, omisas, contrarias a las constancias procesales o que en ellas no se cumplan los requisitos de la ley procesal y desahogar las consultas que formulen los Agentes del Ministerio Público

adscritos a los Juzgados de Distrito.

La Visitaduría General se encarga de practicar, desde el punto de vista técnico y administrativo, las visitas a las Agencias del Ministerio Público Federal de la República; acordar o sugerir a los Titularos de las Agencias, las medidas legales adecuadas para la mejor solución de los asuntos y dar cuenta al Procurador o Subprocurador que corresponda sobre el resultado de sus visitas, acuerdos y sugerencias que hayan realizado.

Por cuanto a las demás Unidades, las de nueva creación tienen las atribuciones propias de su especialidad, que no ameritan comentario alguno, y las ya existentes conservaron las funciones que les otorgaba la Ley anterior, con excepción de la Policía Judicial a quien se le quita el Laboratorio Científico de Investigaciones (que es incorporado a la Dirección General de Averiguaciones Previas Penales), y se le retira la facultad de citar, precisando que únicamente cumplirá las citas y presentaciones que determine el Ministerio Público Federal, y sólo ejecutará las aprehensiones y cateos que ordene la autoridad judicial.

Por último, el Título Décimo Cuarto contiene las disposiciones generales que, en razón de su similitud con las de la Ley procedente, no requieren comentario especial.

Ley de la Procuraduría General de la Republica el 27 de Diciembre de 1974.

La Ley que nos ocupa se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974, entró en vigor al día siguiente, es decir, el 31 del mismo mes y año, y sustituyó a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955. Fue la primera Ley, del ámbito federal, que optó por la denominación de "Ley de la Procuraduría General de la República", por estimar que no sólo organiza al Ministerio Público, sino a las unidades administrativas de apoyo a éste y, además, las atribuciones asignadas al Procurador General de la República.

Es oportuno y justo dejar constancia que desde 1971, el Doctor Sergio García Ramírez, entonces Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales,

propuso con éxito la nueva Ley de la Institución, con la denominación de "Ley Orgánica de la Procuraduría. . ."

La Ley de 1974 está integrada con cinco Títulos, el primero de ellos incluye las atribuciones y organización de la Institución. En primer término se señalan las atribuciones del Procurador, tales como poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes que resulten violatorias de la Constitución: proponer las reformas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; opinar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que envíe el Poder Ejecutivo; emitir consejo jurídico al Gobierno Federal y ante el Consejo de Ministros; intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado; y en los casos de diplomáticos y cónsules generales, entre otras (artículo 2).

Se precisan, en el mismo capítulo, las funciones asignadas al Ministerio Público en relación con la función persecutoria del delito (fracciones I y II); recepción de manifestación de bienes de los funcionarios y empleados de la Federación (fracción III); representación de la Federación en los juicios en que sea parte y la intervención en los juicios de amparo conforme a la ley relativa (fracciones IV y V).

Se establecen los órganos que integran a la Procuraduría General de la República. Entre los de nueva creación se cuentan la Oficialía Mayor, la Comisión Interna de Administración; el Instituto Técnico y las unidades administrativas de: Relaciones Públicas, Prensa, Control de Estupefacientes, Estudios Sociales, Servicios Periciales, Documentación, y otras de planeación, de Control, Técnicas y de Servicios (artículo 4).

El Título segundo contiene algunos lineamientos sobre actividades que debe realizar el Procurador General, su nombramiento y remoción, requisitos para ser Procurador y excusas o ausencias del mismo (artículos 5 a 9).

A continuación se señalan las atribuciones de los Subprocuradores (artículos 10 y 13); del Oficial Mayor (artículo 14); y de la Visitaduría General (artículos 15 y 16). A excepción de las atribuciones de la Oficialía Mayor, las asignadas a los dos órganos

restantes son las mismas que se establecían en la Ley de 1955.

A la Oficialía Mayor compete, atender las necesidades administrativas de la Institución; proponer al Procurador medidas técnicas y administrativas para el mejor funcionamiento de la Procuraduría y las demás tareas administrativas.

El Título Tercero, que consta de ocho capítulos, dispone la organización y las funciones de las Direcciones Generales de: Averiguaciones Previas y de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal. En capítulos separados consigna las actividades a cargo de los Agentes de Ministerio Público Federal; de los Supervisores de Agencias; de los adscritos a las Salas de la Suprema Corte de justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y a los adscritos a los Juzgados de Distrito. Las funciones atribuidas son prácticamente iguales a las establecidas en la Ley de 1955, salvo el caso de los Supervisores de Agencias, que aparecen por primera vez en la Ley de la Procuraduría y tienen como funciones: revisar y aprobar el trámite de las averiguaciones previas que remiten en consulta los agentes del Ministerio Público Federal de su circunscripción territorial, cuando en ellas se proponga la acumulación, incompetencia, suspensión o reserva; emitir opinión en las averiguaciones previas, rendir informes generales o especiales, y vigilar los negocios en que intervengan los Agentes del Ministerio Público federal de su circunscripción territorial. Como puede observarse la aparición de estos supervisores obedece a las nuevas ideas de desconcentración.

Por otra parte, en el mismo Título, se dedica un capítulo al Ministerio Público Federal, en donde se ubican los requisitos para ser nombrado Agente del Ministerio Público Federal, lo referente a las ausencias y excusas, a la remoción, a las vacaciones, a las incompatibilidades, y correcciones disciplinarias, entre otras.

En relación a la Policía Judicial se señalan sus atribuciones y se precisa que está bajo el mando de Ministerio Público (en forma similar a la Ley anterior).

Finalmente en este mismo Título, al igual que en la Ley precedente, se incluye un capítulo dedicado a los "Auxiliares del Ministerio Público Federal, y de Policía Judicial",

donde se señala quiénes son y cuáles son sus funciones.

El Título cuarto denominado “De la Representación en Juicio, Consejo y estudios Jurídicos”, determina la estructura y las atribuciones de la Dirección General Jurídica y Consultiva, entre las que destacan, por ser nuevas, las funciones de practicar las investigaciones necesarias para determinar los casos en que proceda la acción de nacionalización; girar a los agentes adscriptos a los tribunales las instrucciones pertinentes en materia de Nacionalización de Bienes y resolver las consultas que al respecto le elevan aquellos, respondiendo a la reforma de la Ley de Nacionalización de Bienes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974; las demás, son las mismas que preceptuaba la Ley anterior.

El Título quinto comprende las atribuciones de la Dirección de Administración, la Comisión Interna de Administración, el Instituto Técnico, la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes y las actividades Administrativas.

Cabe hacer mención especial respecto de algunas funciones asignadas a la Comisión Interna de Administración y al Instituto Técnico, que son órganos de nueva creación.

La Comisión Interna de Administración tiene a su cargo las funciones de coordinación entre las distintas dependencias de la Procuraduría, para lo cual se le asignan funciones específicas de programación y evaluación y establecimiento de sistemas de evaluación (artículo 55).

Al Instituto Técnico se le encarga realizar investigaciones técnicas y científicas en el área de competencia de la Procuraduría, llevar a cabo la selección y capacitación del personal y preparar los recursos permanentes de capacitación (artículo 56).

Por mandato de la Ley se determina la participación obligatoria del personal de la Institución en los cursos y tareas que desarrolle el Instituto (artículo 58), atendiendo al acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 16 de diciembre de 1982, con objeto de favorecer el buen desempeño de la Institución, su respetabilidad y el

adecuado cumplimiento de las obligaciones que le competen, para servir mejor a la comunidad.¹

El 1° de marzo de 1985 entró en vigor una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que contenía importantes innovaciones de carácter político, social y jurídico, ya no fueron únicamente de tipo estructural, ya que fue el resultado de una consulta nacional que se realizó en donde surgieron también un gran cúmulo de leyes.

Igualmente, se han expedido nuevas Leyes Orgánicas, en la administración de la Procuraduría General de la República, subrayándose las leyes de 1996 y la de 2002, que contienen avances trascendentes, ya que en la primera de ellas se incluyó en su artículo 50 una disposición correspondiente a las responsabilidades especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos, sometiéndolos a un régimen de sanciones administrativas, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 123 constitucional, apartado B fracción XIII.

De la misma manera, en la Ley Orgánica de 2002 se estableció la renovación del órgano auxiliar del Ministerio Público de la Federación, como fue la Agencia Federal de Investigación que conllevó no sólo a la formación de un nuevo órgano auxiliar, sino que puso las bases para la creación de una policía científica más acorde a la lucha contra la delincuencia contemporánea, buscando la creación de nuevas áreas con un mayor grado de especialización y por ende con mayor precisión en la distribución de funciones, formalizó el servicio de carrera de procuración de justicia federal – a cuyo respecto se habla más adelante – , le da nuevos alcances, por lo tanto, a la formación profesional, eleva la calidad en el ingreso y permanencia en el servicio, recompone un sistema de ascensos, lo que es lo principal redefine las formas de colaboración de los áreas centrales con los órganos desconcentrados, dándoles a aquéllas, facultades de atracción con base en su grado de especialización en la persecución de delitos federales, entre otros aspectos innovadores.

¹ Compilación de Leyes Federales.- *Biblioteca Emilio Portes Gil de la Procuraduría General de la República*. México D. F. 1987.- Talleres Gráficos de la Nación. Págs. 87, 88 y sigs.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002 y entró en vigor al día siguiente de su publicación según lo dispuesto en su artículo PRIMERO transitorio de dicho ordenamiento.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2003 y entró en vigor 30 días después de su publicación según lo dispuesto en el artículo PRIMERO del mencionado Reglamento.

A continuación, mencionamos solamente algunos artículos del Reglamento que nos permiten comprender la complejidad de las funciones de la Procuraduría General de la República.

Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento 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 a la Institución, al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

Artículo 2. Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;

Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo;

Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada;

Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales;

Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad;

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;

Oficialía Mayor;

Visitaduría General;

Agencia Federal de Investigación;
Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional;
Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías;
Coordinación General de Delegaciones;
Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud;
Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas;
Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda;
Unidad Especializada en Investigación de Secuestros;
Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos;
Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos;
Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial;
Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros;
Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia;
Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales;
Unidad de Operaciones;
Dirección General de Comunicación Social;
Dirección General de Asuntos Jurídicos;
Dirección General de Constitucionalidad;
Dirección General de Normatividad;
Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica;
Dirección General de Cooperación Internacional;
Dirección General de Control de Averiguaciones Previas;
Dirección General de Control de Procesos Penales Federales;
Dirección General de Amparo;
Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección;
Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos;

Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;
Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;
Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales;
Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales;
Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;
Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales;
Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales;
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
Dirección General de Recursos Humanos;
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales; Dirección General de Telemática;
Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales;
Dirección General de Servicios Aéreos;
Dirección General de Visitaduría;
Dirección General de Inspección Interna;
Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación;
Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución;
Dirección General de Planeación Policial;
Dirección General de Investigación Policial;;
Dirección General de Análisis Táctico;
Dirección General de Despliegue Regional Policial;
Dirección General de Operaciones Especiales;
Dirección General 'de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol;
Dirección General de Intercepción;
Dirección General de Erradicación;
Dirección General de Planeación e Innovación Institucional;
Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional;
Dirección General de Formación Profesional;
Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal;

Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales;

Órganos Desconcentrados:

- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; Centro de Evaluación y Desarrollo Humano;
- Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal; Delegaciones, y
- Agregadurías.

El Órgano Interno de Control en la Procuraduría se regirá conforme a lo dispuesto por el artículo 21 de este Reglamento.

Artículo 3. Para efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- I) Agencia: La Agencia Federal de Investigación;
- II) Agregadurías: Las Agregadurías de la Procuraduría General de la República en el extranjero;
- III) Consejo: El Consejo de Profesionalización a que se refiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- IV) Delegaciones: Las Delegaciones de la Procuraduría General de la República en las entidades federativas;
- V) Ley Orgánica: La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;
- VI) Policía: Policía Federal Investigadora;
- VII) Procuraduría: La Procuraduría General de la República;
- VIII) Procurador: El Procurador General de la República, y
- IX) Servicio de Carrera: El Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Artículo 4. Son agentes del Ministerio Público de la Federación:

- I) El Procurador;
- II) Los Subprocuradores;
- III) El Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales;

- IV) El Visitador General;
- V) El Titular de la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías;
- VI) El Titular de la Coordinación General de Delegaciones;
- VII) Los titulares de las Unidades Especializadas;
- VIII) Los Directores Generales:
 - a) De Asuntos Jurídicos;
 - b) De Constitucionalidad;
 - c) De Normatividad;
 - d) De Extradiciones y Asistencia Jurídica;
 - e) De Control de Averiguaciones Previas;
 - f) De Control de Procesos Penales Federales;
 - g) De Amparo;
 - h) De Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos;
 - i) Jurídico en Materia de Delitos Electorales;
 - j) De Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales;
 - k) De Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;
 - l) De Visitaduría;
 - m) De Inspección Interna;
 - n) De Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación, y
 - ñ) De Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución,
- IX) Los titulares de las Delegaciones, y
- X) Aquellos servidores públicos a los que el Procurador confiera dicha calidad mediante Acuerdo.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones anteriores no serán considerados miembros del Servicio de Carrera, a menos que acrediten los requisitos que la Ley Orgánica y demás disposiciones establecen para tal efecto.

Los servidores públicos que por esta disposición adquieren el carácter de agentes del Ministerio Público de la Federación deberán contar con título y cédula profesional de licenciado en Derecho, y cumplir los demás requisitos que exige este Reglamento.

Artículo 5 El Procurador determinará la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos, así como la modificación de las áreas y sus atribuciones, en la medida en que lo requiera el servicio.

El Procurador podrá fijar o delegar facultades a los servidores públicos de la Institución, según sea el caso mediante disposiciones de carácter general o especial, sin perder por ello la posibilidad del ejercicio directo.

El Procurador expedirá acuerdos, circulares, instructivos manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Institución y en su caso, ordenará su publicación.

Artículo 6. Las facultades de las unidades administrativas y órganos desconcentrados a que se refiere el artículo 2 de este Reglamento, se ejercerán por conducto de sus titulares y el personal que les esté adscrito, de conformidad con las normas aplicables y lo que establezca el Procurador.

Artículo 7. En el caso de los titulares de las unidades administrativas Especializadas y Fiscalías Especiales, a que se refiere el artículo 13 de la Ley Orgánica, tendrán las facultades a que se refiere el artículo 4 del mencionado ordenamiento y las demás que les determinen otras disposiciones legales o el Procurador.

Artículo 8. Los Coordinadores Generales y titulares de Unidades Especializadas, deberán reunir los siguientes requisitos.

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en los casos en que la Ley lo requiera, no adquirir otra nacionalidad;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

- III. Contar con título y cédula profesional de Licenciado en Derecho, con ejercicio profesional de diez años, contados a partir de la expedición de la cédula;
- IV. Gozar de buena reputación, y
- V. No haber sido condenado por delito doloso.

A este particular no consideramos oportuno un ejercicio como el realizado al incluir las *leyes orgánicas* de la institución, ya que únicamente este ordenamiento reglamentario contiene las atribuciones y facultades de cada unidad para establecer el funcionamiento y la organización de la Procuraduría General de la República.

Lo más destacable de este Reglamento es que el número de dependencias de la Procuraduría General de la República aumentó considerablemente, lo cual indica el esfuerzo del Ejecutivo federal para multiplicar esfuerzos en el combate de los delitos federales. Se redistribuyeron las funciones que tenían a su cargo algunas áreas, otorgándose las a otras, se enriqueció el apartado de los derechos humanos y la actuación de las coordinaciones y unidades especializadas. Se le dio mayor precisión a los procesos de evaluación de los servidores públicos y se reglamentaron con mayor definición las funciones de la Agencia Federal de Investigación.

4. 2. La normatividad Interna Institucional

El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República faculta al Procurador General de la República para emitir acuerdos y circulares que de alguna manera no son otra cosa más que instrucciones para los órganos inferiores de dirección, los cuales puede celebrar también con otros organismos externos.

Estos instrumentos administrativos son de gran valor porque permiten a la institución suplir las lagunas que existen en la Ley, sin abandonar la filosofía y la naturaleza propia del Ministerio Público de la Federación.

Los acuerdos generalmente contienen instrucciones u orientaciones a las cuales deben de sujetarse los servidores públicos de la Procuraduría General de la República

para aplicar o interpretar correctamente una disposición legal. En algunos casos el Procurador General de la República emite acuerdos de observancia general, otros que van dirigidos a un solo sector de la institución, por ejemplo, pero con el afán de dar lineamientos de comportamiento jurídico, administrativo o moral respecto a determinadas situaciones. Este tipo de instrumentos administrativos contienen facultades reglamentarias del más alto Organismo de la Procuraduría, como es el Procurador General de la República, dirigidas a los subalternos y producen resultados de tipo o carácter interno y sin que puedan constreñir a otras personas más que a los servidores públicos a que van dirigidos.

A mayor reiteración, las circulares son comunicados internos, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones órdenes, avisos o interpretaciones legales.²

Para mayor ilustración mencionamos algunos acuerdos del Procurador, y posteriormente una circular, sucintamente, ya que la normatividad interna institucional es basta.

En lo personal siempre nos ha llamado la atención el **acuerdo A/010/92 del Procurador General de la República, que instituye en las agencias del Ministerio Público Federal un libro Denominado Actas Circunstanciadas que tendrán las actuaciones que se indican**, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 1992, el cual ha sido abrogado por el Acuerdo A/201/06 publicado en el Diario Oficial el 23 de agosto de 2006.

Este acuerdo mencionado en primer término pretendía reducir tiempos en la gestión del Ministerio Público y evitar molestias innecesarias, impidiendo el inicio de averiguaciones previas que solo representan pérdidas en horas-hombre y recursos materiales que pueden ser utilizados en un mejor desempeño, tomando en cuenta que existen conductas o hechos que por su naturaleza tienen que ser asentados obligatoriamente sin que pueda determinarse si son delitos por carecerse de elementos constitutivos, tales como la sustracción o pérdida de documentos, identificaciones u

² Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano.- *Instituto de Investigaciones Jurídicas*.-Edit. Porrúa, S.A. y UNAM.- Tomo A-CH.- México, D. F. 1991 Pág.461

objetos sin señalarse o encontrarse identificados como probable responsable como delito a persona alguna; los partes o informes que no constituyen por si mismo querrela y al recibirlo no esté presente la persona autorizada para formularla; los perseguibles por querrela que se formulen por personas no facultadas para ello; los que lleven implícitos estupefacientes o psicotrópicos determinados por la Ley General de Salud pero no previstos en el artículo 193 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal (sic), con excepción de los casos previstos en el artículo 467 de la Ley General de Salud relativo a menores involucrados, en que deberá iniciarse la averiguación previa respectiva y, cuando la cantidad de sustancias o vegetales descritos en el artículo 193 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal (sic), que posee el adicto o habitual no exceda de lo necesario para su propio e inmediato consumo, entre otras cuestiones que comprende este acuerdo.

Este instrumento administrativo ha sido ampliamente criticado por diversas administraciones de la Procuraduría y también favorecido por otras, sin embargo, subsiste, y se aplica desde su emisión con la misma redacción que ahora resulta arcaica, pero que desde luego sigue proporcionando resultados positivos.

En nuestro concepto- en virtud de su utilidad - este acuerdo debiese ser actualizado no solo en sus aspectos de redacción, sino también sus aspectos de fondo, ya que lo mas importante es que una acta circunstanciada impide el riesgo de la sujeción de personas a una indagatoria, aunque sigue el mismo trayecto que una averiguación previa, lo cual de alguna manera podría decirse que es contrario a la filosofía que contiene el propio acuerdo, que es en todo caso la de evitar molestias innecesarias a los interesados cuando no se encuentren reunidos los elementos constitutivos de un delito, pero curiosamente al seguir el mismo camino que una indagatoria, evidentemente hay la misma inversión de recursos humanos y materiales, de ahí nuestro señalamiento en el sentido de que pudiese revisarse la metodología para integrar este tipo de actas circunstanciadas y que verdaderamente signifique un ahorro de tiempo para los involucrados, y economía procesal y financiera para la Institución, además de agregarse un capítulo o apartado correspondiente a la forma de convertir o elevar a las actas circunstanciadas a la categoría de averiguaciones previas o bien para darlas de baja y

evitar dispersión de recursos como habíamos mencionado anteriormente, así como para erradicar prácticas ministeriales perniciosas y autoritarias que conducían a corrupción al no existir un procedimiento claro para darlas de alta como averiguaciones previas ni para darlas de baja como actas circunstanciadas, o bien que se impidiese así la tramitación de circunstancias que sean delitos bajo el disfraz de una actuación de esta naturaleza.

Sin duda que este tipo de instrumentos en su tiempo significaron un gran avance para abatir el rezago, pero en la actualidad no dejan de entrañar algunos riesgos para quienes se sujetaron a ellos.

El acuerdo A/201/06 del Procurador General de la República establece los lineamientos que deberán observar los agentes del Ministerio Público de la Federación en la integración de Actas Circunstanciadas, publicado el 23 de agosto de 2006 en el Diario Oficial, que como decíamos anteriormente abrogó el acuerdo anterior y en su artículo cuarto considera conductas o hechos que por su propia naturaleza o por carecer de elementos constitutivos a un no pueden ser estimados como delitos: a) La pérdida de documentos, identificaciones u objetos sin señalarse o encontrarse identificados como probables responsables de delito a persona alguna; b) los hechos de carácter patrimonial donde se presuma que es incumplimiento únicamente generara responsabilidades de carácter civil, administrativo o laboral, salvo en el caso de que el denunciante o querellante acompañe medios de convicción suficientes que permitan presumir la existencia del dolo penal; c) los partes o informes que no constituyan por si mismos denuncias o querellas; d) los delitos perseguibles por querella que se formulen por personas no legitimadas para ello y, e) los anónimos y notas periodísticas, previo acuerdo con su superior jerárquico. Fuera de los puestos enumerados anteriormente deberá abrirse averiguación previa.

La emisión de este acuerdo pretende evitar los riesgos de que hablábamos anteriormente. Sin embargo consideramos que hubiera sido más conveniente actualizar el acuerdo abrogado ya que es frecuente que las imputaciones que dan origen a una averiguación previa, sean falsas o artificiosas, y finalmente se pone en peligro la seguridad del ciudadano al tener que agotarse el trámite de la indagatoria.

El acuerdo A/070/03 del Procurador General de la República, por el que se establecen criterios de coordinación, entre las Delegaciones en las entidades federativas con las unidades administrativas de la institución que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2003, es otro de los instrumentos administrativos que seleccionamos como ejemplificativos y que desde luego atraen nuestra atención por su trascendencia.

En los CONSIDERANDOS de este acuerdo, entre otras cuestiones, se destaca que:

1.- La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 2002, estableció las bases de la Institución bajo un modelo de organización corporativa y de organización eficiente, sobre los principios de especialización por géneros de delitos, y de desconcentración territorial y funcional, para acercar los servicios de procuración de justicia a la población;

2.- Que el artículo 28 de la Ley Orgánica de la procuraduría General de la República, faculta al titular de la Institución para emitir lineamientos, para que las unidades especializadas de las Subprocuradurías de Investigación especializada en Delincuencia Organizada y de Investigación Especializada en Delitos Federales, conozcan de otros delitos que tengan conexidad con los de su competencia;

3.- Que a su vez el numeral 29 de la Ley Orgánica prescribe que el Procurador emitirá los criterios mediante los cuales las Delegaciones de la Institución en las entidades federativas, quedarán facultadas para el conocimiento de los ilícitos que corresponden a las Unidades Especializadas de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales; y

4.- Que es necesario establecer los criterios de coordinación, entre la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, y las Delegaciones de la Institución en las entidades federativas, para llevar a cabo la representación de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico, así como la tramitación de los juicios de carácter federal diversos a los de naturaleza penal.

En el capítulo primero, artículo SEGUNDO, relativo a la averiguación previa, se instruye en este acuerdo para que las Unidades Especializadas adscritas a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, conocerán de los delitos previstos en el penúltimo párrafo del artículo 28 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de los injustos que tengan conexidad con los citados en el citado numeral, a excepción de los siguientes casos: **Vid.** El penúltimo párrafo del artículo 28 del Reglamento en cita señala que: “Las Unidades Especializadas a que se refiere este artículo, conocerán de las investigaciones por delitos de su competencia, aun cuando no hayan sido cometidos por miembros de la delincuencia organizada. En estos casos no estarán facultadas para aplicar las disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada” (se transcribe este párrafo para dar continuidad a la lectura).

Así pues, los casos de excepción a que se refiere el artículo SEGUNDO mencionado *supra* son:

I.- Las Delegaciones de la Institución en las Entidades Federativas integren, en coordinación con las Unidades Especializadas:

A.- Averiguaciones previas con detenido.

B.- Averiguaciones previas sin detenido, cuando:

- a) Se trate de narcomenudeo;
- b) Los hechos se hayan realizado únicamente en esa Entidad Federativa;
- c) El esclarecimiento de los hechos no revista complejidad técnica penal, o
- d) Así lo determine el titular de la Institución.

En este acuerdo, entre otros aspectos importantes, se establece en su artículo Segundo fracción I, que las averiguaciones previas que las Delegaciones de la institución en las entidades federativas integren, con las unidades especializadas, se referirán: A) Averiguaciones previas con detenido y B) Averiguaciones previas sin detenido cuando se

trate de narcomenudeo; los hechos serían realizar únicamente en esa entidad federativa; el esclarecimiento de los hechos no revista complejidad técnico penal, así lo determine el titular de la Institución.

Se entiende por narcomenudeo, la posesión, el comercio o el suministro ilícito de estupefacientes o psicotrópicos, cuando por la cantidad y presentación o forma de embalaje u otras circunstancias objetivas se determine que es para su distribución en dosis individuales.

Por complejidad técnico penal de los asuntos, se entiende la dificultad de comprobación de los elementos del tipo penal o la probable responsabilidad, que requieran una investigación por la Unidad Especializada.

II.- Las Unidades Especializadas conocerán de los delitos conexos a los de su competencia, cuando existan indicios suficientes sobre la conexidad, entre el delito competencia de la Unidad Especializada y el diverso.

En el artículo TERCERO se establece que las Delegaciones de la Institución en las Entidades Federativas, conocerán de los delitos previstos en el artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como de los injustos que tengan conexidad con el citado numeral, en los siguientes casos:

I.- Averiguaciones previas con detenido.

II.- Averiguaciones previas sin detenido, cuando:

- a) La cuantía sea menor a 23,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
- b) Los hechos se hayan realizado únicamente en esa Entidad Federativa;
- c) El esclarecimiento de los hechos no revista complejidad técnico penal, o
- d) Así lo determine el titular de la Institución.

Vid. El artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República citado arriba, ordena que las unidades especializadas en delitos que no se consideren cometidos por la delincuencia organizada serán competentes para conocer de los asuntos siguientes:

I.- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial, conocerá de los delitos en materia de derechos de autor y propiedad intelectual previstos en el Código Penal Federal y en la Ley de Propiedad Industrial, respectivamente;

II.- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros conocerá de los delitos que a continuación se indican:

- a) Fraude previsto en el Código Penal Federal;
- b) Los comprendidos en el Código Fiscal de la Federación, y
- c) Los previstos en la Ley del Seguro Social, y en las leyes especiales relativas a las instituciones del sistema financiero.

III.- Unidad Especializada en Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia, conocerá de los delitos cometidos por servidores públicos ajenos a la Procuraduría y contra la administración de justicia previstos en el Código Penal Federal, y

IV.- Unidad Especializada en Investigaciones de Delitos contra el Ambiente y previstos en Leyes Especiales, conocerá de los delitos ambientales previstos en el Código Penal Federal y los delitos de otros géneros que se encuentren contenidos en leyes especiales y que no sean competencia de otra unidad especializada, de conformidad con las disposiciones que emita el Procurador...

Una ligera lectura de la parte transcrita permite detectar la preocupación constante de la procuración de justicia por mantener actualizados sus recursos y disposiciones legales para llevar a cabo la persecución de los delitos federales; sin embargo, estimamos

que se debe tener un especial cuidado en la emisión de estos instrumentos jurídicos para no incurrir en desvíos de poder.

En efecto, los acuerdos y las circulares tienen ciertas características o lineamientos técnicos que no pueden soslayarse o inobservarse. Por ejemplo, si leemos el artículo SEGUNDO de este último acuerdo, en el que se establece que “*las Unidades Especializadas adscritas a la Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia Organizada, conocerán de los delitos previstos en el último penúltimo párrafo del artículo 28 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República...*”, a cuyo particular debemos recordar que los delitos se persiguen de acuerdo con lo prescrito en el Código Penal Federal y desde luego sus equivalentes en el fuero común, además de lo dispuesto en las leyes especiales y Tratados Internacionales de observancia obligatoria, conforme a lo establecido en el artículo 6 del propio ordenamiento federal, por lo tanto es una impropiedad señalar que hay delitos previstos en reglamentos.

Igual comentario amerita el artículo TERCERO del multicitado acuerdo A/070/03, que autoriza que sean las Delegaciones de la Institución en las Entidades Federativas las que conozcan los delitos previstos en el artículo 29 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En lo relativo a las circulares, únicamente transcribimos una por su alto valor histórico y jurídico:

CIRCULAR NUMERO 1

A los Agentes del Ministerio Público Federal, señalando en lo general la orientación de la Institución.

Para los Gobiernos emanados de la Revolución el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia.

Es medular esta noción como espíritu de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, en cuanto a la acción jurídica y social del Ministerio Público, por una parte como encargado exclusivo del

ejercicio de la acción penal represiva y, por otra, como consejero *jurídico* el Procurador de la República del Ejecutivo.

La acusación sistemática del Ministerio Público sería en esta época una remembranza inquisitorial muy ajena a las nuevas orientaciones del Derecho Público y del Derecho Penal Moderno, que de expiatorio está pasando a ser protector, al mismo tiempo que de los intereses individuales, de los intereses sociales.

La Procuraduría de la República debe cumplir con la función de órgano regulador de la administración de justicia, mediante colaboración a base de probidad y de independencia con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este alto Tribunal realice la supremacía judicial como postulado de nuestro Derecho Constitucional.

Esa función reguladora no puede existir sin un Ministerio Público con unidad y con responsabilidad; sin la primera su función es anárquica y dispersa, y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la Institución, lejos de ser benéfica resulta perjudicial; sin la segunda, es decir, sin responsabilidad, no hay institución, ni pública ni privada, que pueda realizar fines de verdadera utilidad para la colectividad.

De ahí que sea preocupación del suscrito, como Procurador General de la República, que los Agentes del Ministerio Público sean funcionarios, además de capaces técnicamente, responsables en su trabajo y dispuestos a coordinar su esfuerzo con el de sus compañeros, para lograr la unidad de la Institución.

Como ese sentimiento de responsabilidad no se afirma sino cuando el funcionario sabe que sólo la ley es su norma de actuación, y que antes que servir a intereses personales hay que subordinarse a los mandatos jurídicos, la Procuraduría exige y espera de todos sus colaboradores que con todo celo vigilen que la función que les está encomendada por la sociedad y por el Gobierno se realice ajena a cualquier influencia de particulares o de autoridades y sólo de acuerdo con la ley y con las instrucciones que dentro de la misma dé la Procuraduría.

El Ministerio Público sirve lealmente al Ejecutivo, del que forma parte, defendiendo los intereses materiales y morales del Gobierno; prestando eficaz ayuda a sus diversas dependencias; salvaguardando al fisco; pero a mismo tiempo, como servidor de la colectividad, procurando que las garantías que la Constitución otorga a los individuos se respeten, así como las normas tutelares del procedimiento, porque sería grave error que la Institución se solidarizara por sistema con los intereses de las autoridades, cuando éstas aparecieran como responsables de la violación de las leyes.

La consecución de estos propósitos de la Procuraduría para lograr la unidad e independencia técnica y jurídica de su función, al mismo tiempo que la solidaridad muy amplia del Ministerio Público

con los intereses legales del Gobierno, al que sirve y del que depende, implica dejar a los componentes de la Institución el derecho de iniciativa, la facultad de señalar errores y el deber de denunciar las irregularidades que cometan modestos o elevados funcionarios.

México, D. F., a 13 de septiembre de 1932.

El Procurador General de la República.

Lic. E. PORTES GIL.³

Esta circular, sin duda, es el punto de arranque de la filosofía, de la mística que el Ministerio Público debe tener, ya que de su simple lectura puede concluirse que encierra los puntos medulares de la función ministerial que nos llega a nuestros días.

En conclusión, los acuerdos y circulares son instrumentos administrativos que contienen instrucciones internas para los subordinados o subalternos para atender una materia o para cumplir aspectos normativos meramente internos que no obligan a los particulares, pero que en cambio, si se pueden invocar para requerir el servicio de la procuración de justicia; sin embargo, se debe tener especial cuidado, en nuestro concepto, se debe evitar la tentación de “*legislar*” a través de los acuerdos y circulares para no rebasar las leyes.

4. 3. El Servicio de Carrera del Ministerio Público de la Federación

Un viejo anhelo de la administración de la administración pública federal ha sido el de lograr el establecimiento de un verdadero servicio civil de carrera, que permita a sus servidores una estabilidad laboral y que contenga los medios adecuados para superarse y ascender a través de sus conocimientos.

Sin duda este proyecto, en la historia de la burocracia, un duro escollo a vencer por las innumerables dificultades de carácter humano, económico, social, educativo, inexistencia de evaluaciones adecuadas, etc., entre otras causas.

Uno de los sistemas de mayor éxito en nuestro país, lo constituye el Servicio Exterior Mexicano a través de su Ley Orgánica publicada el 30 de diciembre de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, que substituyó a la Ley vigente desde el 4 de marzo de 1967, la

³ La Misión Constitucional del Procurador General de la República.- *Lic. Luis Cabrera- Lic. Emilio Portes Gil.*- Ediciones Botas.- 2ª. Ed.- México, D:F. 1963.- Págs. 31-33.

cual a su vez revisó y substituyó a la Ley Orgánica del Servicio Exterior Orgánica de los Cuerpos Diplomáticos y Consular Mexicanos, vigente desde 1934.⁴

Esta Ley consolidó un cuerpo profesional de funcionarios de carrera, mediante la creación de una estructura definida y adecuada a las necesidades del servicio exterior, ya que estableció categorías adicionales que permitieron a sus miembros a aspirar a ascenso periódicos a lo largo de su carrera.⁵

Este último Ordenamiento fue complementado con el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano publicado en el Diario Oficial el 22 de julio de 1982, en el cual se definió con precisión la forma de integrar el personal de carrera, el personal especial, el personal asimilado, los Embajadores eméritos, la organización del Servicio Exterior, el ingreso, etc.⁶

Esta normativa, sin duda, constituye un serio antecedente del actual servicio civil de carrera y el relativo al de procuración de justicia.

Llama nuestra atención en la Ley *in comento* que en su artículo 57 establecía la forma de separación del Servicio Exterior Mexicano, que de alguna manera *emparentan* – vélgase la expresión - con las que se contiene actualmente en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que constituyen una apartado distinto al de las leyes laborales.⁷

Otro antecedente importantísimo con respecto del servicio de carrera de procuración de justicia federal, se encuentra en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de abril de 2003, que entro en vigor el 7 de octubre de ese mismo años y su respectivo Reglamento publicado en el Diario Oficial el 2 de abril del 2004, que entró en vigor el día 5 del mismo mes y año, a los cuales no haremos referencia porque contiene regulaciones concernientes a la administración pública en general y que en el fondo contemplan una

⁴ Cfr.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano y su Reglamento.- Secretaría de Relaciones Exteriores.- México, D. F. 1987.- Pág.5.

⁵ Cfr. *Ibid.*- Pág. 6

⁶ Cfr. *Ibid.*- Pág. 39

⁷ Cfr. *Ibid.*- Pág. 28

estructura muy semejante al de procuración de justicia porque se basan en el fomento de las capacidades del personal, solo que éste último es *sui generis*, de tal manera que para la debida instrumentación y seguimiento del servicio civil de carrera, hubo de reformarse la añeja denominación de la Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo por el de la Secretaría de la Función Pública, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el caso que nos ocupa, el servicio de carrera del Ministerio Público de la Federación y la policial, se encuentra en los artículos 21 y 73 fracción XXIII constitucionales, que establecen que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que le ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública y, se faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación, entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal, respectivamente. La reforma de estos artículos apareció publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994.

El 11 de diciembre de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conteniendo a ésta como una función estatal, cuyo objetivo es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, e igualmente, preservar las libertades, el orden y la paz públicos, que desde luego ha sufrido algunas reformas a la actualidad pero en esencia conserva los objetivos concernientes a la conservación de la seguridad nacional y a la preparación de los servidores públicos encargados de ella.

Esta ley distribuye la seguridad pública, según el ámbito de su competencia, a la policía preventiva, al Ministerio Público, tribunales penales y de amparo, responsables de la prisión preventiva, la ejecución de penas y el tratamiento de menores, así como a las encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos. Se comprende también la carrera policial, con una homologación a nivel nacional.

La intervención del personal ministerial, policial y pericial, se reduce a la investigación y la persecución de los delitos, fundamentalmente. En la Ley que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se contiene la regulación de la carrera policial, con el carácter de permanente y obligatorio, comprendiendo los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, promoción y separación del servicio

Por otro lado la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 10 de mayo de 1996 - abrogada por la publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 2002 - estableció los requisitos para ingresar y permanecer como agente del ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y como Perito, mediante el cumplimiento de los requisitos de ingreso correspondientes.

Antes de esta regulación, se expidieron los Reglamentos de carrera del Ministerio Público Federal y el de la Policía Judicial Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1993 y el 26 de mayo del mismo año, respectivamente, cuyos proyectos iniciales fueron creación nuestra durante la administración del Dr. Jorge Carpizo como Procurador General.

Ambos reglamentos fueron muy similares desde el punto de vista estructural, y significaron un gran avance para su época ya que se deseaba eliminar muchas prácticas perniciosas en cuanto al ingreso y permanencia del personal ministerial y policial. Lo más destacable en esta normatividad y que fue respaldada en la Ley Orgánica de 1996, fue la implantación del polígrafo para ingreso y permanencia, que se denominaba **examen de confianza**, junto con otras pruebas complementarias, los cuales han sufrido un sinnúmero de críticas ya que inclusive han sido combatidos judicialmente, pero hasta la fecha existen en los ordenamientos sobre la materia.

También sobre estos reglamentos se cuestionaba por los servidores públicos susceptibles de sus aplicación, la inobservancia del principio de *“a igual trabajo, igual nombramiento e igual salario”*, al establecer categorías distintas de sueldo a los que se podía acceder por antigüedad laboral y mediante la aplicación de los exámenes relativos,

por lo cual, tanto los agentes del Ministerio Público como los de la policía judicial expresaban su inconformidad en el sentido de que todos realizaban el mismo trabajo pero no recibían la misma paga. En la actualidad como una cuestión de sentido o carácter humano, subsiste este reclamo.

En los mencionados reglamentos ya se contenían los requisitos para ingreso, reingreso, capacitación, estimulación, ascensos, sanciones, terminación de relación de trabajo etc.⁸

Por otro lado, no debemos desestimar que la relación de trabajo establecida entre un agente del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial o un Perito y la Procuraduría General de la República nace a la luz de preceptuado en el artículo 123 Apartado B, fracción XIII, que señala en su párrafo primero que “los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”.

Igualmente, en el párrafo tercero de este precepto, se estatuye que “los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removibles de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, solo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables”.

En ese orden de ideas es entendible que la regulación de éste tipo de servidores públicos tenga un apartado especial, debido a que subyace en ellos la obligación de preservar la paz, el orden y la seguridad nacional, como tareas principales.

Estos servidores públicos también son reputados como empleados de confianza en el artículo 5 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y por tanto

⁸ *Dr. José Dávalos.- Revista mexicana de Justicia número 3.- Procuraduría General de la República.- México D. F. 1998.- pág. 30 y Sigs.*

carecen de acción para demandar. Sin embargo, antes de que se reformara el párrafo tercero del precepto constitucional citado arriba y de que se publicara la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1996, era frecuente que los empleados con este tipo de nombramiento promoviesen juicio de amparo administrativo en contra de las resoluciones de separación definitiva de su centro de trabajo, con singular éxito, obteniendo en la mayoría de los casos sentencias favorables en virtud de que combatían su remoción o baja por “perdida de la confianza”, siendo éste elemento de carácter subjetivo, que impedía a los titulares realizar una defensa adecuada de los intereses institucionales, resultando así, en el pasado, infructuosos sus esfuerzos por sanear el servicio de procuración, por lo cual, este tipo de reformas constitucionales y de nuevas leyes orgánicas y reglamentarias han venido a precisar la naturaleza de la relación de trabajo de este tipo de servidores.

En esa virtud, los servidores públicos que se encuentran en ese supuesto no pueden acudir al juicio de amparo ya que tienen que agotar todas las instancias contenciosas previas a una resolución definitiva, porque de otra manera el juicio constitucional se sobreseería. En lo personal estimamos que en el juicio de amparo permitía una gran rapidez para la resolución del servidor público, por las razones que hemos comentado arriba. Sin embargo, con la legislación actual también es posible que el servidor público cuente con mas instrumentos de defensa, solo que es tardada y ocasiona el perjuicio económico natural a quien la intenta.

Como una conclusión anticipada, consideramos pertinente resaltar que la interacción social de estos servidores con la sociedad en general, en la práctica es de aislamiento porque suelen ser vistos como detentadores de ciertos tipos de poder, de fuerza, de actos de dominio, etc., dentro de la ley o fuera de ella, infortunadamente, pero por otro lado también la naturaleza impersonal que se pretende lograr en el servicio de la procuración de la justicia, permite que este tipo de servidores no sean fortalecidos o reconocidos en sus desempeños, en otro concepto, olvidándose que también son seres humanos.

En la actualidad, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002, regula el servicio de carrera de procuración de justicia federal, los procesos de evaluación de los

servidores públicos, los derechos de los agentes del ministerio público de la federación, de la policía judicial investigadora y peritos, las causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Judicial Investigadora y Peritos y las sanciones de los ministerios Públicos de la Federación, agentes de la Policía judicial investigadora y peritos, en sus capítulos V, VI, VII, VIII y IX, respectivamente, entre otros aspectos relativos a la organización, funciones y competencias de la Institución.

A estos respectos únicamente haremos una mención sintética y no exhaustiva, que subraye los elementos más importantes de este servicio de carrera.

En lo relativo al servicio de carrera de procuración de justicia federal, se encuentra establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece el multicitado servicio de carrera de procuración de justicia federal para los agentes del Ministerio Público de la Federación de la Policía Federal Investigadora y Peritos Profesionales y Técnicos, comprendiendo las etapas de ingreso, desarrollo, terminación del servicio y permanencia para todos ellos, disponiendo que dicho servicio de carrera se organice tomando en consideración lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables, cuyas exigencias resultan justificables por tratarse de un servicio tan delicado como es el de procuración de justicia federal.

Así pues los requisitos de ingreso y permanencia en la procuración de justicia federal, consistentes en: a) exámenes patrimoniales y de entorno social; b) exámenes psicométricos y psicológicos, y c) toxicológicos, han resultado muy pertinentes para la salud del servicio de procuración de justicia federal.

Uno de los requisitos polémicos de ingreso y permanencia, es la aplicación de un examen *poligráfico* a estos servidores, ya que los examinados consideran generalmente como un agravio a su patrimonio sentimental la práctica de este tipo de evaluaciones que se funda en reacciones fisiológicas y que por ende suelen ser subjetivas y que han sido atacadas utilizando los medios de comunicación al alcance, el juicio de amparo – como señalábamos arriba -, llegando a emplear hasta la **recomendacionitis**, por los afectados, resultando infructuosas este tipo de impugnaciones, en la mayoría de los casos.

Existe también el requisito de exámenes patrimoniales y de entorno social que de entrada aísla al servidor público respecto de las relaciones sociales que tiene para con la institución y la sociedad a la que sirve, por lo cual sería importante una revisión sobre este tipo de exámenes que incluyen una *auditoria laboral* para los candidatos a ingreso y los que desean permanecer, con supervisión de sus relaciones personales, por tanto, si este requisito es eficaz, sería conveniente volverlo más eficaz para acreditar la legalidad y la honradez de quienes forman parte del aparato de procuración, o en el caso contrario si las estadísticas demuestran que estos exámenes no cumplen con sus objetivos, desecharlos de plano.

Es de subrayarse también la existencia del Consejo de Profesionalización de la Carrera de Procuración de Justicia Federal, que es la estancia normativa, así como de desarrollo y evaluación, según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley Orgánica invocada, el cual se encuentra integrado por un Subprocurador que determinará el Reglamento, quien lo presidirá ; el Oficial Mayor; el Visitador General; el Contralor Interno; el Titular a cargo de la Policía federal investigadora; el Titular de los Servicios Periciales; el Titular del área a cargo del Servicio Civil de Carrera de Procuración de Justicia Federal, quien fungirá como Secretario Técnico del Consejo; el Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales; El Director General a cargo del órgano de la capacitación del personal policial en la Procuraduría General de la República; Dos Agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, y cuya designación estará a cargo del Procurador; Dos agentes de la policía federal investigadora, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará a cargo del Procurador; Dos peritos de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente y cuya designación estará a cargo del Procurador; Dos representantes del ámbito académico de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño ejemplar en el ámbito universitario o de la investigación y cuya designación estará a cargo del Procurador, y los demás funcionarios que, en su caso, determinen las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal o el Procurador por acuerdo.

El Consejo de Profesionalización. Según el artículo 41 de la ley mencionada es el mecanismo establecido para normar desarrollar y evaluar el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y establecer políticas y criterios generales para tal efecto.

La terminación del servicio de carrera de procuración de justicia federal es de carácter ordinario y de carácter extraordinario. En el primero de los casos se contempla la renuncia, la incapacidad permanente para el desempeño de sus funciones, la jubilación, y la muerte del miembro del servicio de carrera de procuración de justicia federal. En la extraordinaria se comprende la separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia en la Institución, y la remoción.

En los supuestos de terminación de servicio extraordinaria interviene el Consejo de Profesionalización, ante el cual el superior jerárquico del servidor público le presenta una queja, citando a dicho servidor a una audiencia para que manifieste lo que en su derecho convenga y adjunte las pruebas que estime pertinentes. El Consejo de Profesionalización resuelve sobre la queja sin que proceda recurso administrativo alguno.

Este procedimiento se lleva a cabo cuando los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Federal Investigadora y Peritos incurren en las causas de responsabilidad que señala el artículo 53 de la misma Ley.

Sin duda, el establecimiento de este procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ha sido útil para reiterar que sus servidores deben cumplir con los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, sería de apreciarse que el Consejo de Profesionalización tuviese un órgano externo a la Institución, como mecanismo de control que permita que sus decisiones tengan un verdadera equilibrio, o bien que tengan un contrapeso que evite la unilateralidad en sus resoluciones, especialmente las que se refieren a la suspensión temporal, remoción o separación definitiva de los servidores públicos a que se constriñe el reglamento; además de que las sesiones del Comité estuviesen presididas permanentemente por los funcionarios superiores a que se refiere dicho ordenamiento porque en la práctica los suplentes no tienen las facultades suficientes para la toma de decisiones.

En el mismo sentido, valdría la pena valorar que fuese también otro Órgano externo a la Procuraduría General de la República, ante el que se ventilaran los recursos de rectificación previstos en el artículo 131 del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, que permite combatir las sanciones impuestas a los servidores públicos, ya que en este caso la Institución funge como juez y parte y desde luego, los derechos fundamentales de las personas sancionadas se colocan en una situación de menoscabo con la aplicación del anterior dispositivo.

En otro orden de ideas, el Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero del 2005 precisa claramente la filosofía del Constituyente permanente para regular el servicio de carrera de los servidores públicos que se mencionan, en la Procuraduría General de la República, básicamente, estableciendo un sistema para garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, así como los ascensos en el servicio, con base en el mérito y en la experiencia; elevar y fomentar la profesionalización de sus miembros y asegurar el cumplimiento de los principios que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Servicio de Carrera de procuración de Justicia Federal comprende las ramas ministerial, policial y pericial, relativas a agentes del Ministerio Público de la Federación. Agentes de la Policía Judicial Investigadora y Peritos Profesionales y Técnicos, respectivamente (artículo 2 del Reglamento).

Se define en este instrumento administrativo la carrera de agente que comprende las siguientes categorías y niveles:

Artículo 4

- I. Fiscal Jefe
 - a) Especializado
 - b) Mixto

- II. Fiscal Coordinador:

- a) Especializado
- b) Mixto

III. Fiscal Supervisor:

- a) Especializado
- b) Mixto

IV. Fiscal Ejecutivo

- a) Titular
- b) Adjunto
- c) Asistente

La jerarquía de las categorías de las carreras de agentes se encuentra en orden ascendente. La categoría básica será la de Fiscal Ejecutivo.

En el artículo 5 del mencionado Reglamento se establece que la carrera de policía comprende las siguientes categorías y niveles:

I. Comisario Investigador:

- a) General
- b) Jefe
- c) Coordinador

II. Supervisor Investigador:

- a) General
- b) Jefe
- c) Oficial

III. Investigador:

- a) "A"
- b) "B"
- c) "C"

La jerarquía de las categorías de la carrera de policía se encuentran en orden ascendente. La categoría básica será la de Investigador

El Artículo 6 del Reglamento in comento, establece que la carrera de perito comprende las siguientes categorías y niveles:

- A. Profesional:
 - I. Jefe
 - a) Regional
 - b) Delegacional
 - II. Coordinador
 - III. Supervisor
 - IV. Ejecutivo
 - a) "A"
 - b) "B"

- B. Técnico
 - I. Coordinador
 - II. Supervisor
 - III. Ejecutivo
 - a) "A"
 - b) "B"

La jerarquía de las categorías de la carrera de perito profesional o técnico se encuentra en orden ascendente. Las categorías básicas serán la de Perito Profesional Ejecutivo y Perito técnico Ejecutivo, respectivamente.

Este instrumento reglamentario, es un importantes avance en la capacitación de recursos humanos ya que contiene: conceptualizaciones que permiten identificar fácilmente la dirección que se pretende seguir para fortalecer las actuaciones investigadoras y técnicas de los servidores públicos que integran el servicio de carrera; regula nuevas categorías para lograr una maduración profesional, otorgando mayores

beneficios salariales; establecer la selección de aspirantes al servicio; la formación y capacitación inicial; la forma en que se otorga el nombramiento y la adscripción inicial; la manera en cómo se reingresa; disposiciones comunes del desarrollo y permanencia en el servicio de carrera; de la profesionalización; los ascensos; la rotación, cambios y permutas del personal; la manera en qué debe ser evaluado el personal; la forma en que se otorgan los permisos, comisiones y licencias; un capítulo de estímulos y recompensas, así como de las obligaciones del personal; la manera en que se aplican los correctivos disciplinarios y las sanciones; cómo se deja de formar parte del servicio de carrera.

Además de estas disposiciones de carácter sustantivo, el reglamento, cuenta con otras de carácter estructural o funcional que permiten la buena marcha del servicio de carrera, tales como: del Consejo de Profesionalización y su integración; la forma en que sesiona el Consejo; de los Órganos auxiliares, etc. que constituyen que tienen una encomienda estructural que le da forma y sentido al servicio de carrera; funcional porque tiene atribuidas relaciones de coordinación con todas las entidades administrativas de la Procuraduría General de la República así como las externas, correspondientes con otras dependencias que pertenecen al sistema de seguridad pública nacional.

En nuestro concepto, este Reglamento es una herramienta muy útil para la procuración de justicia, ya que regula la formación profesional de su personal, cada vez con mayor seriedad y con mejores alcances; sin embargo, en la práctica, pensamos que poco a poco se irán reflejando los grandes esfuerzos institucionales por alcanzar metas que indiscutiblemente la sociedad aspira, ya que infortunadamente la excelencia de la prestación del servicio solo puede lograrse con la experiencia, la cual únicamente se forma con un ejercicio profesional reiterado, durante el transcurso del tiempo, requisito común en todas las actividades del ser humano, y en tratándose del desarrollo de habilidades derivadas de una profesión o conocimientos técnicos, esto solo se logra con la práctica, como dice el viejo adagio: *“la práctica hace al maestro”*.

Estos argumentos de apariencia simplista, conllevan a concluir que la parte más difícil de la carrera de procuración de justicia federal está en lograr tender un puente entre el *“ser y el deber ser”*, es decir, cómo formar a un servidor público que pueda reflejar el nivel de su preparación en el tipo de trabajo que se le encomiende. Esto no es fácil, ya

que esta situación se presenta en todo el campo profesional, y solo excepcionalmente el dominio de la teoría permite actuar con eficacia en la vida real. Desde luego esto no significa una negación a la preparación moderna de los servidores públicos encargados de la procuración de justicia, sino muy por el contrario, es una exigencia basada en la necesidad de dotarlos con mejores herramientas para enfrentar el crimen, como sin duda lo está haciendo el Estado Mexicano.

Por otro lado, la existencia de un Reglamento que permite la capacitación de servidores públicos para la procuración de justicia federal, mediante una carrera, eminentemente profesional, tiende a diluir las improvisaciones de antaño; sin embargo, las prescripciones de un ordenamiento de esta naturaleza, no facilitan una movilidad profesional vertical, sino más bien de tipo horizontal, porque los Órganos de control y vigilancia de estos funcionarios se ven obligados a rigorizar sus métodos de supervisión, para impedir que la prestación del servicio a las leyes de la materia para evitar que las funciones atribuidas o destinadas se aparten de los objetivos trazados por la administración pública respecto a la eficacia de la misión institucional. Esta rigidez, propicia una mayor sancionabilidad, con razón o sin razón, ensanchándose la oferta y la demanda para el ingreso de candidatos. Los sistemas de control tienden a deshumanizarse y a seguir los patrones de supervisión y de aplicación impersonal. Este proceso de interacción tan intenso, suele reflejarse mayormente en procesos cuantitativos que cualitativos, según el decir del foro mexicano, de la opinión pública y de los propios servidores públicos que forman parte de la procuración de justicia, de donde surge la necesidad de mantener estrategias de planeación y de capacitación profesional, permanentes, que superen los obstáculos que aparecen cotidianamente en la lucha contra el delito.

A este respecto, sería conveniente que los integrantes del servicio de carrera fortalezcan el proceso de socialización a que se encuentran afectos dentro de las etapas de capacitación como las que corresponden a su ejercicio propiamente profesional, para que asimilen las determinaciones de la estructura social en la cual se encuentran insertos y en la que interactúan, que son instancias en donde se encuentra la familia, la escuela, etc., para que éstas ayuden a conformar, transmitir, mantener y perpetuar valores,

creencias y actitudes que influyen en cierto modo a determinar el modo de pensar y comportarse de la gente.⁹

4. 4. El Ministerio Público y su facultad jurídico – administrativa para dictar resoluciones.

El Ministerio Público de la Federación tiene sus facultades y obligaciones para dictar resoluciones jurídico- administrativas, básicamente en los artículos 21 y 102 apartado A constitucionales, respaldado desde luego, por otros ordenamientos, en un afán persecutorio de delitos, aunque tiene otras atribuciones, como ya se ha visto *supra*.

En principio pudiera decirse que todas las decisiones o resoluciones del Ministerio Público de la Federación son jurídicas por tomarse dentro del marco de las atribuciones que le señala la ley. En realidad esto constituye el gran género, y la especie estaría formada por las resoluciones que debe adoptar con base en los acuerdos y circulares que emite el Procurador General de la República, que en el fondo también pertenecen al campo de lo jurídico.

Entre las resoluciones trascendentales del Ministerio encontramos:

a) En la averiguación previa: *el ejercicio de la acción penal, el no ejercicio de la acción penal y la resolución de reserva.*

Al respecto, el Código Federal de Procedimientos Penales vigente, establece en su artículo 136 que en ejercicio de la acción penal corresponde al Ministerio Público:

I.- Promover la incoación del proceso penal;

II.-Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;

III-Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;

⁹ Cfr.- Bustos O. – *La Formación del Género; El Impacto de la Socialización a través de la Educación* .- en Antología de la sexualidad humana. Consejo Nacional de Población. Tomo I.- México, D.F. 1994.- Pág. 167.

IV-Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;

V- Pedir la aplicación de las sanciones respectiva (sic); y

VI. En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

También en relación al tipo de resoluciones mencionado, el Código federal adjetivo invocado establece en su artículo 137 que el Ministerio Público no ejercerá acción penal:

- I.- Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sea constitutivos, de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;
- II.- Cuando se acredite plenamente que el inculpadado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta aquél;
- III.- Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;
- IV.- Cuando la responsabilidad penal se haya extinguida legalmente, en los términos del Código Penal; y
- V.- Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpadado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal.

Igualmente, el Código Federal de Procedimientos Penales en su artículo 131 estatuye que si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entretanto se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

En términos generales la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, aglutina en su artículo 4 fracción I, dichas facultades, que se refieren en la averiguación previa, a recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delitos; investigar los delitos de orden federal, así como los de fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción; practicar las diligencias

necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como reparación de los daños y perjuicios causados; ordenar la detención y, en su caso detener a los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución General; realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables; restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables; conceder la libertad provisional a los indiciados; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo de precautorio de bienes; propiciar la conciliación de intereses en conflicto cuando la ley lo permita; determinar la incompetencia y remitir el asunto a las autoridades que deba conocer, la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente, la reserva de la averiguación previa y determinar el no ejercicio de la acción penal.

b) Ante los órganos jurisdiccionales: le corresponde la Ministerio Público de la Federación ejercitar la acción penal; solicitar órdenes de cateo, de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios; poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas; aportar pruebas; formular conclusiones; impugnar en términos de ley las resoluciones judiciales, y en general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables, según lo dispuesto en el artículo 4, fracción I, inciso B) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En concordancia con lo preceptuado en el artículo 20, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ordenamiento orgánico invocado anteriormente, en su artículo 4, fracción I, apartado C), establece que en materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito corresponde al Ministerio Público de la Federación:

a) Proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal;

b) Recibir todos los elementos de prueba que la víctima u ofendido le aporte en ejercicio de su derecho de coadyuvancia, para la comprobación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como para determinar, en su caso, la procedencia y monto de la reparación del daño. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

c) Otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y, en los casos de delitos contra la vida y el normal desarrollo psicosexual, privación ilegal de la libertad, o cuando así lo considere procedente, dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido;

d) Informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto;

e) Dictar las medidas necesarias y que estén a su alcance para que la víctima u ofendido reciba atención médica y psicológica de urgencia. Cuando el Ministerio Público de la Federación lo estime necesario, tomará las medidas conducentes para que la atención médica y psicológica se haga extensiva a otras personas;

f) Solicitar a la autoridad judicial, en los casos que sea procedente, la reparación del daño, y (sic)

g) Informar a la víctima o al ofendido menor de edad, que no está obligado a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos las declaraciones respectivas se efectuarán conforme lo establezcan las disposiciones aplicables.

La Ley que hemos venido invocando en su artículo 4, inciso C) fracción II, señala que corresponde al Ministerio público de la Federación, Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:

a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;

b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República mantendrá informado al Presidente de la República de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desistimiento.

c) Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud del coordinador de sector correspondiente. El Procurador General de la República acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

Los coordinadores de sector y, por acuerdo de éstos las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva, por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Institución los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o patrimonio ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos la Institución se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que estime convenientes, y (sic)

d) Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esa calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el Ministerio Público de la Federación

procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.

En la fracción III del multicitado artículo se faculta al Ministerio Público de la Federación a intervenir en la extradición o entrega de indiciados, procesados, sentenciados, en los términos, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en los que México sea parte.

En la fracción IV se autoriza al Ministerio Público de la Federación a requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a los Estados integrantes de la de la Federación, y a otras autoridades o personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones, señalándose la obligatoriedad de proporcionar al Ministerio Público los informes que requiera.

La promoción pronta, expedita y debida procuración de justicia, es una atribución más que se le confiere al Ministerio Público en la fracción V de la disposición que se ha venido comentando.

No obstante que en párrafos anteriores ya habíamos transcrito algunas de estas disposiciones para referirnos a la naturaleza jurídica del Ministerio Público de la Federación, las hemos incluido nuevamente ahora para una mejor ilustración del desarrollo de este tema en este apartado, en el que puede concluirse que fuera de las facultades que le concede la ley en materia de averiguación previa y proceso penal, las demás constituyen una mixtura por encontrarse combinadas, de tal manera que dicha combinación recibe el nombre genérico de "*actuaciones ministeriales*".

Un ejemplo de las actuaciones administrativas que puede tomar el Agente del Ministerio Público de la Federación es el relativo a la consulta de no ejercicio de la acción penal.

En efecto, el Acuerdo A/006/92, del Procurador General de la República que determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal en relación en los casos en que se resuelva el no ejercicio de la acción penal, en las averiguaciones previas a su cargo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1992, en su artículo SEGUNDO contempla los casos en que el Ministerio Público Federal consultará el No Ejercicio de la Acción Penal, a cuyo respecto dispone las siguientes situaciones: a) Que los hechos investigados no sean constitutivos de delito, de conformidad a la descripción típica contenida de la Ley Penal; b) Que se acredite fehacientemente que el inculpado no tuvo participación en los hechos que se investigan, en lo que respecta a su esfera jurídica; c) Que no exista querrela y se trate de delito perseguible a petición de parte ofendida, o hubiere sido formulada por persona no facultada para ello; d) Que a un pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable; e) Que la responsabilidad penal se haya extinguido legalmente, en los términos del Código Penal; f) Que las diligencias practicadas se desprenda de manera indubitable que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal; g) Que la conducta o hecho atribuible al inculpado haya sido materia de una sentencia judicial emitida con anterioridad, y; h) Que la ley quite al hecho investigado el carácter de delito que otro anterior le otorgaba.

De la misma manera, el instrumento administrativo *in comento*, contiene reglas que deben ser atendidas para que opere el No Ejercicio de la Acción Penal, tales como la notificación al denunciante, querellante u ofendido para que formule las observaciones pertinentes en un plazo no mayor de 15 días naturales, la cual se hará por cédula que se fije en una tabla de avisos, entre otras regulaciones. Este acuerdo tiene su base en lo dispuesto en la antigua redacción del artículo 133 y 137 del Código Federal de Procedimientos penales en vigor.

El artículo 133 del Código adjetivo arriba señalado, ha sido reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2006 para quedar con la siguiente redacción: "Cuando en vista de la averiguación previa el Agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculta para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se

hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido, podrán presentar su inconformidad a través de un escrito en el cual expongan los argumentos o elementos de la averiguación previa que considere que el Ministerio Público dejó de atender para ejercitar la acción penal, ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días contados a partir de que se les haya hecho saber la determinación mediante notificación personal.

“El Procurador General de la República, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares y analizando los argumentos del escrito de inconformidad y de las causas del no ejercicio de la acción penal propuesto por el Ministerio Público, decidirá en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

“La resolución del Procurador General de la República, puede ser motivo de responsabilidad para el caso de que se resuelva sin atender lo prescrito en este precepto.

“Las resoluciones del Procurador General de la República, deberán contener:

- I.- Un resumen de las actuaciones contenidas en la averiguación previa;
- II.- Las razones que el Ministerio Público, tomó en consideración para la determinación de no ejercicio de la acción penal;
- III.- Las nuevas consideraciones que se realicen del estudio de la averiguación, así como la respuesta a los planteamientos hechos en el escrito de inconformidad, debidamente fundadas y motivadas, y
- IV.- Los resolutivos de la nueva determinación”.

Sin duda que esta reforma beneficiará a los involucrados en una indagatoria, ya sea que concurren con el carácter de ofendidos o bien de indiciados o probables responsables porque obligará a los auxiliares del Procurador a realizar un estudio concienzudo respecto de las resoluciones de no ejercicio ya que en antes de estas modificaciones no existía dicha obligación que tiende a preservar los derechos humanos de los intervinientes.

Curiosamente hasta el momento no se ha emitido ningún acuerdo del Procurador General de la República respecto a esta reforma por lo cual el seguimiento de las reglas

marcadas en el acuerdo A/006/92 por los denunciantes o querellantes sigue siendo importantísimo para que en todo caso, puedan presentar su inconformidad por vía jurisdiccional respecto del no ejercicio de la acción penal, ya que el artículo 21 constitucional permite la impugnación de las resoluciones del Ministerio Público.

Al efecto, son ilustrativas la siguiente tesis y la jurisprudencia firme de la Suprema Corte, respectivamente:

ACCION PENAL, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL NO EJERCICIO Y EL DESISTIMIENTO DE LA.

Al reformarse el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmienda publicación en el Diario Oficial de la Federación del sábado 31 de diciembre de 1994, se agregó el siguiente innovador párrafo: “Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”. O sea, que incluidas como garantía a favor del gobernado esas determinaciones del Ministerio Público que antes eran definitivas, ahora se establece la vía jurisdiccional para demostrar la legalidad de esos actos de autoridad y, esa vía sólo puede ser el juicio de amparo, estatuido para defender las garantías individuales, siendo por ello incorrecto que el Juez de Distrito deseche por improcedente una demanda de amparo en el que señala como acto reclamado el No Ejercicio de la Acción Penal, argumentando que no se ha determinado por la Ley Reglamentaria la vía jurisdiccional para impugnar esos actos del Ministerio Público, sin tomar en cuenta que la defensa de las garantías individuales tiene su Ley Reglamentaria que es el Juicio de Amparo, siendo por ello procedente que se estudie el problema planteado, porque es una garantía individual la Reforma Constitucional precisada.

Tercer tribunal colegiado en materia penal del primer circuito. Revisión penal núm. 479/95. Partido Revolucionario Institucional. Dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y cinco. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Velasco Félix. Secretario: Héctor Miranda López.- Vid.- Reforma Constitucional y Penal de 1996.- *Víctoria Adato Green.- UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, México D. F. 1996. 1ª Ed.- Pág. 7.*

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Diciembre de 2000

Tesis: P./J. 128/2000

Página: 5

ACCIÓN PENAL. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL, SE ERIGE EN GARANTÍA DEL DERECHO DE IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA. En la iniciativa presidencial que dio origen a la reforma al artículo 21 constitucional, que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos noventa y cinco, se reconoció la necesidad de someter al control jurisdiccional las resoluciones sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, con el propósito de garantizar los derechos de las víctimas y la protección misma de la sociedad, evitando que algún delito quede, injustificadamente, sin persecución. Del dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Justicia, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuanto a la iniciativa en comento descuella, como elemento preponderante, la determinación de hacer efectiva la seguridad jurídica de los gobernados en lo referente a las funciones que el Ministerio Público tiene encomendadas de perseguir los delitos y ejercer la acción penal,

otorgando a aquéllos la oportunidad de impugnar las determinaciones respecto del no ejercicio y desistimiento de la acción penal, para lograr, por un lado, que las víctimas de los delitos o sus familiares obtengan una reparación del daño; por otro, que se abata la impunidad; y, además, que se impida que por actos de corrupción, la representación social no cumpla con sus funciones constitucionales. A su vez, el dictamen emitido respecto de la iniciativa presidencial por las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados, que dio paso a la aprobación con modificaciones de la citada iniciativa, pone de relieve el propósito legislativo de elevar al carácter de garantía individual el derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, para hacer efectivo el respeto a la seguridad jurídica. Esos antecedentes legislativos son reveladores del nacimiento de la garantía individual de impugnar las resoluciones de mérito, por lo que es factible lograr que, mediante el juicio de amparo, el Ministerio Público, por vía de consecuencia, ejerza la acción penal o retire el desistimiento.

Amparo en revisión 32/97. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 961/97. 21 de octubre de 1997. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.

Amparo en revisión 2096/98. 25 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Mariana Mureddu Gilabert.

Amparo en revisión 2880/97. 11 de noviembre de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el proyecto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Guadalupe M. Ortiz Blanco.

Amparo en revisión 3535/97. 15 de noviembre de 1999. Once votos.
Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Carlos Rodríguez Navarro.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 128/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintisiete de noviembre de dos mil.

Nota: Las ejecutorias relativas a los amparos en revisión 32/97 y 961/97, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI, diciembre de 1997, páginas 26 y 57, respectivamente.

En ese sentido, es de reiterarse que los ofendidos deben agotar todos los trámites que las leyes señalan, con ajuste al principio de definitividad, a fin de no propiciar causas de improcedencia o de sobreseimiento en el caso en que se impugne este tipo de resolución por vía jurisdiccional.

Igualmente consideramos ejemplificativo el Acuerdo A/007/92 del Procurador General de la República, que determina el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal, respecto a los asuntos en que consulten la reserva de las averiguaciones previas a su cargo, con base en lo dispuesto en el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales en vigor, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1992.

El instrumento administrativo de referencia, sucintamente, establece los supuestos en que en la averiguación previa, el Agente del Ministerio Público Federal, formulará la consulta de reserva, resaltando los siguientes casos:

Que el probable responsable o indiciado no esté plenamente identificado, y que resulte imposible desahogar algún medio de prueba y los ya existentes sean insuficientes para determinar el ejercicio o no de la acción penal.

De la misma manera, se giran instrucciones para el Representante Social que antecede, el Agente del Ministerio Público Federal que conozca de la indagatoria de que se trate, realice todo tipo de actuaciones para agotar todas las posibilidades correspondientes para su consulta, ordenando a la Policía Judicial Federal que realice todas las actuaciones pertinente para agotar la posibilidad de acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad como requisitos de procedencia para la acusación y consignación, solicita la intervención de peritos indicando los puntos necesarios a dilucidar, solicita informe a otras dependencias o servidores públicos, práctica de diligencias, se establece el plazo de la prescripción de los hechos investigados, etc.

La averiguación previa sobre la que se ha autorizado la reserva, puede volver a reactivarse, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales, cuando aparecen nuevos datos para proseguir con la averiguación.

En consecuencia, este tipo de actuaciones del Ministerio Público, se realizan al amparo de acuerdos administrativos, en los que *“al determinar el actuar de los Agentes del Ministerio Público Federal.”* por el Procurador General de la República, se le engloba dentro del ámbito de lo administrativo, con independencia de su naturaleza de la que ya hemos hablado anteriormente.

Por otro lado y como una novedad aparecida en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2002, se faculta al Ministerio Público de la Federación en su artículo 4, Fracción I, inciso A), subinciso j), a determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente.

Al respecto de estas nuevas facultades, que no se contenían en la abrogada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente desde el 10 de mayo de 1996, podemos comentar que son de gran utilidad porque anteriormente, aunque el Ministerio Público determinaba incompetencias y acumulaciones, lo hacía con base en el

Código Federal de Procedimientos Penales que propiamente no lo facultaba, pero solía interpretar los fundamentos aplicable a los Organos jurisdiccionales.

A mayor abundamiento, el Acuerdo A/066/03 del Procurador General de la República, por el que se delegan diversas facultades a los servidores públicos que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de julio de 2003, en su artículo SEGUNDO por delegación, autoriza a que algunas unidades administrativas determinen la reserva, la incompetencia, la acumulación y a la separación. Esta última también es de cuño jurídico reciente, ya que antes no existía en ningún ordenamiento administrativo.

La razón de esta innovación se debe al inicio de una “*averiguación madre*”, desde luego voluminoso, y del cual se van desprendiendo otras indagatorias más, resultando en la actualidad una práctica muy útil en el combate a la delincuencia.

De manera concluyente, podemos afirmar que las resoluciones del Ministerio, todas podrían entenderse como de carácter administrativo, atendiendo a su naturaleza, como lo hemos asentado en otro apartado, sin embargo, en una posición de mayor amplitud, podemos decir que todas sus resoluciones deben ser de carácter jurídico, es decir, con el debido ajuste a la ley, pero que también debido al objeto a que van dirigidas, admiten clasificaciones como las que estamos sugiriendo.

4. 5. El Sistema de Defensa de los Servidores Públicos de la Procuración de Justicia Federal.

El sistema de defensa al que deseamos aludir, es el relativo a los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Investigadora y Peritos Profesionales y Técnicos, excluyendo a los demás servidores públicos de la Procuraduría General de la República quienes gozan de los sistemas “normales”, de defensa de sus derechos laborales, vélgase la expresión, por estar comprendidos dentro de lo establecido en el artículo 123 apartado B constitucional; siendo caso contrario el de los miembros del servicio de carrera de la Procuración de Justicia Federal.

En efecto, en el artículo 123 apartado B constitucional en su fracción XIII dispones que los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Al respecto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en su artículo 5º, fracción II, incisos k) y l), establece que los agentes del Ministerio Público Federal (sic) y del Distrito Federal, así como los agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas, respectivamente, son trabajadores de confianza.

En el mismo orden de ideas, la ley antes invocada dispone en su artículo 8º. Que quedan excluidos del régimen de dicha ley los trabajadores de confianza a que se refiere su artículo 5º., negándoles por tanto, acción para demandar con apoyo en esta ley.

En razón de lo anterior, queda claro que los servidores públicos de la Procuraduría a que nos referimos en este apartado tienen su propio régimen laboral por mandato constitucional expreso.

En ese sentido, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996, que fue abrogada por la actual, vigente desde 2002, incluía el Servicio Civil de Carrera en su artículo 32 y un sistema disciplinario y de sanciones, en un apartado denominado "De las Responsabilidades Especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos" en su artículo 50, que con grandes modificaciones ha sido contemplado en la ley vigente.

El Servicio Civil de Carrera en la ley anterior comprendía el relativo a Agente del Ministerio Público de la Federación y Perito, así como el de carrera policial de Agente de la Policía Judicial Federal, considerándolo como el elemento básico para el ingreso y la formación de los elementos de la Institución, con carácter permanente y obligatorio, bajo los criterios de igualdad de oportunidades, méritos y capacidad, entre otros requisitos contenidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que a continuación se menciona.

Artículo 30.- El Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal comprende lo relativo a agente del Ministerio Público de la Federación, agente de la policía federal investigadora y perito profesional y técnico, y se sujetará a las bases siguientes:

I. Se compondrá de las etapas de ingreso, desarrollo y terminación del servicio:

a) El ingreso comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, formación, capacitación y adscripción inicial;

b) El desarrollo comprenderá los requisitos y procedimientos de actualización, especialización, estímulos y reconocimientos, cambios de adscripción, desarrollo humano, evaluaciones de control de confianza y del desempeño, ascensos y sanciones, y

c) La terminación comprenderá las causas y procedimientos de separación del servicio, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en las disposiciones reglamentarias de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

II. Se organizará tomando en consideración lo dispuesto en la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y demás disposiciones aplicables, así como en los convenios de colaboración, acuerdos y resoluciones que en su caso se celebren con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación, los Municipios y demás autoridades competentes, de conformidad con los ordenamientos correspondientes;

III. Tendrá carácter obligatorio y permanente y abarcará los programas, cursos, exámenes y concursos correspondientes a las diversas etapas de las ramas ministerial, policial y pericial, los cuales se realizarán por las unidades y órganos que determinen las disposiciones aplicables, sin perjuicio de que se establezcan mecanismos de coadyuvancia con instituciones públicas o privadas;

IV. Se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos. El contenido teórico y

práctico de los programas de capacitación, actualización y especialización fomentará que los agentes del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares ejerzan sus atribuciones con base en los referidos principios y promoverán el efectivo aprendizaje y el pleno desarrollo de los conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño del servicio;

V. Contará con un sistema de rotación de agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y de peritos profesionales y técnicos, dentro de la Institución, y

VI. Determinará los perfiles, categorías y funciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y de peritos profesionales y técnicos.

Artículo 31.- Para ingresar y permanecer como Agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad;

b) Contar con título de Licenciado en Derecho expedido y registrado legalmente, y con la correspondiente cédula profesional;

c) Tener por lo menos tres años de experiencia profesional contados a partir de la expedición del título profesional al día de la designación;

d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

f) Cumplir satisfactoriamente los requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;

g) No estar sujeto a proceso penal;

h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;

j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

II. Para permanecer:

a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes, periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;

d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y

f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

Artículo 32.- Para ingresar y permanecer como agente de la policía federal investigadora de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiera otra nacionalidad;

b) Acreditar que se han concluido por lo menos los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;

c) Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones aplicables establezcan como necesarias para realizar actividades policiales;

d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

f) Cumplir satisfactoriamente los demás requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;

g) No estar sujeto a proceso penal;

h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;

j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

II. Para permanecer:

a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

b) Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación del desempeño, permanentes, periódicos y obligatorios que establezcan el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables;

c) No ausentarse del servicio sin causa justificada por un periodo de tres días consecutivos, o de cinco días dentro de un término de treinta días;

d) Participar en los procesos de ascenso que se convoquen conforme a las disposiciones aplicables;

e) Cumplir los requisitos de ingreso durante el servicio, y

f) Los demás requisitos que establezcan las disposiciones aplicables.

Artículo 33.- Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y que no adquiriera otra nacionalidad;

b) Acreditar que se han concluido por lo menos los estudios correspondientes a la enseñanza preparatoria o equivalente;

c) Tener título legalmente expedido y registrado por la autoridad competente que lo faculte para ejercer la ciencia, técnica, arte o disciplina de que se trate, o acreditar plenamente los conocimientos correspondientes a la disciplina sobre la que deba

dictaminar, cuando de acuerdo con las normas aplicables no necesite título o cédula profesional para su ejercicio;

d) En su caso, tener acreditado el Servicio Militar Nacional;

e) Aprobar el proceso de evaluación inicial de control de confianza;

f) Cumplir satisfactoriamente los demás requisitos y procedimientos de ingreso a que se refiere esta Ley y las disposiciones aplicables conforme a ésta;

g) No estar sujeto a proceso penal;

h) No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en los términos de las normas aplicables;

i) Ser de notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso;

j) No hacer uso ilícito de sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares, ni padecer alcoholismo, y

k) Los demás requisitos que establezcan otras disposiciones aplicables.

II. Para permanecer:

a) Seguir los programas de actualización y profesionalización que establezcan las disposiciones aplicables;

Artículo 38.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y peritos serán adscritos por el Procurador o por otros servidores públicos de la Institución en quienes delegue esta función, a las diversas unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Igualmente, se les podrá encomendar el estudio, dictamen y actuaciones que en casos especiales se requieran de acuerdo con su categoría y especialidad.

Artículo 39.- Los ascensos a las categorías superiores del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y perito, se realizarán por concurso de oposición, de conformidad con las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y los acuerdos del Consejo de Profesionalización.

Artículo 40.- El Consejo de Profesionalización será la instancia normativa, así como de desarrollo y evaluación del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y se integrará por:

- I. Un Subprocurador que determinará el Reglamento, quien lo presidirá;
- II. El Oficial Mayor;
- III. El Visitador General;
- IV. El Contralor Interno;
- V. El Titular a cargo de la policía federal investigadora;
- VI. El Titular de los Servicios Periciales;
- VII. El Titular del área a cargo del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, quien fungirá como Secretario Técnico del Consejo;
- VIII. El Director General del Instituto Nacional de Ciencias Penales;
- IX. El Director General del órgano a cargo de la capacitación del personal policial en la Procuraduría General de la República;
- X. Dos agentes del Ministerio Público de la Federación de reconocido prestigio profesional, buena reputación y desempeño excelente en la Institución, y cuya designación estará a cargo del Procurador;
- XI. Dos agentes de la policía federal investigadora, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente en la corporación y cuya designación estará a cargo del Procurador;
- XII. Dos peritos de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño excelente y cuya designación estará a cargo del Procurador;

- XIII. Dos representantes del ámbito académico, de reconocido prestigio, buena reputación y desempeño ejemplar en el ámbito universitario o de la investigación y cuya designación estará a cargo del Procurador, y
- XIV. Los demás funcionarios que, en su caso, determinen las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal o el Procurador por acuerdo.

Artículo 41.- El Consejo de Profesionalización tendrá las funciones siguientes:

- I. Normar, desarrollar y evaluar el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, y establecer políticas y criterios generales para tal efecto;
- II. Aprobar las convocatorias para ingreso o ascenso del personal de carrera;
- III. Aprobar los resultados de los concursos de ingreso y de ascensos del personal de carrera;
- IV. Recomendar al Procurador General de la República la adscripción inicial y los cambios de adscripción del personal de carrera;
- V. Resolver en única instancia los procedimientos de separación del servicio de carrera y de remoción a que se refiere los artículos 44 y 65 de esta Ley;
- VI. Establecer criterios y políticas generales de capacitación, formación, actualización, especialización del personal de carrera;
- VI. Dictar las normas necesarias para la regulación de su organización y funcionamiento;
- VIII. Establecer los órganos y comisiones que deban auxiliarlo en el desempeño de sus funciones, y

IX. Las demás que le otorguen las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Artículo 42.- El funcionamiento del Consejo de Profesionalización será determinado por las normas reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, las cuales deberán establecer los órganos que habrán de auxiliarlo en el cumplimiento de sus funciones.

La suspensión definitiva del nombramiento de los miembros del servicio de carrera se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente de la siguiente manera:

Artículo 43.- La terminación del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal será:

I. Ordinaria que comprende:

- a) La renuncia;
- b) La incapacidad permanente para el desempeño de sus funciones;
- c) La jubilación, y
- d) La muerte del miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

II. Extraordinaria que comprende:

- a) La separación del servicio por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia en la Institución, y
- b) La remoción.

Artículo 44.- La separación del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, por el incumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia, se realizará como sigue:

I. El superior jerárquico deberá presentar queja fundada y motivada ante el Consejo de Profesionalización, en la cual deberá señalar el requisito de ingreso o permanencia que presuntamente haya sido incumplido por el miembro del Servicio de Carrera de

Procuración de Justicia Federal de que se trate, adjuntando los documentos y demás pruebas que considere pertinentes;

II. El Consejo de Profesionalización notificará la queja al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de que se trate y lo citará a una audiencia para que manifieste lo que a su derecho convenga, adjuntando los documentos y demás elementos probatorios que estime procedentes;

III. El superior jerárquico podrá suspender al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente;

IV. Una vez desahogada la audiencia y agotadas las diligencias correspondientes, el Consejo de Profesionalización resolverá sobre la queja respectiva. El Presidente del Consejo de Profesionalización podrá convocar a sesiones extraordinarias cuando lo estime pertinente, y

V. Contra la resolución del Consejo de Profesionalización no procederá recurso administrativo alguno.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por superior jerárquico a los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de esta Ley.

Artículo 45.- Los Procedimientos a que se refiere el artículo anterior, así como el de remoción previsto en el artículo 64, serán substanciados por los órganos auxiliares del Consejo de Profesionalización, cuya integración, operación y funcionamiento se definirán en las disposiciones reglamentarias del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

Artículo 46.- Los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal que estén sujetos a proceso penal como probables responsables de delito doloso, o culposo calificado como grave por la ley, serán suspendidos por los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de esta Ley, desde que se dicte el auto de formal prisión o

de sujeción a proceso y hasta que se emita sentencia ejecutoriada. En caso de que ésta fuese condenatoria serán destituidos; si por el contrario, fuese absolutoria, se les restituirá en sus derechos.

Una de las causas de mayor incidencia respecto a la terminación del servicio de carrera es la reprobación de los procesos de evaluación, que se encuentran establecidos en el capítulo VI de la Ley que se comenta, con la denominación “De los procesos de evaluación de los servidores públicos”, de la siguiente forma:

Artículo 47.- Los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y demás servidores públicos que determine el Procurador mediante Acuerdo, deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño, los cuales serán iniciales, permanentes, periódicos y obligatorios de conformidad con las disposiciones aplicables.

Los procesos de evaluación de control de confianza y evaluación del desempeño, constarán de los siguientes exámenes:

- I. Patrimoniales y de entorno social;
- II. Psicométricos y psicológicos, y
- III. Toxicológicos.

Los demás que se consideren necesarios para la calificación del personal.

Los procesos de evaluación tendrán por objeto comprobar que los servidores públicos a que se refiere el párrafo primero, dan debido cumplimiento a los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos.

Artículo 48.- El Reglamento de esta Ley establecerá los exámenes que comprenderán los procesos de evaluación, entre los cuales deberá incluirse el toxicológico, así como los procedimientos conforme a los cuales se llevarán a cabo.

Los exámenes se evaluarán en conjunto, salvo el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado.

Artículo 49.- Los servidores públicos serán citados a la práctica de los exámenes respectivos. En caso de no presentarse sin mediar causa justificada, se les tendrá por no aptos.

Artículo 50.- Los resultados de los procesos de evaluación serán confidenciales con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables, así como en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales.

Artículo 51.- Los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal que resulten no aptos en los procesos de evaluación a que se refiere este Capítulo, dejarán de prestar sus servicios en la Procuraduría General de la República, previo desahogo del procedimiento que establece el artículo 44 de esta Ley.

En los casos en que los demás servidores públicos de la Institución respecto de los cuales el Procurador General de la República haya determinado su sujeción a los procesos de evaluación, resulten no aptos, dejarán de prestar sus servicios en la Institución, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y peritos, como miembros del servicio de carrera tienen reconocidos sus derechos en el capítulo VII de la propia ley como sigue:

Artículo 52.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y peritos tendrán los siguientes derechos:

I. Participar en los cursos de capacitación, actualización y especialización correspondientes, así como en aquellos que se acuerden con otras instituciones académicas, nacionales y del extranjero, que tengan relación con sus funciones, sin perder sus derechos y antigüedad, sujeto a las disposiciones presupuestales y a las necesidades del servicio;

II. Sugerir al Consejo de Profesionalización las medidas que estimen pertinentes para el mejoramiento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, por conducto de sus representantes;

III. Percibir prestaciones acordes con las características del servicio de conformidad con el presupuesto de la Procuraduría y demás normas aplicables;

IV. Gozar de las prestaciones que establezca la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y demás disposiciones aplicables;

V. Acceder al sistema de estímulos económicos y sociales, cuando su conducta y desempeño así lo ameriten y de acuerdo con las normas aplicables y las disponibilidades presupuestales;

VI. Participar en los concursos de ascenso a que se convoque;

VII Gozar de un trato digno y decoroso por parte de sus superiores jerárquicos;

VIII. Recibir el equipo de trabajo sin costo alguno;

IX. Recibir oportuna atención médica sin costo alguno, cuando sean lesionados en cumplimiento de su deber;

X. Gozar de los beneficios que establezcan las disposiciones aplicables una vez terminado de manera ordinaria el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal;

XI. Gozar de permisos y licencias sin goce de sueldo en términos de las disposiciones aplicables, y

XII. Los demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Los agentes del Ministerio Público de la Federación de designación especial o visitadores, así como los agentes de la policía federal investigadora y peritos de

designación especial, participarán en los programas de capacitación, actualización y especialización, y gozarán de los derechos a que se refiere este artículo, salvo los contenidos en las fracciones II, VI y X.

El capítulo VIII del Ordenamiento analizado, establece las causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos de la forma siguiente:

Artículo 53.- Son causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación y, en lo conducente, de los agentes de la policía federal investigadora y de los peritos:

- I. No cumplir, retrasar o perjudicar por negligencia la debida actuación del Ministerio Público de la Federación;
- II. Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público de la Federación, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad;
- III. Distraer de su objeto, para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la Institución;
- IV. No solicitar los dictámenes periciales correspondientes;
- V. No trabar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de delito y, en su caso, no solicitar el decomiso cuando así proceda en los términos que establezcan las leyes penales;
- VI. Omitir la práctica de las diligencias necesarias en cada asunto;
- VII. Incumplir cualquiera de las obligaciones a que se refiere el siguiente artículo,
y
- VIII. Las demás que establezcan otras disposiciones aplicables.

Artículo 54.- Son obligaciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de los agentes de la policía federal investigadora y de los peritos, para salvaguardar la legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos en el desempeño de su función, las siguientes:

- I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;
- II. Prestar auxilio a las personas que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos, cuando resulte procedente. Su actuación deberá ser congruente, oportuna y proporcional al hecho;
- III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;
- IV. Impedir, por los medios que tuvieren a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes. Los servidores públicos que tengan conocimiento de ello deberán denunciarlo inmediatamente ante la autoridad competente;
- V. Abstenerse de ejercer empleo, cargo o comisión y demás actividades a que se refiere el artículo siguiente de esta Ley;
- VI. Observar un trato respetuoso con todas las personas debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VII. Desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VIII. Abstenerse de ordenar o realizar la detención o retención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los ordenamientos legales aplicables;
- IX. Velar por la vida e integridad física y psicológica de las personas detenidas o puestas a su disposición;
- X. Participar en operativos de coordinación con otras autoridades o corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- XI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sean conforme a derecho;
- XII. Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con las excepciones que determinen las leyes;

XIII. Abstenerse en el desempeño de sus funciones de auxiliarse por personas no autorizadas por la ley;

XIV. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de sus funciones, así como conservarlo;

XV. Abstenerse de abandonar sin causa justificada las funciones, comisión o servicio que tengan encomendado;

XVI. Someterse a los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de conformidad con las disposiciones aplicables, y

XVII. Las demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la sanción correspondiente en los términos de este Capítulo.

Artículo 55.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, así como los agentes de la policía federal investigadora y peritos no podrán:

- I. Desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, en los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados integrantes de la Federación y municipios, así como trabajos o servicios en instituciones privadas, salvo los de carácter docente y aquellos que autorice la Institución, siempre y cuando no sean incompatibles con sus funciones en la misma;
- II. Ejercer la abogacía por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia, de su cónyuge, concubina o concubinario, de sus ascendientes o descendientes, de sus hermanos o de su adoptante o adoptado;
- III. Ejercer las funciones de tutor, curador o albacea judicial, a no ser que tenga el carácter de heredero o legatario, o se trate de sus ascendientes, descendientes, hermanos, adoptante o adoptado, y
- IV. Ejercer ni desempeñar las funciones de depositario o apoderado judicial, síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, notario, corredor, comisionista, arbitro o arbitrador.

El régimen de sanciones se encuentra estatuido en el capítulo IX de la multicitada ley para los integrantes del servicio de carrera, en su artículo 56 y siguientes:

Artículo 56.- Las sanciones por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir las obligaciones a que se refieren los artículos 53 y 54 de esta Ley, respectivamente, serán:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión, o
- III. Remoción.

Además de las sanciones contempladas en las fracciones anteriores, se podrá imponer a los agentes de la policía federal investigadora correctivos disciplinarios que podrán consistir en arresto y retención en el servicio o privación de permisos de salida.

Artículo 57.- La amonestación es el acto mediante el cual se le llama la atención al servidor público por la falta o faltas no graves cometidas en el desempeño de sus funciones y lo conmina a rectificar su conducta.

La amonestación podrá ser pública o privada dependiendo de las circunstancias específicas de la falta y, en ambos casos, se comunicará por escrito al infractor, en cuyo expediente personal se archivará una copia de la misma.

Artículo 58.- La suspensión es la interrupción temporal de los efectos del nombramiento, la cual podrá ser hasta por quince días ajuicio del superior jerárquico, cuando la falta cometida no amerite remoción.

Artículo 59.- El arresto es la internación del Agente de la policía federal investigadora por no más de treinta y seis horas en el lugar destinado al efecto, el cual deberá ser distinto al que corresponda a los indiciados, con pleno respeto a sus derechos humanos.

La retención en el servicio o la privación de servicios de salida es el impedimento hasta por quince días naturales para que el Agente de la policía federal investigadora abandone el lugar de su adscripción.

Toda orden de arresto, de retención en el servicio o privación de permisos de salida será decretada por el superior jerárquico, deberá constar por escrito y contendrá el motivo y fundamento legal, así como la duración y el lugar en que deberá cumplirse. La orden respectiva pasará a formar parte del expediente personal del servidor público de que se trate.

Artículo 60.- En contra de los correctivos disciplinarios a que se refiere el artículo anterior se podrá interponer el recurso de rectificación ante el Consejo de Profesionalización, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la imposición del correctivo disciplinario. En el escrito correspondiente se expresarán los agravios y se aportarán las pruebas que se estimen pertinentes. El recurso se resolverá en la siguiente sesión del Consejo de Profesionalización.

La interposición del recurso no suspenderá los efectos del correctivo disciplinario, pero tendrá por objeto que éstos no aparezcan en el expediente u hoja de servicios del servidor público de que se trate.

Artículo 61.- Procederá la remoción de los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal en los casos de infracciones graves, a juicio del Consejo de Profesionalización. En todo caso, se impondrá la remoción por el incumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones IV, V, VII, VIII, XII, XIII, XV y XVI del artículo 54 de esta Ley.

Artículo 62.- Las sanciones a que se refiere el artículo 56, fracciones I y II del presente ordenamiento, podrán ser impuestas por:

- I. El Procurador General de la República;
- II. Los Subprocuradores;
- III. El Oficial Mayor;
- IV. El Visitador General;
- V. Los Coordinadores;
- VI. Los Directores Generales;

- VII Los Delegados;
- VIII. Los Agregados, y
- IX. Los titulares de las unidades administrativas equivalentes.

El Consejo de Profesionalización, a petición de los servidores públicos a que se refiere el presente artículo, podrá determinar la remoción.

Artículo 63.- Las sanciones se impondrán tomando en cuenta los siguientes elementos:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra;
- II. La necesidad de suprimir prácticas que vulneren el funcionamiento de la Institución;
- III. La reincidencia del responsable;
- IV. El nivel jerárquico, el grado académico y la antigüedad en el servicio;
- V. Las circunstancias y medios de ejecución;
- VI. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público, y VII En su caso, el monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivado del incumplimiento de obligaciones.

Artículo 64.- La determinación de la remoción se hará conforme al siguiente procedimiento:

I. Se iniciará de oficio o por denuncia presentada por los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de esta Ley ante el órgano del Consejo de Profesionalización a cargo de la instrucción del procedimiento;

II. Las denuncias que se formulen deberán estar apoyadas en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para presumir la responsabilidad del servidor público denunciado;

III. Se enviará una copia de la denuncia y sus anexos al servidor público, para que en un término de quince días hábiles formule un informe sobre los hechos y rinda las pruebas

correspondientes. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Se presumirán confesados los hechos de la denuncia sobre los cuales el denunciado no suscitare explícitamente controversia, salvo prueba en contrario;

IV. Se citará al servidor público a una audiencia en la que se desahogarán las pruebas respectivas, si las hubiere, y se recibirán sus alegatos, por sí o por medio de su defensor;

V. Una vez verificada la audiencia y desahogadas las pruebas, el Consejo de Profesionalización resolverá en sesión sobre la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al responsable la sanción de remoción. La resolución se notificará al interesado;

VI. Si del informe o de los resultados de la audiencia no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar, en su caso, la celebración de otra u otras audiencias, y

VII. En cualquier momento, previo o posterior a la celebración de la audiencia, los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de esta Ley, podrán determinar la suspensión temporal del presunto responsable, siempre que a su juicio así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones, la cual cesará si así lo resuelve el Consejo de Profesionalización, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento a que se refiere este artículo. La suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, lo cual se hará constar expresamente en la determinación de la misma.

Si el servidor público suspendido conforme a esta fracción no resultare responsable será restituido en el goce de sus derechos.

Artículo 65.- En contra de las resoluciones por las que se imponga alguna de las sanciones previstas en las fracciones I y II del artículo 56 del presente ordenamiento, se podrá interponer recurso de rectificación ante el Consejo de Profesionalización, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución.

En el escrito correspondiente se expresarán los agravios y se aportarán las pruebas que se estimen pertinentes.

El recurso se resolverá en la siguiente sesión del Consejo de Profesionalización, y la resolución se agregará al expediente u hoja de servicio correspondiente.

Si el servidor público no resultare responsable de las sanciones previstas en las fracciones I y II del artículo 56 del presente ordenamiento, será restituido en el goce de sus derechos.

Artículo 66.- Las demás sanciones previstas en este Capítulo serán impuestas por los servidores públicos a que se refiere el artículo 62 de esta Ley, quienes deberán observar, en lo conducente, el procedimiento que establece el artículo anterior.

La Ley Orgánica comentada contiene en su capítulo X bajo el nombre de "Disposiciones Finales" la sujeción al régimen de responsabilidades administrativas contemplado en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, señalando que:

Artículo 67.- 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 y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la Institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho Título y la legislación aplicable.

Artículo 68.- El órgano de control interno en la Procuraduría General de la República ejercerá las funciones que le otorga la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

Artículo 69.- En el ejercicio de sus funciones, los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la policía federal investigadora y los peritos observarán las obligaciones inherentes a su calidad de servidores públicos y actuarán con la diligencia necesaria para la pronta, completa y debida procuración de justicia.

Artículo 70.- Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por las faltas en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las sanciones disciplinarias previstas en los ordenamientos legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos, mediante el procedimiento que en los mismos se establezcan.

Artículo 71.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación no son recusables, pero bajo su más estricta responsabilidad deben excusarse del conocimiento de los negocios en que intervengan, cuando exista alguna de las causas de impedimento que la ley señala en el caso de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito y las demás disposiciones aplicables, haciéndolo del conocimiento por escrito de su superior inmediato.

Si el Agente del Ministerio Público de la Federación, sabedor de que no debe conocer del asunto, aún así lo hiciera, será sancionado conforme a las disposiciones de esta Ley y demás que resulten aplicables.

El Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal trata con mayor detalle y minucia el procedimiento de separación del servicio de carrera, estableciendo en su artículo 104 que el Órgano Auxiliar de Instrucción y la Comisión de Estudio son instancias auxiliares del Consejo de Profesionalización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 45 de la Ley Orgánica.

El Órgano Auxiliar de Instrucción según el artículo 105 del Reglamento, se encarga de sustanciar los procedimientos a que se refieren los artículos 44 y 64 de la Ley Orgánica, así como el recurso de rectificación previsto en los artículo 60 y 65 de dicha Ley y estará integrado por un Secretario General Instructor y por secretarios instructores,

quienes tendrán unidad de actuación. Este Órgano será coordinado por el titular de la Secretaría Técnica.

La Comisión de Estudio, conforme el artículo 109 del citado Reglamento, es la encargada de realizar el análisis y emitir la opinión sobre los temas que determine el Consejo o su Presidente.

Los procedimientos ante el Órgano Auxiliar de Instrucción están sujetos a reglas comunes para ventilarlos en forma similar a los establecidos en cualquier normatividad adjetiva, al igual que el procedimiento de separación del servicio de carrera.

Llama nuestra atención el recurso de ratificación establecido en el artículo 131 del ordenamiento analizado, que, como su nombre lo señala, permite a la autoridad instructora revisar y cambiar, rectificando la resolución impuesta al servidor público de carrera. En el trámite de este recurso, se vuelve a analizar la sanción, permitiéndose al recurrente ofrecer nuevas pruebas y expresar agravios.

El recurso de rectificación conforme a lo estatuido en el artículo 136 del Reglamento, se puede interponer en contra de las sanciones previstas en el artículo 56 fracciones I y II de la Ley Orgánica, autorizando a que sea el Consejo de Profesionalización el que emita resolución definitiva determinando:

- I. Confirmar la sanción impuesta.
- II. Rectificar la sanción impuesta, para que la autoridad emitente subsane violaciones;
- III. Modificar la sanción impuesta, o
- IV. Rectificar la sanción impuesta en forma lisa y llana, dejándola sin efectos.

Por otro lado, el artículo 137 del Reglamento, establece que en los recursos de rectificación interpuestos en contra de los recursos disciplinarios previstos en el último párrafo del artículo 56 de la Ley Orgánica, el Consejo podrá emitir resolución definitiva, determinando:

- I. Confirmar la medida disciplinaria impuesta, o
- II. Rectificar la medida disciplinaria en forma lisa y llana, dejándola sin efectos.

Como comentario relativo a estos dispositivos, conviene aclarar que el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría general de la República establece que las sanciones por incurrir en causas de responsabilidad o incumplir las obligaciones a que se refiere la propia ley en sus artículos 53 y 54, respectivamente serán:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión, o
- III Remoción.

El último párrafo de este numeral, establece que las sanciones contempladas en las fracciones anteriores, además, se podrá imponer a los agentes de la policía federal investigadora correctivos disciplinarios que podrán consistir en arresto y retención el servicio o privación de permisos de salida.

En consecuencia, el recurso de rectificación no es aplicable en contra de la remoción, por lo cual, los servidores tienen que enderezar su defensa ante los órganos de administración de justicia competentes, que no son los laborales como se verá más adelante.

En efecto, el recurso de rectificación visto así, solo puede interponerse en contra de sanciones internas que producen una suspensión temporal de los efectos del nombramiento del servidor público del servicio de carrera de que se trate, pero no puede pedirse que se emita una resolución rectificando la suspensión definitiva de los efectos del nombramiento, es decir, sobre la remoción, según se concluye del texto de los artículos 136 y 137 mencionados anteriormente.

En nuestro concepto, este recurso se encuentra emparentado – vélgase la expresión - con el recurso de revocación establecido en el artículo 26 de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que permite impugnar la sanción ante la autoridad que la impuso, con la salvedad que con esta última se puede

combatir la destitución. La similitud deviene de que el recurso se puede interponer ante la misma autoridad sancionadora, lo que en la práctica significa una impugnación poco exitosa por razones naturales.

Así pues, ante los casos de destitución o de remoción, los servidores públicos de carrera pueden acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para promover su defensa, que es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

Al respecto, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vigente, en su artículo 11 contempla la competencia material del tribunal, mencionando que conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación... estableciendo en su fracción XII: “Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos”, sin que, curiosamente, se haga referencia alguna a la posibilidad de combatir las resoluciones que se tomen por las autoridades administrativas de la Procuraduría General de la República con base en su Ley Orgánica o en sus disposiciones reglamentarias.

Una lectura cuidadosa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, nos orienta con mayor claridad respecto a la competencia del mencionado tribunal, ya que en el artículo 3 fracción IV de dicho ordenamiento se establece que en el ámbito de su competencia el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden aplicarla.

A mayor abundamiento, en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se establece la derogación de los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal. Igualmente en dicho transitorio se establece que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a

los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

No debemos omitir mencionar que una vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa agota el procedimiento seguido ante él en aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso y Administrativo, es decir, que inclusive se agotan los recursos de esta Ley, de reclamación y de revisión, si fuera el caso, emita su fallo definitivo y tanto la autoridad como el servidor público pueden inconformarse jurisdiccionalmente - vía juicio de amparo directo - conforme a lo dispuesto en el artículo 37, fracción I, inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que permite el juicio constitucional ante los tribunales colegiados de circuito para combatir en materia administrativa, sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales.

Este sistema de defensa no es otra cosa que un trasplante del antiguo juicio laboral o administrativo para los empleados, ahora servidores públicos, que se defendían ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, coloquialmente llamado "*tribunal burocrático*" porque en él se con se controverten las conflictos laborales entre las federación y sus empleados o trabajadores con aplicación de lo preceptuado en al artículo 123 apartado B, constitucional.

Debe recordarse también que antes de que entrara en vigor este sistema de defensa, los empleados de confianza, no solo los de la Procuraduría, sino todos los del Estado Federal, recurrían al juicio de amparo en materia administrativa, en razón a que, como ya hemos dicho, carecen de acción de acuerdo con lo establecido en el artículo 8º, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La causal de suspensión definitiva de los efectos del nombramiento que se invocaba, en el caso de los empleados de confianza de la Procuraduría General de la República – que serían actualmente los miembros del servicio de carrera - era la *pérdida de la confianza*, elemento totalmente subjetivo que difícilmente podía acreditarse, y que significaba por tanto, un gran número de sentencia desfavorables para las dependencia de la federación, entre ellas, la propia Procuraduría General de la República y de esa forma, con la existencia de un sistema de

responsabilidades, la terminación de los efectos del nombramiento de los servidores públicos tomo un cariz de índole administrativa.

En síntesis, el sistema de sanciones y responsabilidades de los servidores públicos de la federación, en términos generales, se finca sobre las bases de la moralidad que deben tener sus empleados por ser los que representan al Estado Mexicano, en mayor o menor grado, según las funciones que se les atribuyan. De la misma manera, con el sistema de responsabilidades vigente, sin duda se pretende también garantizar la defensa para quienes son sancionados, con razón o sin ella, a través de una plena de sus derechos a la estabilidad laboral, acotando a la autoridad para que su actuación no transgreda los límites de la ley en perjuicio de sus empleados o trabajadores, situación que propicia certidumbre jurídica, como en el caso de la Procuraduría General de la República.

Sin embargo, respecto a los miembros del servicio de carrera, y en general de cualesquier otro servidor público, en nuestro concepto, sería conveniente una reflexión a cargo del Constituyente permanente o en su caso, del Ejecutivo Federal, para que promoviesen reformas jurídicas a las leyes de responsabilidad y de impugnación jurisdiccional a fin de que los recursos y juicios de defensa sean dinámicos y en un plazo perentorio pudiera resolverse en definitiva la situación jurídica de un empleado, ya que en la actualidad este tipo de trámites tardan varios años con el consecuente desgaste económico y moral de quienes los intentan.

En conclusión, pensamos que es conveniente analizar o buscar la forma de gratificar socialmente a quienes resulten absueltos, con independencia, de las cuestiones económicas que ya se encuentran en la ley para que cuando menos se haga publicidad respecto a la inocencia de un servidor público, quien a la par de una sanción legal, sufre otra de carácter social al ser estigmatizado por habersele atribuido un a responsabilidad. Es cierto que en algunas leyes existe la obligación de publicar la sentencia, pero desde luego no alcanza estos fines que sería los de proteger el patrimonio sentimental y moral de los empleados, estableciéndose así una especie de gratificación social compensatoria.

5. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL Y LA GLOBALIZACIÓN JURÍDICA.

5. 1. Los principios que rigen al Ministerio Público.

En la Revista Mexicana de Justicia, Carlos E. Cuenca Dardón cita a nuestro maestro Manuel Rivera Silva, en relación a los principios que rigen al Ministerio Público, expresando que son cuatro:

1) *Principio de iniciación*, mediante el cual el Ministerio Público solo puede actuar para ejercer sus funciones mediante denuncia o querrela de una persona física, ya que sin estos dos institutos se ve imposibilitado para actuar. No hay otra Institución que pueda conocer de los delitos, ya que por mandato del artículo 21 Constitucional es solamente el Ministerio Público quien puede conocer de los mismos.

2) *Principio de oficiosidad*. Después de que un particular ha hecho una denuncia o querrela de un acto delictivo ante el Ministerio Público no es indispensable ya la intervención del primero, para que la Institución continúe la investigación del ilícito que se ha denunciado, ya que el artículo 16 Constitucional señala los requisitos necesarios para el ejercicio de la acción penal.

3) *Principio de unidad*. Esto significa que la Institución del Ministerio Público es una sola y que esta representada por el Procurador y los agente del Ministerio Público que nombre el titular, por esta razón no operan la recusaciones o excusas, solo en los casos de impedimentos personales, entiéndase con claridad que en una averiguación puede intervenir varios continuando unos la de otros porque cada uno de ellos representa la Institución.

4) *Principio de legalidad*. Este principio significa que el Ministerio Público debe actuar y realizar sus actividades dentro del marco de la ley esto es que no puede actuar arbitrariamente sino por lo que esta establecido en los ordenamientos establecidos.¹

¹ Carlos E. Cuenca Dardón.- *Revista Mexicana de Justicia número 10*.- Procuraduría General de la República.- México 2005.- pág. 41 y 42.

Al respecto de dichos principios es indudable que tienen una gran vigencia en nuestro derecho positivo, sin embargo, en la actualidad hay algunos aspectos que han sido superados con motivo de la problemática de la persecución de la delincuencia.

En efecto en el principio de iniciación se sujeta al Ministerio Público para ejercitar sus funciones mediante denuncia o una querrela de una persona física, lo cual se encuentra establecido en todos los códigos procesales, pero esto se convierte en una causa que imposibilita a la procuración de justicia cuando existen delitos que son del dominio público y el interesado no desea denunciar cuando en realidad si bien es cierto que los delitos atañen al perjuicio o agravio de una persona física o moral también los hay que por sus características de peligro o gravedad lesionan al bien general de la colectividad por lo tanto estos requisitos deberían sufrir una modificación porque ya no es posible presenciar la perpetración de un delito no actuar por el solo hecho de que no se cumplan los mencionados requisitos.

En lo relativo al principio de oficiosidad que establece que después de haberse presentado una denuncia o querrela de un acto delictivo ante el ministerio público no es indispensable ya la intervención del ofendido para que la institución continúe la investigación del ilícito que se le ha denunciado.

Ha dicho respecto debemos subrayar que el artículo 20, apartado B, fracción II se establece como garantía que la víctima o el ofendido pueda coadyuvar con el Ministerio Público, teniendo concordancia en dicho precepto por lo dispuesto en el artículo 141 fracción segunda del Código Federal de Procedimientos Penales que estatuye que en todo procedimiento penal la víctima u ofendido por algún delito tendrá derecho a coadyuvar con el Ministerio Público.

Sobre estos comentarios nuestros, no debemos olvidar que los principios que rigen la actuación del Ministerio Público según el maestro Rivera Silva tienen aun resonancia en el Derecho positivo, pero el avance de la criminalidad y la necesidad de proteger los derechos humanos de los ofendidos o víctimas, han motivado al constituyente permanente para que constantemente vigile y proponga nuevas leyes que permitan una

actuación más dinámica de la persecución del orden judicial, que suelen rebasar las teorías que se refieren a este tipo de fenómenos.

Con relación al principio de unidad, que significa que la institución es una sola y que está representada por el Procurador como titular y los agentes del Ministerio Público, vale la pena reflexionar sobre la operancia de este principio en la averiguación previa, pero en tratándose, por ejemplo, de la materia de amparo, el artículo 132 de la Ley de la materia, exige la rendición de un informe previo por parte de la autoridad a la que se le reclama un acto violatorio de garantías. En el mismo sentido los artículos 147 y 149 de la Ley de Amparo hacen referencia al informe con justificación que deberá rendir la autoridad responsable, de donde pudiera pensarse que el Procurador General como jefe nato del Ministerio Público, por ejemplo, al atribuírsele un acto violatorio, como pudiera ser el de privación ilegal de libertad que frecuentemente se invoca en las demandas de garantías, suele negar la comisión de ese acto que se atribuye, con independencia de cualquier otro funcionario de la Institución hubiese dado una orden en el sentido que se reclama – aunque el Ministerio o Público no gira órdenes de detención o de aprehensión - teniéndose que informar, luego entonces, por la autoridad ministerial lo conducente sobre la acción que se le señala, siendo una o varias autoridades las que pudiesen haber realizado el acto reclamado, de donde se concluye que existe una excepción a este principio de unidad.

En conclusión, este tipo de principios que van aparejados a otras características de funcionalidad del Ministerio Público, han sido rebasados en la práctica por la necesidad de combatir a la delincuencia, sin embargo, estamos de acuerdo en que no por ello dejan de tener una gran vigencia e influencia positiva en la actuación del Ministerio Público.

5. 2. Antecedentes del Ministerio Público en el Derecho comparado.

No existe una teoría univoca respecto a la influencia de las legislaciones extranjeras en la formación del Ministerio Público mexicano, ya que algunos le atribuyen una gran influencia a la legislación española, legislación francesa y la propia constitución mexicana de 1917. Otros inclusive mencionan a Grecia como aportadora de elementos relativos a la formación del Ministerio Público, los hay que afirman la importancia de la influencia de la

Procuratura Sovietica y finalmente existen quienes afirman los antecedentes de la figura del *Antthorney General* del derecho norteamericano, a cuyos respectos ya hemos hablado en capítulos precedentes por lo que solo haremos un resumen de algunos otros aspectos.

Existen autores que encuentran en Francia el origen del Ministerio Público como el maestro Juventino V. Castro, citado por José Manuel Ruiz Jiménez y Salvador Osorio Solís en la Revista Mexicana de Justicia, señalando que "...en la institución (del Ministerio Público) **nació en Francia** con los *Procureurs du Roi* de la monarquía francesa del siglo XIV instituidos *pour la dfefense de Interés du prince et de l 'Etat* disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las ordenanzas 1522, 1523 y 1586. El procurador se encargaba del procedimiento y el abogado rey del litigio en todos los negocios que interesaban al rey. En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una *bella magistratura*. Durante la monarquía el Ministerio Público no asume la categoría de representante ante el poder judicial, porque esta época es imposible hablar de división de poderes... la revolución francesa hace cambios en la institución desmembrándola en *Commissarie du Roi*, encargados de promover la acción penal y dela ejecución y *Acusateus Publics* que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la monarquía le devuelve la unidad con *la ley de 22 firmario, del año VIII* (13 de diciembre de 1797) tradición que será continuada por la tradición imperial (sic) de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público – organizado prácticamente bajo la dependencia del poder ejecutivo – recibe por la ley del 20 de abril de 1810 el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los estados de Europa"²

Por su parte Díaz de León –citados por los mismos autores de este estudio - al referirse al *Código Napoleónico de Instrucción Criminal*, señala "...vino a perfeccionar más el personaje del Ministerio Público organizo un tipo mixto de procedimientos que reproduce en la primera fase del proceso penal a la instrucción previa... se creó y quedo reconocida la figura del Ministerio Público fiscal que actuaba ante el tribunal como único titular en el ejercicio de la acción penal (*actio publique*) que dependencia del poder ejecutivo, dejando en manos del particular tan solo el ejercicio de la acción civil, con lo

² *Ibid.*- pág. 145

cual y aparte de firmar su nacimiento marco la definitiva separación o independencia entre el ejercicio de la acción civil y la penal”³

Coincidimos en que la influencia francesa ha sido decisoria en la formación del Ministerio Público mexicano, con base en las características señaladas, como su pertenencia al poder ejecutivo y su carácter de representante de la sociedad, que han trascendido hasta la actualidad en nuestra legislación, en donde se le incorporaron calidades propias a la naturaleza de la nación mexicana.

Por otro lado, **el antecedente español** es de gran importancia también para nuestra legislación habida cuenta de la conquista, a cuyo respecto abreviamos, mencionando únicamente algunas características, por ejemplo, las correspondientes al reinado de Felipe II (1565) en el que se establecieron “...*dos fiscales*, el primero para actuar en los *juicios civiles* y el otro para actuar en los *asuntos criminales* como se puede apreciar no es sino un refrendo de las legislaciones precedentes. Javier Piña y Palacios sintetiza las características de la actuación de los promotores fiscales que los regulaban, en los siguientes términos:

1. Denunciar delitos.
2. Acusar a los responsables.
3. Intervenir en las apelaciones.
4. Intervenir en los procesos seguidos por el corregidor y otras justicias.
5. Promover y llevar a cabo toda clase de diligencias, de manera que la justicia se administre (buscar testigos, aportar pruebas, acudir a las audiencias, pedir la aplicación de las penas o incluir las causas y hacer que se cumplieran las sentencias).
6. Deberían informar de hecho y derecho.
7. En ejercicio de sus funciones, visitar a los oidores en sus casas.
8. En las causas graves, reunimos de acuerdo el promotor de lo penal con el de lo civil debían sostener los puntos de vista a que ambos hubiesen llegado.

³ *Ibid.* Pag 146

9. Tenían prohibido el ejercicio de la profesión tanto en lo civil como en lo penal.
10. Salvo en los casos de flagrancia y pesquisa no podían ejercitar su acción sin que constará la audiencia del delator por escrito y hecha ante escribano público.
11. Ante los promotores fiscales podían ser nombrados para proseguirlos”⁴

De la simple lectura, de estos antecedentes, se concluye que muchos de ellos también se encuentran en nuestra legislación positiva con los cambios pertinentes a la época.

“La Real Audiencia de México fue creada por real cédula del 5 de abril de 1528 y debido a la gran cantidad de asuntos que en materia criminal (penal) le correspondía conocer fue auxiliada por una *Sala del Crimen* integrada por unos *Alcaldes Auxiliares* de los oidores, que conforme a la *Recopilación de Indias* se integraría por cuatro personas...las *ordenanzas para México* refieren la existencia de un “*Procurador Fiscal*”, que tenía por objeto evitar que los súbditos sufriera vejaciones ...en 1532 se nombra a un Fiscal si no para un caso concreto si provisionalmente...en 1534 es nombrado un *Procurador Fiscal definitivo* y de ahí en adelante habrá siempre en la Audiencia un Fiscal que se ocupaba tanto *de lo Civil como de lo Criminal*, hasta la creación del cargo de Fiscal del Crimen... en 1568 al crearse la Sala del Crimen se le adscribe una plaza de Fiscal. La mayoría de estos fiscales pasaban después de un tiempo a ocupar el cargo de Alcalde del Crimen o de Oidor.”⁵

El antecedente norteamericano que contiene al *Attorney General*, al cual se le considera como definitivo en su influencia en el Ministerio Público mexicano, Héctor Fix Zamudio – citado por José Manuel Ruiz Jiménez y Salvador Osorio Solís- señalan que”...El *Attorney General* surge en Inglaterra a partir del año de 1277, conoce de los negocios a la prerrogativa real y es el consultor legal para las cuestiones jurídicas del gobierno; en forma menos importante se le confiere el ejercicio de la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectan a la seguridad del Estado. Además

⁴ *Ibid.* Pág. 148

⁵ *Ibid.*- Pág. 150

existe en Inglaterra un *Solicitor General*, que auxilia en sus funciones al primero, pero depende directamente del gobierno, como miembro del Gabinete. De manera que sigue la suerte de éste. Finalmente en el año 1879 se estableció otro funcionario denominado *Director of Public Prosecution* quien, con el auxilio de varios abogados nombrados por el *Lord Chancellor* (Ministro de Justicia), ejerce la acción penal bajo el control y dirección del *Attorney General*, cuando se trata de delitos graves, como aquéllos que pueden implicar la pena de muerte y aquellos otros en que existe interés público.

Sin embargo, se afirma que en el sistema jurídico inglés no existe Ministerio Público, en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

En Estados Unidos en 1870, a través de una ley del Congreso Federal, se estableció el *Departamento de Justicia*, encabezado por *Attorney General*, a quien se le proporcionaron dos auxiliares (*Asistants Attorney General*), así como un Procurador Judicial (*Solicitor General*).

Se advierte con claridad, que en el aspecto esencial de sus funciones todavía es el relativo al asesoramiento jurídico y a la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los tribunales judiciales, si bien también ha aumentado su intervención procesal en los asuntos penales, ya que un sector de sus integrantes puede actuar como acusador respecto de los delitos que se estimen de carácter federal, y que en esencia se refieran a la seguridad del estado, al tráfico de estupefacientes, a la protección de la propiedad federal, al crimen organizado, etc, esto último, a través de la 94 oficinas Jurídicas Federales (*United States Attorneys*), coordinadas por la División Criminal (*Criminal división*), que también intervienen en algunos asuntos civiles de interés nacional.⁶

5. 3. La procuración de justicia federal y la globalización jurídica.

La procuración de justicia federal tiene un estrecho contacto con la procuración de justicia internacional, es decir, el combate de la criminalidad nacional se roza

⁶ *Ibid* págs. 150 y 151

constantemente con las diversas formas de asistencia jurídica y de cooperación técnica multilateral y bilateral en sus esfuerzos por alargar el brazo de la justicia.

En ese permanente contacto de las formas de persecución nacional con las establecidas en otros países, surgen indudablemente distintas influencias de sus propias legislaciones o de los intereses económicos, jurídicos, políticos, administrativos, sociales, etc. que sustentan los sistemas de convivencia internacional, surgiendo así el fenómeno de la globalización jurídica.

Así pues, “la llegada del pensamiento neoliberal (expresión por otra parte notoriamente desafortunada) al mundo económico y al mundo político, evidentemente ligados en solución de continuidad, ha producido una situación que se conoce con el nombre de globalización”.⁷

En el mundo contemporáneo la influencia de la globalización ha llegado al Derecho que se ve imbuido de esa corriente económica, coincidiendo así la ciencia que estudia al Derecho, de un lado, y de otro, la ciencia dedicada a la Economía, naciendo un constante proceso de interacción que obliga a las dos disciplinas a vivir en un mismo plano, de tal manera que los estados democráticos buscan las formas más eficientes para establecer tipos de controles institucionalizados, pero con los dos elementos ligados entre sí, el Derecho y la Economía.

Las naciones en vías de desarrollo están afectas a este tipo de normatividad jurídica, especialmente para controlar actividades relativas a la transferencia de tecnología y avances científicos que llegan a regularse por el comercio internacional.

De esa forma, el Derecho concebido como un conjunto de normas coactivas que el Estado utiliza como control social significa una historicidad constante y permanente, cambiante.

⁷ Rafael Márquez Piñero.- *Derecho Penal y Globalización*.- Editorial Porrúa.- México D. F. 2001.- pág. XI

Con lo anterior surge la incidencia de los poderes económicos en las relaciones entre los sistemas económicos y las instituciones jurídicas, creándose así interacción dialéctica entre el Derecho y la Economía. *Vid. Jorge Wiker V*, citado por el autor.

En esta red de relaciones interviene el fenómeno del poder, emanado de las relaciones de dominación social.⁸

“Se trata por tanto, de una noción avasalladora de diversas voluntades mediante el predominio de una de ellas definición en la que convendría incluir la corrupción tanto en su vertiente activa como en la pasiva, con la cual la conceptualización señalada habría que añadirle la capacidad de hacer prevalecer la propia voluntad inclusive mediante la entrega de gratificaciones, aunque la corrupción pasiva estaría mejor ubicada, en cuanto receptora de esas prebendas, en el campo del abuso del poder político, el cual por sus características formales, institucionales y constitucionales sería mas claramente distinguible... en el caso de un estado democrático, el derecho para normar las relaciones económicas recurre a tres puntos fundamentales: a) reglamenta dichas relaciones; b) define la organización de la sociedad y del estado, y c) crea los instrumentos resolutorios de los conflictos y las controversias de intereses en una forma de convivencia social determinada, todo ello en directa persecución de conseguir un estado de paz social.”⁹

En ese orden de ideas y respecto a la parcela jurídica que nos ocupa en este tema, el derecho penal tiene una constante relación recíproca con la globalización jurídica, como resultante de un desarrollo vertiginoso de las políticas del libre mercado, que han aumentado en forma importante la criminalidad.

El crecimiento de las sociedades contemporáneas ha ocasionado un crecimiento de la criminalidad referida a los delitos, principalmente los relativos al crimen organizado porque se basan en las modificaciones sociales y estructurales de cada país, que propicia que esos cambios generen diferentes maneras de delinquir.

Quizás para los juristas sería de mayor propiedad hablar de *mundialización* o *internacionalización* de la lucha contra el crimen porque indudablemente que a falta de un

⁸ Cfr. *Ibid.* págs. XVII, XVIII y XIX.

⁹ *Ibid* pág. XX

estatuto de derecho penal internacional vinculante entre los Estados, éstos tienen que basarse en fórmulas de asistencia y cooperación recíproca.

La globalización jurídica se funda en la necesidad de combatir el crimen organizado, aunque pareciera que antes del afloramiento de este fenómeno no se hubiese combatido el crimen común, lo cual no es así. La delincuencia organizada implica una gran aparato delictivo con una gran capacidad técnica, creciente para violar la ley, utilizando grandes redes internacionales y que ha alcanzado niveles insospechados durante el pasado siglo, destacándose el tráfico de drogas ilícitas y el reciclaje de activos.

Enrique García Moisés señala algunos aspectos importante que han influido en el crecimiento de la delincuencia organizada:

1.- Tal vez el primer antecedente de delincuencia organizada del siglo XX, se presentó en los años veinte, en los EUA, donde los gangster de Nueva York escribieron páginas negras durante la “gran prohibición” del alcohol o “ley seca”

2.- Un número importante de historiadores está de acuerdo que al terminar la prohibición se debilitó el crimen organizado.

3.- Se probó económicamente que en ese período, la demanda creó la oferta.

4.- Que el endurecimiento de las leyes no terminó con el problema sino que lo alimentó.

5.- Que aunque el mercado del alcohol fue aprovechado en un principio por bandas de origen italiano, debido a su gran rentabilidad pronto atrajo bandas de otros orígenes étnicos como irlandeses y alemanes.

5.- (sic)Que la policía y el sistema de justicia fue corrompido por la delincuencia e inclusive alcanzó a políticos que admitieron ayuda para sus campañas y gestiones.

6.- Que la creación de otros cuerpos policíacos no deprimió el crimen.

7.- Hubo la necesidad de crear cuerpos policíacos especializados por encima de los convencionales.

8.- La sociedad se sentía a merced de la violencia, tanto por la acción directa de los delincuentes o por los enfrentamientos entre los mismos delincuentes.

9.- Que la desconfianza hacia el sistema legal, la ineficacia de la policía, obliga a los ciudadanos a buscar protegerse a sí mismos.

10.- Un aparte de la prensa a veces amarillista, otras veces de forma irresponsable presentaba casi como ídolos a los gangster que burlaban la ley ya que si eran aprendidos (sic) salían libres.

11.- Los pero fue el ejemplo negativo para los niños y jóvenes que se sentían atraídos por una forma fácil de vida, donde el dinero se obtenía a montones y se veían rodeados de mujeres hermosas y lujos. Así como de vivir aventuras.”¹⁰

Este mismo autor abunda sobre el caso mexicano de la siguiente manera:

1.- Bajo el Gobierno de Días Ordaz(1964-1970) se reconoce que México, era un lugar obligado de paso a EUA, de un comercio ilícito de drogas, casi todas naturales (coca pura, marihuana) a nivel hormiga.

2.- Los EUA detectan el problema y exigen al gobierno mexicano que lo detengan (la forma imperiosa de la petición hace que Díaz Ordaz exclame “Si México es el trampolín, EUA es la alberca”.

3.- Desde el gobierno de López Mateos(1959-1964) se detecta un contrabando de armas hacia EUA hacia Norteamérica (sic).

4.- En la década de los 70 se recrudece el contrabando de los EUA y México se convierte en parte importante de la cadena.

5.- Hacen su aparición con fuerza inusitada las bandas de narcotraficantes siendo su centro de origen Colombia.

6.- En ese país se construye una red de comidades(sic) estrecha y profunda que va desde los cuerpos policíacos, ejército, funcionarios públicos. Que hacen que el crimen organizado haga de Colombia su “terra nostra”.

7.- Se crean rutas terrestres, aéreas y marítimas, para trasladar la droga de Colombia hasta los EUA, algunas de ellas pasan por México.

8.- Quizás desde finales de los 60, en México comienzan a surgir intermediarios de los carteles colombianos.

9.- Contrabandistas de armas, guerrilleros y traficantes forman alianzas de apoyo mutuo lo que dificulta la acción de las autoridades.

¹⁰ Enrique García Moisés.- *La Globalización de la Delincuencia, Política Ctriminal, La Reducción del Estado Nacional y las políticas transnacionales de seguridad.*- UNAM POSGRADO, DERECHO.- *Augusto Sánchez Sandoval*, Coordinador.- 2º. Congreso Internacional de Política Criminal.- México, D.F.- 2003.- Págs- 85 y 86.

10.- Los sistemas legales no tenían las leyes adecuadas para hacer frente a la magnitud del problema.

11.- Todavía en los 80 se tenía la impresión de que los mexicanos no tenían un nivel alto de consumo.

12.- A finales de los 80 al finalizar la guerra fría, los EUA comienzan a intensificar su lucha contra el narcotráfico, es considerado estadísticamente como el primer país consumidor.

13.- Los EUA, comienzan a condicionar sus programas de ayuda económica sobre todo a los países de tercer mundo, en cuanto a estos muestren que están combatiendo efectivamente el crimen organizado

14.- Más tarde llegarían a certificar anualmente a cada país, según que los EUA, consideraran que los países están atacando el problema.

15.- Los EUA se atreven a exigir, previos convenios de cooperación, que los “capos” aprendidos (sic) sean juzgados en su territorio.

16.- Veladamente o abiertamente, según la circunstancia, los EUA incursionaron con sus cuerpos policíacos especiales de manera ilegal en otros países, a la casa de lugartenientes o miembros de las bandas. Recuérdese la operación “casa blanca” en México, o el asesinato del Agente de la DEA Enrique Camarena en Jalisco. ...

19.- Sin meternos en problemas técnicos, los tipos de drogas se han multiplicado no solo de derivados sino también de drogas químicas más letales que las naturales ...

20.- En los 90 nuestro país estaría implicado en la droga, a dejar su papel de intermediario para tomar el de productor y consumidor...

23.- Los narcotraficantes han encontrado un caldo de cultivo propicio para su actividad, la pobreza de la nación, la depauperización de los campesinos, el desempleo y la falta de oportunidades ayuda a que los jóvenes sean atrapados por el crimen organizado ya como distribuidores, ya como consumidores....

25.- La desintegración de la URSS , la caída del Muro de Berlín, agregan nuevos factores. El crimen organizado ruso, encuentra una apetitosa veta en el tráfico de drogas...¹¹

Resulta muy entendible la puntualización de nuestro autor respecto a las causas o factores que estima han favorecido el crecimiento del crimen organizado y que

¹¹ *Ibid.*-Págs. 86 y 87.

seguramente son similares a las de cualquier país, sin embargo, no deja de ser un enfoque encaminado a considerar como el vértice del fortalecimiento de este fenómeno del tráfico de drogas ilícitas, en cuyo caso tiene razón, pero no debemos desestimar que también hay otros factores que influyen determinante, como son las relaciones de dominación internacional, las nuevas realidades geopolíticas, el crecimiento de nuevas formas delincuenciales como el terrorismo, trata de blancas, delitos de naturaleza informática, delitos de cuello blanco, el lavado de dinero como consecuencia del crimen organizado, etc. que promueven el crecimiento de empresas transnacionales en franca contravención y competencia con la estructuras legales de los Estados, entre otros aspectos que configuran la problemática.

Para lograr estos controles internacionales, que de un modo conducen a una globalización jurídica, como hemos venido diciendo, la comunidad internacional cuenta con la aplicación del Derecho Penal Internacional, el cual no encuentra todavía una formalidad vinculatoria por enfrentarse con la soberanía interna como campo territorial de aplicación del Derecho, sin que pueda desconocerse que el Derecho Penal Internacional – aun sin formalizarse – es una herramienta valiosa para la *mundialización jurídica*, pero que por naturaleza tiene que basarse en los principios de territorialidad, de extraterritorialidad, el de jurisdicción universal, reciprocidad, etc. entre otros, que permiten la asistencia o cooperación jurídica internacional.

Al respecto existen distintos criterios o doctrinas que tratan sobre los problemas de la territorialidad y la extraterritorialidad en relación con la aplicación espacial de la ley penal:

a) “El de territorialidad o lugar de comisión del delito, que reduce la eficacia de la ley punitiva a su aplicación únicamente dentro del espacio geográfico que corresponda al Estado que la emite ...b) El de defensa o estatuto real, según el cual ley penal de un Estado se aplica a quienes cometen fuera de su territorio delitos que vulneren bienes jurídicos tutelados por ella, afectando intereses de ese Estado... c) El de personalidad o de estatuto personal, que significa que la ley de un Estado acompaña a sus nacionales donde quiera que se hallen, de modo que han de ser juzgados conforme a ella siempre que cometan un delito en el extranjero. Se funda este criterio en el de dependencia

personal de cada súbdito a su Estado... d) el de universalidad o ubicuidad, conforme al cual la ley Penal del Estado se aplicará todas las personas que cometan algún hecho delictuoso, sin discriminar por razón de nacionalidad del activo, del pasivo, del lugar de comisión del delito o del interés jurídico lesionado... e) El de reenvío a la ley extranjera, cuando lo establezca la ley nacional... f) El convencional, que se reducirá al acatamiento de aquello que los Estados pacten en Tratados, reconociendo algunos de ellos exclusión de su jurisdicción... g) se allegado a usar la noción de jurisdicción subsidiaria, con relación a los casos en que la extradición no se conceda aunque sea legalmente posible, situación en la cual la persona será sometida a proceso con sujeción a la Ley del Estado donde el responsable se encuentre.¹²

En nuestro país, para los casos en que un requerido no sea entregado mediante la extradición internacional, tendría que aplicarse la regla de la *doble criminalidad*, es decir, que el delito que motiva su extradición sea considerado también como tal en México y desde luego, considerado en el Tratado sobre la materia. Debemos agregar a este respecto que ninguna norma constitucional permite la aplicación de leyes extranjeras y por lo tanto en tratándose de casos como el anterior tendría que sujetarse a lo dispuesto en el Código Penal Federal, en sus artículos del 2 al 5.

En el crecimiento de la globalización jurídica, es indudable que influyan los aspectos económicos – aunque haya tendencias que lo niegan - ya que de los tratados comerciales surgen innumerables relaciones que suelen derivar en conflictos, de carácter civil, mercantil, de patentes de marcas, de propiedad intelectual, que fatalmente llegan a desembocar a veces en conductas criminales, pero lo que es más aun, con un alto predominio de deseos de subordinación que se manifiestan a través de relaciones de política, de poder, de fuerza, etc., siendo un excelente caldo de cultivo para que se desarrollen desviaciones sociales de todo tipo, especialmente si se trata de países altamente industrializados que desarrollan estrategias transnacionales que se transmiten mediante la transculturación, surgiendo así las grandes empresas criminales que se dedican al tráfico de drogas ilícitas, desde su producción hasta su distribución, utilizando una estructura empresarial que compite con las del Estado - Nación.

¹² Jorge Reyes Tayabas.- *Extradición Internacional e Interregional en la Legislación Mexicana*.- Procuraduría General de la República.- México, D:F. 1997.- Pág. 29 y 30.

En ese sentido, la globalización pretende el abatimiento de las fronteras nacionales para alargar el brazo de la justicia y darle continuidad a la persecución de delincuentes internacionales, Este fenómeno no se logra aun en Latinoamérica debido a su tradición jurídica ,a su tipo de cultura y a sus necesidades económicas, sin duda, como en cambio se ido logrando en Europa mediante la celebración de Tratados, ya que muy por el contrario, se legisla para construir muros en las fronteras como en el caso del problema migratorio entre México y los Estados Unidos de América, de acuñación reciente.

Así pues, mientras no exista un sistema unificado para combatir la delincuencia organizada, la comunidad internacional debe robustecer las formas de cooperación internacional, mediante entendimientos, acuerdos, tratados bilaterales de asistencia técnica y de intercambio de información sobre la delincuencia organizada en sus diferentes formas.

Sería conveniente, remozar los sistemas de extradición internacional, revisando los principios de la doble criminalidad y la prescripción, rectores de esta figura, para agilizar esta figura de asistencia internacional.

En conclusión la globalización jurídica es un fenómeno de interrelaciones entre el Derecho y la Economía, que empata los límites entre el poder público y los de interés privado, surgiendo una variada conflictiva, propia de dichas relaciones, basada en relaciones entre las áreas de producción y la prestación de servicios, cuyos resquicios son aprovechados por la delincuencia para afectar las estructuras sociales de los Estados, Dichas interconexiones, atentan contra la soberanía interna de cada nación pues es velar o defender sus propios intereses conlleva a fomentar la extraterritorialidad en todos los sentidos, de donde deviene la intensa participación de la Procuraduría General de la República en esta problemática.

5. 4. El Desarrollo Profesional del Ministerio Público de la Federación.

La Procuraduría General de la República ha logrado trascendentes avances en el desarrollo profesional del Ministerio Público de la Federación como Representante de la sociedad, persecutor de delitos – sin menospreciar el correspondiente a las demás áreas de procuración - . Es indudable que este desarrollo está salpicado de innumerables anécdotas, narradas orgullosamente por quienes las vivieron o por quienes las escucharon de sus amigos o compañeros. Admirables algunas de ellas y reprobables otras; sin embargo, aleccionadoras todas en su tipo.

La Procuraduría, ha abandonado viejos vicios profesionales derivados del empirismo y de prácticas ya superadas. Ningún Procurador General de la República ha omitido esfuerzos por lograr la superación de la procuración de justicia. Todos han puesto sus mejores empeños, y así, se ha ido hilvanando y encadenando la superación profesional de los encargados de hacer cumplir la ley en materia penal federal.

La Procuraduría General de la República, cuenta con la ayuda del Instituto Nacional de Ciencia Penales que sostiene la estructura de capacitación de quienes desean formar parte de la Institución del Ministerio Público de la Federación a través del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal instituido en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Reglamento de la materia.

“El desarrollo de las habilidades, capacidades y aptitudes de los servidores públicos es un instrumento útil para la profesionalización del servicio público, a la vez de ser una herramienta efectiva para mejorar el desempeño de cualquier institución; en la Procuraduría General de la República la aplicación de esquemas de reconocimiento y diagnóstico de las competencias del personal es un reto que puede potenciar su capacidad de respuesta ante la delincuencia. Es por ello que el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal contempla la aplicación de estos instrumentos, como aspecto esencial para fomentar una mayor mística e identificación institucional.”¹³

“Es importante tener siempre presente que existe una vinculación muy estrecha entre la percepción social y la aspiración personal de los potenciales servidores públicos.

¹³ Eunice Meyer Murguía, et al. - *Profesionalización, Competencia Laboral y Servicio de Carrera*.- Revista Mexicana de Justicia No. 11.- Procuraduría General de la República.- México, D.F. 2005.- Pág. 75.

Si no se logra la dignificación del servicio público de la procuraduría, tanto en su imagen como en sus resultados, la percepción social seguirá siendo negativa, incidiendo en los esfuerzos para la atracción de personal mejor calificado. De lo anterior se desprende que para la adecuada operación de cualquier sistema de servicio de carrera, incluido el de procuración de justicia federal, se requiere considerar elementos críticos que formarán parte del propio sistema, y que se refieren al marco legal que lo rige, el estado de las capacidades y habilidades de los servidores públicos, la factibilidad de instrumentar esquemas de profesionalización y desarrollo humano, así como para estructurar los mecanismos que proporcionen flexibilidad al sistema y encontrar un equilibrio que responda de una forma sencilla y realista a las condiciones y aspiraciones del personal.¹⁴

En ese orden de ideas, se infiere que el nuevo modelo de Ministerio Público incluye también un diseño curricular nuevo que contiene una planeación moderna, de acuerdo a las necesidades del mercado educativo o a los objetivos terminales que serían en este caso la formación de ese tipo de funcionarios, con un contenido filosófico, orientado por las experiencias o vivencias que se tengan en materia en que se desee capacitar - como sería la procuración de justicia - pero sobre la base de una sólida cultura.

La UNESCO nos indica una visión actualizada y amplia del concepto de *currículum*, al señalar que son todas las experiencias, materiales, métodos de enseñanza y otros medios empleados para alcanzar los fines de la educación.”¹⁵

Así pues, el *currículum* del Ministerio Público, ya no se compone – de conforme al nuevo modelo de formación - en una lista de materias y un conjunto de textos a estudiarse bajo la conducción de un maestro, sino que ha cambiado mediante un verdadero ejercicio de planeación académica.

Sin embargo – desde un punto de vista propositivo – existen elementos todavía, y que son comunes a cualquier actividad humana y las profesionales aun más, como son la conjugación entre la teoría y la práctica, que impiden la consumación de los propósitos y objetivos de toda educación o capacitación como en el caso que nos ocupa. Acaso esta

¹⁴ Ibid.- Pág. 77.

¹⁵ Jaime Castrejón Diez et al .- *Planeación y Modelos Universitarios II*.- Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.- México, D.F. 1977.- Pág. 116.

coincidencia es el camino más difícil de transitar. El Ministerio Público de la Federación no está exento de ello en sus actividades profesionales.

Es indudable que en la enseñanza – aprendizaje en el aula intervienen dos elementos humanos: el profesor y el alumno, con un intenso proceso de interacción, que a base de conductas estratégicas, estos dos elementos humanos se influyen por factores cognitivos y emocionales.¹⁶

El *currículum* tiene sus fuentes en aspectos socioculturales, que conllevan a una trascendencia de carácter humano, como si se tratase de una especie de supervivencia en donde se pone en juego lo que se ha aprehendido durante la vida, tratando de conservar aquellos valores que se nos han imbuido a través de nuestra cultura. Así *grosso modo* podríamos pensar que la conjugación entre la teoría y la práctica profesional debe ser una puesta en escenario de los valores y la necesidad de trascendencia que se ha adquirido durante cierta etapa educativa, sin embargo, quizás es la parte más difícil del *currículum*, ya que pudiéramos recordar aquí el viejo adagio de “*la práctica hace al maestro*”.

De esa forma como señalábamos en párrafos precedentes, existen ciertos elementos críticos en el proceso enseñanza –aprendizaje del Ministerio Público que constituyen serias dificultades para su ejercicio profesional, porque los internalizan y participan de su propia personalidad, formando parte de su *currículum oculto*, derivado de prácticas institucionales que son más efectivas para la reproducción de conductas, actitudes, ya que exige una línea, invisible, un orden a seguir respecto a comportamientos, encubriendo enseñanzas ocultas, que entrelazado con el currículum formal y el real, enseñan un todo bien integrado como los conocimientos, habilidades, actitudes y valores.¹⁷

Esos elementos críticos, están presentes en los quehacer ministerial. A continuación señalamos algunos de ellos:

¹⁶ Cfr. Ayala López Cutberto Armando et al.- Trabajo de Técnicas de la enseñanza, Unidad IV Aprendizaje y Enseñanza.- Maestría en Derecho Constitucional y administrativo.- Sn. Juan de Aragón Edo. de México.- Abril 2004 .- Pág. 51.

¹⁷ Cfr. *Ibid.* Pág. 62 y 63.

- I. Exceso en el uso de las facultades discrecionales.- El Ministerio Público, como toda autoridad administrativa, está dotado de cierta cantidad de facultades discrecionales, de las que puede hacer uso pero siempre y cuando la haga dentro de los márgenes de la ley, so pena de incurrir en responsabilidad. En la práctica suele realizar diligencias sin fundar ni motivar argumentando exceso de trabajo.
- II. Mayor atención a aspectos cuantitativos que cualitativos respecto a sus actividades profesionales, cuando debiese ser una combinación equilibrada de estos dos elementos.
- III. Menos precio de la ley por cumplir las normas referentes a productos y sistemas de gestión de calidad.
- IV. Práctica de diligencias innecesarias.
- V. Formalismos innecesarios.
- VI. Poca sujeción a normas laborales de puntualidad y disciplina.
- VII. Criterios equivocados sobre el entendimiento de una permanencia eterna en el servicio de carrera.
- VIII. Falta de subordinación a los mandos ministeriales superiores.

A estos elementos podríamos adicionarles otros que también determinan la personalidad del Ministerio Público. A continuación se enuncian algunos de ellos:

- a) Falta de recursos humanos como personal secretarial, de archivo, etc.
- b) Falta de recursos materiales, tales como un lugar de oficinas digno, archivos, escritorios, equipo de cómputo, servicio y limpieza adecuado, etc.
- c) Falta de equipo técnico para la realización de estudios periciales.
- d) Falta de elementos de seguridad para guardar documentos confidenciales.
- e) Falta de instalaciones adecuadas para incineraciones de droga, entre otros.

Podrían también señalarse algunos de carácter estrictamente técnico, como en el caso de:

- a) Inobservancia de la normatividad interna institucional.
- b) Falta de planeación en las indagatorias y los procesos.

- c) Falta de control de pruebas al no observar sus principios para la rendición debida, entre otros aspectos.

Desde luego que estos elementos son comunes a todo el ejercicio profesional, en cualesquiera carrera o actividad técnica. La Procuraduría General de la República ha venido atendiendo todos estos renglones, de manera plausible, y es de entenderse que paulatinamente seguirá atacando estas inconveniencias, que no deben desestimarse porque forman parte del curriculum profesional del Ministerio Público, que finalmente integra su propia personalidad y se constituye en obstáculo serio para la prestación de un servicio eficiente.

En conclusión, quizás podría incluirse en el currículum de la carrera del Ministerio Público, materias de carácter eminentemente cultural para enriquecer los valores y las actitudes, además de buscar los mecanismos adecuados para que los agentes puedan procesar adecuadamente el gran cúmulo de información que se les proporciona. Sería conveniente que vía experimental y con grupos pilotos los agentes del Ministerio Público antes de ingresar a la carrera, llevaran a cabo prácticas en diversas áreas para imbuirlos en la realidad, y que no fuese a la inversa, seguramente esto contribuiría a la formación de una personalidad realista, que favorezca la reforma de cualquier modelo de procuración de justicia.

5. 5. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Este Estatuto contiene el reconocimiento internacional para mantener una Corte Penal Internacional de carácter independiente, permanente y vinculada con el sistema de las Naciones Unidas, con competencia sobre los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto.

En el Diario Oficial de la Federación del 7 de septiembre de 2005 se publicó el decreto por el que se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la ciudad de Roma, el diecisiete de julio de 1998 y constituye un esfuerzo de las Naciones miembros de la ONU para combatir crímenes graves en cualquier lugar o territorio.

En efecto, éste instrumento estatuye una jurisdicción universal basada en un principio del derecho internacional, consistente en permitir que los Estados puedan excluirse de aplicar su jurisdicción dentro de su territorio, otorgándoles la facultad para perseguir y castigar a una persona que cometió un crimen internacional, aun cuando se haya cometido fuera del territorio por un extranjero en contra de cualquier persona o grupos de personas sin vinculación o relación con ese Estado, considerándose que la ofensa o crimen no se cometen en contra de ningún Estado en particular, sino en contra de toda la humanidad.¹⁸

De manera sucinta el Estatuto establece en su artículo 1 el establecimiento de una Corte Penal Internacional (“La Corte”), como una institución permanente facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales, sujetando su competencia y funcionamiento de la Corte a las disposiciones del propio Estatuto.

Ha dicho respecto, este principio de complementariedad se refiere al rehusamiento, negativa o imposibilidad de un Estado para juzgar a una persona que haya cometido un crimen grave, de los regulados por el Estatuto, y que ofenda a la comunidad internacional, aplicándose así, en todo caso la jurisdicción universal, de que hablábamos en párrafos anteriores, a virtud de las mencionadas causas.

En nuestro país esta situación no podría actualizarse habida cuenta de que nuestra Constitución establece en su capítulo de garantías individuales, la seguridad jurídica de que gozan todos los mexicanos, especialmente lo preceptuado en sus artículos 14 y 16. Igualmente los artículos 21 y 102 apartado A constitucionales, establecen el *ius puniendi* del Estado, para ejercerlo a través de un funcionario denominado Ministerio Público, a quien le corresponde el ejercicio monopólico de la acción penal y renunciar a la persecución de un crimen, cualesquiera que sea su naturaleza, sería tanto como una

¹⁸ Cfr. Víctor E. Corzo Aceves y Ernesto E. Corzo Aceves.- *El sistema Penal Internacional*.- Revista Mexicana de Justicia número 13.- Procuraduría General de la República.- México D. F. 2006 págs. 19 y 20

abdicación de su soberanía. Sin embargo no debemos olvidar que nuestro país es Parte del Estatuto y por lo tanto se encuentra obligado a cumplir con el mismo.

La Corte esta vinculada con las Naciones Unidas y su sede estará en La Haya, Países Bajos; tendrá personalidad jurídica internacional con la capacidad jurídica que le sea necesaria para el desempeño de sus funciones y de sus propósitos, los cuales podrá ejercer en el territorio de cualquier Estado Parte y por acuerdo especial, en el territorio de cualquier otro Estado.

En el artículo 5 del Estatuto se establece que la competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, considerando: a) el crimen de genocidio; b) los crímenes de lesa humanidad; c) los crímenes de guerra; d) el crimen de agresión, el cual se encuentra pendiente de aprobar su definición conforme a lo dispuesto en los artículos 121 y 123. En nuestro país el crimen de genocidio se encuentra previsto y sancionado en el artículo 149 bis del Código Penal Federal. También se regula en crimen de apartheid, entendiéndolo como actos inhumanos similares al asesinato, exterminio, esclavitud, deportación etc. Por desaparición forzada de personas se entiende la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, seguido de la negativa a informar sobre la privación de la libertad, la cual se encuentra prevista y sancionada de los artículos 364 al 366 quater del Código Penal Federal.

En el artículo 9 se establece que los elementos del crimen que ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto, serán aprobados por una mayoría de dos tercios de la asamblea de los Estados Parte.

La competencia laboral de la Corte será únicamente respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto, lo cual protege el principio de prescripción universal.

En el artículo 13 se establece el ejercicio de la competencia, si un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes contenidos en el Estatuto. Igualmente el consejo

de seguridad de la Organización de las Naciones Unidas puede remitir al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de los crímenes regulados, o bien el Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.

La remisión al Fiscal, de un Estado Parte será para pedirle que investigue la situación a los fines de determinar si a de acusar de la comisión de tales crímenes a una o varias personas determinadas.

El Fiscal puede iniciar de oficio una investigación, analizando la veracidad de la información recibida, estando facultado para recabar más información de los Estados y si concluye que existe fundamento suficiente para abrir una investigación presentará a la Sala de cuestiones preliminares una petición de autorización para ello, sin que la negativa de la sala impida que el fiscal presente posteriormente otra petición basada en nuevos hechos o pruebas relacionados con la misma situación.

Las cuestiones de admisibilidad, en resumen, se refieren a que el asunto sea objeto de una investigación o enjuiciamiento en el Estado que tiene jurisdicción sobre él salvo que este no este dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo; que el Estado con jurisdicción haya investigado sobre el asunto y haya decidido no incoar acción penal contra la persona de que se trate; el asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte, entre otras cuestiones.

Estas regulaciones contenidas en el artículo 17 del Estatuto justifican la aplicación del principio de jurisdicción universal y el de complementariedad, sin embargo, en nuestro país seguramente no podía darse una situación de renuncia a la jurisdicción porque ningún precepto constitucional establece la aplicación de leyes extranjeras y se constituirían violaciones graves a los regímenes de derecho nacional. Es factible que este tipo de situaciones acontezca en países que constantemente sufren cambios de gobierno violentos, donde se transgrede el orden jurídico y los derechos humanos de los gobernados.

El Estatuto establece la posibilidad de impugnación de la competencia de la Corte o de la admisibilidad de la causa; se contiene el principio de cosa juzgada, así como la aplicación del derecho emanado del propio Estatuto, los elementos del crimen y sus reglas de procedimiento y prueba, establecido que la Corte podrá aplicar principio y normas de derechos respecto de los cuales hubiera hecho una interpretación en decisiones anteriores, a cuyo respecto pudiéramos señalar que esa cuestión sería violatoria a nuestra legislación constitucional habida cuenta que prohíbe las penas por analogías, a menos que la interpretación de esta regulación pudiese hacerse en favorecimiento del enjuiciado, aunque en el punto número 2 del artículo 22 se establece que la definición de crimen será interpretada estrictamente y no será extensiva por analogía, y en caso de ambigüedad será interpretada a favor de la persona objeto de investigación, por lo cual el párrafo relativo a la interpretación de decisiones de la Corte podría ser superado en su reacción para evitar confusiones con este último.

En el artículo 24 del Estatuto se protege la irretroactividad al establecer que nadie será penalmente responsable de conformidad con el presente Estatuto por una conducta anterior a su entrada en vigor. La responsabilidad penal es individual, según lo dispuesto en su artículo 25 y excluye la sujeción de los menores de 18 años de la competencia de la Corte, en su artículo 26. También contiene en su artículo 29 disposición expresa en el sentido que los crímenes competencia de la Corte no prescribirán, así como los elementos de intencionalidad, circunstancias eximentes de responsabilidad penal que son muy similares a las de México.

La Corte esta compuesta por: a) La Presidencia; b) una sección de apelaciones, una sección de primera instancia y una sección de cuestiones preliminares; c) La Fiscalía; d) La Secretaría.

Llama la atención que en el artículo 51 del Estatuto se establezca que las reglas de procedimiento de prueba entraran en vigor tras su aprobación por mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea de los Estados Partes, lo cual significa que se encuentran pendientes.

Al Fiscal le corresponde investigar las circunstancias de veracidad de los hechos de una investigación, pudiendo ampliarla, adoptando medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los crímenes de la competencia de la Corte, respetando los derechos que confiere el Estatuto. Podrá realizar investigaciones en el territorio de un Estado según lo autorice la sala de cuestiones preliminares; reunirá y examinará pruebas, hará comparecer e interrogar a las personas objeto de investigación, a víctimas y testigos; solicitar la cooperación del Estado u organización o acuerdo intergubernamental; no divulgará en ninguna etapa del procedimiento los documentos o la información que obtenga, preservando su confidencialidad, entre otras facultades.

La sala de cuestiones preliminares de acuerdo con el artículo 57 dicta providencias y ordenes que sean necesarias a los fines de una investigación, a petición del Fiscal, solicita la cooperación que sea necesaria para ayudar a las personas en su defensa, asegura la protección y respeto de la integridad de víctimas y testigos, la preservación de pruebas, autoriza al fiscal a adoptar determinadas medidas de investigación en el territorio de un Estado Parte sin haber obtenido la cooperación de éste con arreglo a la parte IX, entre otras funciones.

Contiene el Estatuto principios aplicables a la reparación, la restitución, la indemnización y la rehabilitación para las víctimas o causa habientes. En su artículo 77, al referirse a las penas aplicables, estatuye la reclusión por un número determinado de años que no exceda de 30, lo cual nos parece una sanción lábil en virtud de que los crímenes que se persiguen con el Estatuto son graves y desde luego dicha penalidad no coincide con la establecida en el derecho mexicano, en casos como los que regula el Estatuto. Además, establece como pena la reclusión a perpetuidad cuando lo justifique la extrema gravedad del crimen y las circunstancias del condenado. También contiene como pena multa y decomiso de productos. Como una novedad importante se establece un fondo fiduciario en beneficio de las víctimas de crímenes de la competencia de la Corte y de sus familias, lo cual pudiera tener una relación con lo preceptuado en el último párrafo del artículo 113 constitucional que señala que la responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes

y, aunque este precepto se refiere a la responsabilidad administrativa del Estado mexicano, quizás en una apretada interpretación podría asemejarse a la del Estatuto.

Finalmente, llama también nuestra atención en esta síntesis lo establecido en el artículo 119 y 120 del Estatuto, relativos a solución de controversias y reservas, respectivamente, en cuyo primer caso se establece que las controversias relativas a las funciones judiciales de la Corte serán dirimidas por ella, lo cual incide en un añejo principio jurídico que es el de ser juez y parte, que contraviene cualquier razonamiento de carácter natural y en cuanto a las reservas, se establece que no se admiten en el Estatuto, lo cual contraviene con la voluntad soberana de los Estados Parte.

En conclusión, estimamos que el cumplimiento de este compromiso internacional significaría una abdicación de la soberanía nacional al permitir la aplicación de la complementariedad, ya que nuestro país no puede renunciar a ella, ni tampoco dejar de atender a obligaciones internacionales que son del interés de la nación y del robustecimiento de los principios de cooperación y asistencia jurídica en contra del crimen en cualesquiera de sus esferas. El derecho internacional si bien es cierto que se nutre de las experiencias de la comunidad internacional, en este caso, como en otras, tienen algunas contradicciones que solamente pueden ser resueltas sobre la base del entendimiento y la unión internacionales y que de alguna forma causan extrañeza al compararlas con nuestra legislación interna por ser obligaciones que constriñen su voluntad conforme a lo dispuesto en el artículo 133 constitucional.

El Estatuto entrará en vigor el primer día del mes siguiente al sexagésimo día a partir de la fecha en que se deposite el poder del Secretario General de las Naciones Unidas el sexagésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, lo cual significa que todavía internacionalmente no se encuentra vigente. Igualmente, que este instrumento anuncia los albores de reformas trascendentes en nuestra legislación mexicana para estar a la altura de estos compromisos internacionales. No debemos olvidar que una práctica muy usual de la Organización de las Naciones Unidas es la de formalizar tratados para instar a los Estados Parte a realizar cambios en su derecho interno, como ha sucedido por ejemplo con la Convención Interamericana sobre Extradición Internacional, la Convención Internacional sobre la Tortura, sobre personas

desaparecidas, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas etc, pero las naciones con frecuencia utilizan compromisos o tratados nuevos, inspirados sobre estos lineamientos de la ONU, por considerar que les resultan más eficaces al amparo de la relación bilateral y de los principios de reciprocidad internacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Muchas han sido las causas de erosión del sistema de procuración de justicia en el siglo pasado. Entre ellas podemos mencionar algunas de carácter estructural, como por ejemplo, la excesiva movilización del campo a la ciudad surgida después de la segunda guerra mundial al amparo ilusorio de una movilidad social ascendente, ocasionando también el aumento poblacional que finalmente rebasa cualquier previsión sobre estabilidad social; el nacimiento de nuevas estructuras políticas, como resultado de un movimiento posrevolucionario, que institucionalizaron el predominio del carácter de la sociedad civil sobre la militar; la transculturación, también proveniente de la segunda guerra mundial del siglo XX, que no sólo cambió los modos colectivos de actuar de la sociedad mundial, incluyendo a la mexicana, ya que admitió un nuevo coloniaje económico con sus naturales consecuencias; la instalación de un campo fértil para el enfrentamiento de los modelos de producción capitalista con sus eternos adversarios no capitalistas, el desarrollo del neoliberalismo, entre otros factores sociales que han influido para que se desgaste el sistema de procuración de justicia mexicana.

SEGUNDA.- Otros factores que han influido en el debilitamiento del sistema de procuración de justicia se encuentra en la inequitativa distribución de la riqueza; el retraso del fortalecimiento del desarrollo de un modelo democrático; la globalización como fenómeno económico – y jurídico en los últimos años -, con su determinante influencia en las últimas décadas -, entre otros aspectos de carácter estructural, que han propiciado la formación de patrones delincuenciales que han rebasado con mucho el pensamiento del Constituyente de 1917 en materia de procuración de justicia, al transformarse los valores de la sociedad y aumentándose así las desviaciones sociales a través del crimen organizado.

TERCERA.- A nuestro juicio existen múltiples causas de carácter sustantivo que suelen afectar la marcha de la adecuada procuración de justicia, tales como las de la naturaleza jurídica de la figura del Ministerio Público; la facultad de atracción por la procuración de los grandes problemas sociales; la obsolescencia de la ley en algunos renglones de la persecución del delito, generándose así impunidad al detectarse conductas desviadas, que al no ser sancionadas en virtud de una deficiente investigación

ministerial, alientan la criminalidad; el desconocimiento de las normas aplicables a los casos concretos o bien inobservancia de la protección de los derechos humanos por parte de la autoridad responsable; las dificultades reales entre los programas de capacitación y profesionalización ministerial y la práctica profesional impropia del personal encargado de hacer cumplir la ley en materia penal – cada día menor afortunadamente - entre algunas de ellas, no obstante los grandes avances que las instituciones encargadas de procurar y administrar justicia han logrado desde el siglo pasado para mejorar sustancialmente sus mecanismos de actuación, no se ha logrado en la actualidad erradicar el fenómeno de la corrupción que perjudica a propios y extraños.

CUARTA.- El artículo 21 constitucional es el verdadero antecedente de la procuración de justicia mexicana contemporánea y por ende, de la de carácter federal. En ese sentido, encontramos algunos antecedentes y constitucionales del artículo 21 que por su trascendencia consideramos importante transcribir a continuación, ya que el contenido de algunos de ellos nos llega hasta la legislación actual, como la relativa a faltas cívicas o administrativas que generalmente están insertas en reglamentos gubernativos de buen gobierno; o bien el deseo del Monarca español fue absorbido por el Constituyente de 1917 al contemplar algunos principios en el capítulo de garantías constitucionales; otros antecedentes como el artículo 19 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mencionado más adelante, regulan principios de igualdad, por ejemplo, por lo cual estimamos que estos antecedentes son importantes para nuestro derecho mexicano.

QUINTA.- Es de considerarse también que la existencia de un aparato estatal, con mecanismos jurídicos revestidos de un grado importante de reconocimiento de la sociedad de sus sistemas de protección social – en una concepción sociológica organicista -, la procuración de justicia se convierte así en un medio de control social formal, por sumar todos los elementos o procedimientos que persiguen las conductas antisociales, que le otorga el derecho, como el medio coactivo más notable y poderoso, que finalmente constituye un fenómeno social.

SEXTA.- La procuración de justicia tiene una gran estructura de influencia social reforzada por la justicia, que tiene una profunda ligazón en las sociedades contemporáneas por contener una fuerza importante para conservar o modificar las

estructuras sociales de manera recíproca, es decir, la sociedad a través de sus valores e ideologías, vertidos mediante la opinión pública, las áreas de poder económico de la sociedad, los medios de comunicación etc., es también capaz de influenciar en la procuración, de manera tal que en los últimos años se observa en México la fuerte tendencia a modificar el aparato de justicia por la pujanza de la información, dándose así un proceso de interacción, teniendo como elemento principal el poder social de la sociedad que se expresa por los hechos sociales que acontecen en ella, de los cuales finalmente emana una fuerza normativa.

SÉPTIMA.- Coincidimos en que una de las preocupaciones recientes del quehacer político mexicano es el tema de *“La Reforma Jurídica del Estado”*, en el cual incluyen la cuestión de las competencias, sobre la base de que si los organismos estatales y municipales tuviesen mayor número de competencias, seguramente se alcanzaría más rápidamente el proceso de democratización del país, porque se abandonaría el sistema de decisiones centralista y se favorecería sin duda el desarrollo nacional, entre otros aspectos que se discuten por los simpatizantes o conocedores de esta tendencia, ya que actualmente el sistema de competencias es de carácter residual al establecerse en el artículo 124 de la Constitución General que *“las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

OCTAVA.- La *“cara penal”* constituye la esencia de la procuración de justicia ya que el artículo 102 apartado *“A”* constitucional le confiere al Ministerio Público de la Federación la obligación de perseguir los delitos del orden federal. Esta faceta del Ministerio Público es la mas conocida por la sociedad porque de alguna forma ejerce el *ius puniendi* que le encarga el Estado, preservando la paz, el orden y la seguridad nacionales. Por otro lado, es frecuente que la sociedad piense, cuando se refiere al Ministerio Público de la Federación y por ende a la Procuración de Justicia Federal, que sus actividades o funciones son de carácter esencialmente penal, lo cual está muy alejado de la verdad ya que el artículo 102 constitucional apartado *“A”* le atribuye distintas encomiendas, como son las de carácter penal, desde luego, como interviniente en el proceso civil, en la Representación Social, y la representación de la federación, le señala intervención de carácter internacional, entre otras, en cuyo caso, este último, el Procurador General de la

República se convierte en defensor y representante de los intereses de los Estados extranjeros, resultando así una función que pudiera resultarnos insólita, ya que estamos hablando de la cara no penal de la Procuraduría General de la República, por llamarla de alguna manera.

NOVENA.- La procuración de justicia y los derechos humanos son dos presupuestos axiológicos, encargados de vigilar la legalidad de las actuaciones humanas que se traducen en transgresiones a la ley penal y de observar y denunciar que los órganos persecutores de delito actúen conforme a las normas fundamentales, respectivamente, de donde surge la dificultad de lograr un equilibrio racional entre estos dos grandes apartados para buscar una compatibilidad, ya que el Ministerio Público enfrenta un conflicto entre una estructura cultural y otra social, integrada por un conjunto de valores y normas la primera de ellas por un cúmulo de papeles y posiciones sociales, de las cuales el órgano ministerial no puede sustraerse porque su participación esta sujeta a las relaciones sociales que tenga con los individuos y los grupos sociales, lo cual en la practica solo puede lograrse mediante el sólido sustento de valores tendientes a obtener la justicia, el bien común, imparcialidad, legalidad, apego a las leyes, y dentro de ellas el respeto a los derechos humanos, como encargados de hacer cumplir la ley en materia penal y mediante la obtención de metas culturales más acordes con la capacitación profesional.

DÉCIMA.- La Procuraduría General de la República le ha dado gran preponderancia a la protección de los derechos humanos y ha creado en su estructura orgánica una Subprocuraduría que se encarga de atender estos renglones, así como la materia de víctimas, facultando a la propia Institución en el artículo 5 fracción II de su Ley orgánica a velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos, fomentando entre los servidores públicos de la institución una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos, atendiendo las visitas, quejas propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y organismos internacionales de protección de derechos humanos, con lo cual el Ministerio Público de la Federación se ha ido ciñendo a esa cultura en beneficio de la Representación Social que le corresponde.

DÉCIMA PRIMERA.- La iniciativa de reformas en materia de justicia penal planteada por el presidente Fox, y entre ellas la correspondiente al artículo 102 apartado "A" y en general al sistema de procuración, por el Poder Ejecutivo Federal, contiene aspectos interesantes, especialmente a la autonomía de gestión que se le propone al Fiscal General de la Federación y al Ministerio Público – *grosso modo* - ya que sería posible minimizar la injerencia del Ejecutivo Federal y de cualquier otro organismo político o social que pueda enviar consignas o tendencias distintas al interés de la procuración de justicia, e inclusive, daría mayor seguridad a la Institución en la toma de decisiones, las cuales serían, sin duda, más jurídicas y apegadas a la verdadera buena fé del Ministerio Público (carácter imparcial), preparando la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, desde luego con el indispensable complemento de cambios o reformas a las leyes penales ordinarias correspondientes.

DÉCIMA SEGUNDA.- La iniciativa de reforma planteada por el Titular del Ejecutivo Federal en materia de justicia penal, tiene numerosos aspectos que le dan origen o fundamento, pero dos de ellos son los que llaman más poderosamente nuestra curiosidad: a) El Acuerdo político para el Desarrollo Nacional celebrado en octubre de 2001 por el Ejecutivo Federal y las principales fuerzas del país, en donde se incorporó un punto relativo a la promoción de una política integral de seguridad pública, que comprenda la revisión del marco normativo de la prevención del delito, los delitos y las penas, la reparación del daño, la procuración e impartición de justicia, el sistema penitenciario y la readaptación social y, b) El diagnóstico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que se refirió a la ausencia de un debido proceso en México que impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son los responsables de un delito, aunado a que la subsistencia de sistema inquisitorial en el cual el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la tramitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados. La primera de las situaciones implica el reclamo ciudadano al Estado para que responda a su obligación de proteger a la sociedad mediante mecanismos ágiles y que abandonen el rezago al combate de la criminalidad.

La segunda de las situaciones obedece sin duda a la influencia de la globalización jurídica contemporánea que obligan a países como el nuestro a encuadrarse en nuevos modelos de asistencia y cooperación internacional.

DÉCIMA TERCERA.- Los mecanismos de coordinación que se establecen por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia son muy importantes porque permiten acortar distancias geográficas para actuar con mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia, mediante el intercambio de estrategias permanentes, sin embargo, es indispensable la capacitación ministerial y policial con más profundidad para que puedan gozar de los beneficios de este tipo de mecanismos, ya que frecuentemente, en la práctica, se excluye su aplicación por falta de un dominio claro de este tipo de instrumentos.

DÉCIMA CUARTA.- Los acuerdos y circulares son instrumentos administrativos que contienen instrucciones internas para los subordinados o subalternos para atender una materia o para cumplir aspectos normativos meramente internos que no obligan a los particulares, pero que en cambio – los acuerdos - si pueden invocarse para requerir el servicio de la procuración de justicia; sin embargo, se debe tener especial cuidado, en nuestro concepto, para evitar la tentación de “*legislar*” a través de los acuerdos y circulares para no rebasar las leyes.

DÉCIMA QUINTA.- El establecimiento de un procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ha sido útil para reiterar que sus servidores deben cumplir con los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad y de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, sería de apreciarse que el Consejo de Profesionalización tuviese un órgano externo a la Institución, como mecanismo de control que permita que sus decisiones tengan un verdadero equilibrio, o bien que tengan un contrapeso que evite la unilateralidad en sus resoluciones, especialmente las que se refieren a la suspensión temporal, remoción o separación definitiva de los servidores públicos a que se constriñe el Reglamento; además de que las sesiones del Comité estuviesen presididas permanentemente por los funcionarios superiores a que se refiere dicho ordenamiento porque en la práctica los suplentes no tienen las facultades suficientes para la toma de decisiones.

DÉCIMA SEXTA.- La existencia de un Reglamento que permite la capacitación de servidores públicos para la procuración de justicia federal, mediante una carrera, eminentemente profesional, tiende a diluir las improvisaciones de antaño; sin embargo, las prescripciones de un ordenamiento de esta naturaleza no facilitan una movilidad profesional vertical, sino más bien de tipo horizontal, porque los Órganos de control y vigilancia de estos funcionarios se ven obligados a rigORIZAR sus métodos de supervisión, para impedir que la prestación del servicio a las leyes de la materia para evitar que las funciones atribuidas o destinadas se aparten de los objetivos trazados por la administración pública respecto a la eficacia de la misión institucional. Esta rigidez, propicia una mayor sancionabilidad, con razón o sin razón, ensanchándose la oferta y la demanda para el ingreso de candidatos. Los sistemas de control tienden a deshumanizarse y a seguir los patrones de supervisión y de aplicación impersonal. Este proceso de interacción tan intenso, suele reflejarse mayormente en procesos cuantitativos que cualitativos, según el decir del foro mexicano, de la opinión pública y de los propios servidores públicos que forman parte de la procuración de justicia, de donde surge la necesidad de mantener estrategias de planeación y de capacitación profesional, permanentes, que superen los obstáculos que aparecen cotidianamente en la lucha contra el delito.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Sería conveniente respecto al desarrollo profesional ministerial que los integrantes del servicio de carrera fortalezcan el proceso de socialización a que se encuentran afectos dentro de las etapas de capacitación como las que corresponden a su ejercicio propiamente profesional, para que asimilen las determinaciones de la estructura social en la cual se encuentran insertos y en la que interactúan, que son instancias en donde se encuentra la familia, la escuela, etc., para que éstas ayuden a conformar, transmitir, mantener y perpetuar valores, creencias y actitudes que influyen en cierto modo a determinar el modo de pensar y comportarse de la gente.

Igualmente subrayamos que la interacción social de los encargados de hacer cumplir la ley en materia penal, especialmente los funcionarios ministeriales, con la sociedad en general, en la práctica es de aislamiento porque suelen ser vistos como detentadores de cierto tipo de poder, de fuerza, de acto de dominio, etc., dentro de la ley o fuera de ella infortunadamente, pero por otro lado también la naturaleza impersonal que se

pretende lograr en el servicio de la procuración de justicia al formar abogados de Estado, por ejemplo, permite que estos fenómenos formen parte de su *curriculum oculto*, sin recibir un reconocimiento real de la sociedad por sus desempeños, de donde surge la importancia de que estos servidores participen de un gran proceso de socialización a través de reforzamientos culturales.

DÉCIMA OCTAVA.- Las resoluciones del Ministerio, todas podrían entenderse como de carácter administrativo, atendiendo a su naturaleza, como lo hemos asentado en otro apartado, sin embargo, en una posición de mayor amplitud, podemos decir que todas sus resoluciones deben ser de carácter jurídico, es decir, con el debido ajuste a la ley, pero que también debido al objeto a que van dirigidas, admiten clasificaciones.

DÉCIMA NOVENA.- El sistema de sanciones y responsabilidades de los servidores públicos de la federación, en términos generales, se finca sobre las bases de la moralidad que deben tener sus empleados por ser los que representan al Estado Mexicano, en mayor o menor grado, según las funciones que se les atribuyan. De la misma manera, con el sistema de responsabilidades vigente, sin duda se pretende también garantizar la defensa para quienes son sancionados, con razón o sin ella, a través de una plena vigencia de sus derechos a la estabilidad laboral, acotando a la autoridad para que su actuación no transgreda los límites de la ley en perjuicio de sus empleados o trabajadores.

VIGÉSIMA.- Respecto a los miembros del servicio de carrera, y en general de cualesquier otro servidor público, en nuestro concepto, sería conveniente una reflexión a cargo del Constituyente permanente o en su caso, del Ejecutivo Federal, para que promoviesen reformas jurídicas a las leyes de responsabilidad y de impugnación jurisdiccional a fin de que los recursos y juicios de defensa sean dinámicos y en un plazo perentorio pudiera resolverse en definitiva la situación jurídica de un empleado, ya que en la actualidad este tipo de trámites tardan varios años con el consecuente desgaste económico y moral de quienes los intentan.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Es conveniente analizar o buscar la forma de gratificar socialmente a quienes resulten absueltos, con independencia, de las cuestiones

económicas que ya se encuentran en la ley para que cuando menos se haga publicidad respecto a la inocencia de un servidor público, quien a la par de una sanción legal, sufre otra de carácter social al ser estigmatizado por habersele atribuido una responsabilidad. Es cierto que en algunas leyes existe la obligación de publicar la sentencia, pero desde luego no alcanza estos fines que serían los de proteger el patrimonio sentimental y moral de los empleados, estableciéndose así una especie de gratificación social compensatoria.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- Los principios que rigen al Ministerio Público van aparejados a otras características de funcionalidad del Ministerio Público, han sido rebasados en la práctica por la necesidad de combatir a la delincuencia, sin embargo, estamos de acuerdo en que no por ello dejan de tener una gran vigencia e influencia positiva en la actuación del Ministerio Público.

VIGÉSIMA TERCERA.- Atendiendo a la problemática de la procuración de justicia federal – que en mucho es igual a la del fuero común – es indudable que como fenómeno social, está sujeta a una serie de variantes y modalidades extrañas que entrañan formas complejas que toma la delincuencia, especialmente la referente a la delincuencia organizada y la relativa al narcotráfico, que rompe las barreras nacionales, es por ello menester la conservación y mantenimiento de la cooperación y asistencia internacional, por lo cual es entendible que tan solo estos dos tipos de criminalidad requieran la atención directa del Ejecutivo federal- sin menospreciar la amplia gama de delitos sancionados por las leyes penales - y que puedan sostenerse estrategias adecuadas para su combate.

Es indudable que la globalización jurídica esta motivada en mucho por las relaciones de la Economía y el Derecho, pero fundamentalmente por los intereses que se basan en las relaciones de dominación.

VIGÉSIMA CUARTA.- Nuestro país no puede aplicar al *ius puniendi* que le otorgan los artículos 21 y 102 apartado a constitucionales como piedras angulares de la procuración de justicia y por tanto el principio de complementariedad contenido en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional significaría una abdicación de su soberanía, a menos que reformase el mencionado artículo 21. Sin embargo, deben

fortalecerse las fórmulas de cooperación internacional para establecer una lucha permanente en contra del crimen internacional.

BIBLIOGRAFIA

ALCALA – ZAMORA Y CASTILLO, NICETO.- *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972.- (Tomos 1-11).- UNAM .- México, D. F. 1992.*

BUSTOS, O. – *La Formación del Género; El Impacto de la Socialización a través de la Educación.- Antología de la Sexualidad Humana. Consejo Nacional de Población, Tomo I.- México, D. F. 1994.*

BURGOA, IGNACIO.- *Diccionario de Derecho Constitucional; Garantías y Amparo.- Edsit. Porrúa, S.A.- México, D. F 1984.*

CARPIZO, JORGE.- *Derechos Humanos y Ombudsman.- Edit. Porrúa, S. A. y UNAM.- México, D. F. 1998.*

CARPIZO, JORGE.- *El Presidencialismo Mexicano. Edit. Siglo XXI.- México, D. F. 1996.*

CASTRO, JUVENTINO V.- *Historia de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federa, Tomo I.- Producción Editorial D'Mayth, S.A. de C.V.*

CASTRO, JUVENTINO V.- *El Ministerio Público en México (Funciones y Disfunciones).- Edit. Porrúa, S.A.- México, D. F. 1978.*

CASTRO, JUVENTINO V.- *Réquiem para el Ministerio Público en el Amparo.- Edit. Poder Judicial de la Federación.- México, D. F. 2001.*

CABRERA, LUIS – PORTES GIL, EMILIO.- *La Misión Constitucional del Procurador General de la República.- Edit. Botas.- México, D. F. 1993.*

CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION.- *Los Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus Constituciones, Tomo X.- 5ª. Edic. México, D.F. 2000.*

CASTREJON DIEZ, JAIME ET AL.- *Planeación y Modelos Universitarios II*.- Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.- México, D. F. 1977.

CORZO ACEVES, VICTOR E. y CORZO ACEVES, ERNESTO E.- *El Sistema Penal Internacional*.- Revista Mexicana de Justicia No. 13.- Procuraduría General de la República.- México, D. F. 2006.

DIAZ DE LEON, MARCO ANTONIO.- *Diccionario de Derecho Procesal Penal*.- Edit. Porrúa, S.A.- México, D. F. 1989.

FRANCO VILLA, JOSE.- *El Ministerio Público Federal*.- Edit. Porrúa, S. A.- México, D. F. 1985.

FIX ZAMUDIO, HECTOR.- *Función Constitucional del Ministerio Público*.- UNAM.- México, D. F. 2002.

GARCIA MOISÉS, ENRIQUE.- *La Globalización de la Delincuencia, Política Criminal, la Reducción del Estado Nacional y las Políticas Transnacionales de Seguridad*.- UNAM, POSGRADO DERECHO.- Coordinador Augusto Sánchez Sandoval.- 2º. Congreso Internacional de Política Criminal.- México, D. F. 2003.

GONZALEZ VIDAURRI, ALICIA, ET AL, *CONTROL SOCIAL EN MÉXICO, D. F.*- UNAM. Facultad de Estudios Profesionales Acatlán.- 2004.

MARQUEZ PIÑERO, RAFAEL.- *Derecho Penal y globalización*.- Edit. Porrúa, S A.- México, D. F. 2001.

PEREYRA, CARLOS.- *Constitución Y Política*.- Diego Valadés.- *Selección de Trabajos entre 1975 y 1978*.- *El Presidencialismo Latinoamericano en el siglo XIX*.- Edit. UNAM .- México, .D. F. 1987.

REYES TAYABAS, JORGE.- *Extradición Internacional e Interregional en la Legislación Mexicana*.- Procuraduría General de la República.- México, D. F. 1997.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO "D-H".- *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM* .- Edit. Porrúa, S.A., México, D. F.1991.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA (TOMO XXII).- *Impresiones Sudamérica*.- Buenos Aires Argentina 1997.

CUENCA DARDON, CARLOS E.- *Del Pesquisidor al Ministerio Público; de la Función al necesario cambio en su naturaleza jurídica*.- Revista Mexicana de Justicia No.10.- Procuraduría General de la República.- México, D. F. 2005.

DÁVALOS MORALES, JOSÉ.- *El Servicio Civil de Carrera de los Agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y de los Peritos*.- Revista Mexicana de Justicia No. 3 - Procuraduría General de la República.- México, D. F. 1998.

MEYER MURGUIA, EUNICE, ET AL .- *Profesionalización, Competencia Laboral y Servicio de Carrera*.- Revista Mexicana de Justicia No. 11.- Procuraduría General de la República.- México, D. F. 2005.

OJEDA BOHORQUEZ, RICARDO.- *Urge un Nuevo Procedimiento Penal Mexicano*.- Revista el Mundo del Abogado.- Año 6 No. 57 - México, D. F. 2004.

RUIZ JIMÉNEZ, JOSÉ MANUEL y OSORIO SOLIS, SALVADOR.- *Sobre la Ubicación Constitucional del Ministerio Público en México*.- Revista Mexicana de Justicia No. 11.- Procuraduría General de la República.- México, D. F. 2000.

TRES LEYES FEDERALES QUE DEBE CONOCER EL CIUDADANO.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.- Código Penal Federal.- Código Federal de Procedimientos Penales.- Editorial Sista, México, D. F. 2006.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- *Procuraduría General de la República*.- México, D. F. 2002.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.- *Procuraduría General de la República*.- México, D. F. 2006.

LEY ORGANICA DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO Y SU REGLAMENTO.- *Edit. Secretaría de Relaciones Exteriores*.- México, D. F. 1987.

REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.- *Procuraduría General de la República*.- México, D. F. 2003.

REGLAMENTO DEL SERVICIO DE CARRERA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.- Diario Oficial del 26 de enero de 2005.

DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, ADOPTADO EN LA CIUDAD DE ROMA, EL DIECISIETE DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.- Diario Oficial de 7 de septiembre de 2005.

COMPILACIÓN DE LEYES FEDERALES.- *Biblioteca Emilio Portes Gil de la Procuraduría General de la República*.- México, D. F. 1987.

EXPEDIENTE DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA.- *Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos*.- *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*.

CUTBERTO ARMANDO, AYALA LÓPEZ. ET AL.- *Trabajo de Técnicas de la Enseñanza, Unidad IV, Aprendizaje y Enseñanza*.- *Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo*.- San Juan de Aragón, Estado de México.- 2004.

www.PGR.gob.mx.Iniciativa de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 29 de marzo de 2004 enviada por el Presidente de la República al Senado.- 14/IV/2004/ 20.00 Hrs.