



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL NUEVO
SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOSÉ PABLO CUELLAR GÓMEZ

Asesor: Lic. Rafael Chaine López

Mayo de 2014



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.

INTRODUCCIÓN	1
I. CONCEPTOS Y GENERALIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO	4
1. Concepto	4
2. Naturaleza Jurídica	6
3. Representante de la Sociedad	7
4. Como parte en el proceso penal mexicano	8
5. Como colaborador en el proceso penal	9
II. ANTECEDENTES	11
1. Nacimiento del Ministerio Público	11
2. Historia del Ministerio Público	12
2.1. Francia	12
2.2. España	13
3. Historia del Ministerio Público en México	14
3.1. El Ministerio Público para la libertad de la América Mexicana	15
3.2. El Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	19
3.2.1. Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	19
3.2.2. Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	26
3.3. El Ministerio Público a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994	28
III. TIPOS DE MINISTERIO PÚBLICO	36
1. Ministerio Público Federal	36
2. Ministerio Público Local	37
3. El Ministerio Público Militar	38
IV. ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO	39
1. En Materia Penal	40
2. En Materia Civil	40
3. En Materia Constitucional	40
4. Como Consejero Jurídico Del Gobierno Federal	41
5. Intervención del Procurador General de la República en las Controversias Constitucionales	42
V. ÓRGANOS y ORGANISMOS MEXICANOS	43
1. Órganos	43
2. Organismos	43
2.1. Organismos públicos no autónomos	44

2.1.1 La administración pública	44
2.1.2. La Centralización Administrativa	45
2.2. La descentralización administrativa	49
2.3. Organismos Públicos Autónomos	50
2.3.1. Origen.	50
3.3.2. Concepto de Organismo Público Autónomo	54
2.4. Diferencias entre los Organismos Públicos Autónomos y los no Autónomos	55
VI. ALGUNAS INSTITUCIONES PÚBLICAS AUTÓNOMAS QUE HAN FUNCIONADO EN MÉXICO	58
1. El Banco de México	58
2. Instituto Federal Electoral	61
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos	68
VII. AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN ALGUNAS LEGISLACIONES EXTRANJERAS	75
1. Perú	75
2. Bolivia	78
3. Colombia	80
4. Chile	85
5. Ecuador	88
VIII. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL EX PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA EN RELACIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA	92
1. Análisis de las propuestas de reforma del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa en relación con el Ministerio Público	93
2. Análisis de las propuestas de reforma del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa en relación con la Policía	98
IX. PROPUESTAS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO	101
1. El párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	108
2. Las fracciones II y VIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	108
3. El primer párrafo del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	109
4. El párrafo sexto del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano	110
5. Se adiciona la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución	

Política de los Estados Unidos Mexicanos	111
6. El artículo 122, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	112
CONCLUSIONES	114
BIBLIOGRAFÍA	117

INTRODUCCIÓN

La idea del presente trabajo responde a la inquietud que me surgió a partir de que hubo reformas constitucionales en las que a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Instituto Federal Electoral se les consideró como organismos autónomos, no obstante de que el Banco de México, anteriormente, ya era un organismo autónomo.

Por lo anterior, me llamo la atención saber los motivos por los cuales se estaban creando organismos administrativos con esas características, lo que no concordaba con la estructura administrativa tradicional conocida en México.

La idea del presente trabajo se fortaleció con las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008.

Ahora bien, hablar sobre la función constitucional del Ministerio Público en México constituye un verdadero desafío, ya que se trata de un tema controvertido por la doctrina, pero con mayor razón en nuestro país, en el cual ha sido objeto de diversos debates que todavía no pueden considerarse resueltos.

Es preciso señalar que la institución del Ministerio Público ha sido analizada en las obras y tratados de derecho procesal penal, pero son escasos los estudios monográficos elaborados en nuestro país que nos permitan profundizar en su análisis, en este sentido podemos señalar los clásicos trabajos de Luís Cabrera, Emilio Portes Gil, José Aguilar y Maya, así como el excelente libro de Juventino V. Castro, publicado por primera vez en el año 1941, y reeditado en varias ocasiones y en el maestro Elisur Arteaga, aunque últimamente ha habido otros autores que hablan sobre la misma institución, pero los iniciales son los primeros que se mencionan.

El Agente del Ministerio Público y el Procurador General de Justicia deben ser servidores públicos que reúnan una serie de características que van desde una real y efectiva vocación de servicio, una debida preparación según las estadísticas de Derechos Humanos, existe una gran cantidad de demandas en contra de Agentes del Ministerio Público, como de Agentes de la Policía

Judicial, entre las más comunes se encuentran la extorsión, el maltrato físico y mental y la corrupción, problemas bastante serios, si se considera que la función de ésta dependencia es la de persecución del delito y cómo se va a cumplir ésta función, si las personas encargadas de ello, cometen ellas mismas algún delito.

En el presente trabajo se desarrollan los diferentes temas correspondientes a sus conceptos y generalidades, así como sus aspectos históricos, mencionando sus ordenamientos jurídicos y los diversos tipos de Ministerio Público que existen, teniendo en consideración los principios esenciales que los caracterizan y su organización para llegar a un perfil ético ministerial que redondeará el tema en cuestión para así formar un criterio ético profesional que permita superar las cualidades de dicho Servidor Público, que reclama el trato humanitario, de legalidad profesional que exige la procuración de justicia en México.

En este trabajo se analizará lo que significan y el funcionamiento de algunos organismos autónomos, que han estado funcionando bien, aunque sé que falta mucho por corregirlos. Estos son: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México.

Se analizarán algunas Constituciones extranjeras para ver el funcionamiento del Ministerio Público desde sus reformas en las que se les otorgó autonomía, consistente a la intervención del Poder Ejecutivo o bien de cualquier otro órgano de orden público.

Lo más importante que se trata en el presente trabajo es la propuesta de una reforma constitucional en la que se propone darle plena autonomía al Procurador General de la República, al Procurador General de Justicia Estatal y del Distrito Federal, para que no puedan tener injerencia en su remoción, tanto el Ejecutivo Federal, Estatal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y/o de cualquier enfoque político o de partido.

Con el nuevo sistema procesal penal acusatorio es necesario analizar y discutir la autonomía del Ministerio Público.

Es de vital importancia despertar e inculcar que la labor del Ministerio Público, se desarrolle diariamente con absoluto respeto a los derechos humanos, que en todo momento de su actuación tenga perfectamente ubicado el deber y responsabilidad de cuidar y salvaguardar la dignidad humana, ya sea tanto del ofendido, como del probable responsable teniendo como marco o parámetro, el estricto respeto a sus derechos humanos consagradas en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la importancia que como factor humano y como representante social tiene dentro de la institución, por consiguiente con la sociedad.

El Agente del Ministerio Público debe ser un auténtico profesional de la procuración de justicia y esto sólo se puede conseguir a través de una preparación profesional multidisciplinaria, para que esté en las mejores y óptimas condiciones de responder a la delincuencia, y que esté en congruencia con la demanda diaria que efectúa la ciudadanía en cuanto a la procuración de justicia pronta y expedita, a la que tiene derecho.

En nuestro país existe una gran desconfianza hacia los Servidores Públicos, en general, que se ha ido acrecentando a través de los años, por diversos motivos, entre los cuales se encuentran la corrupción, la extorsión, el engaño, la falta de información, entre otros, pero no sólo dentro de las Procuradurías, sino en todo los ámbitos gubernamentales. El Ministerio Público, no es la excepción, pues eficaces verdaderas para la procuración de justicia y el respeto a los derechos humanos.

Un Procurador con autonomía técnica y funcional sería un garante legal y legítimo de la imparcialidad e igualdad de todos ante la ley.

Espero que con este trabajo se haga una realidad la reforma que se propone, ya que cada tres o seis años nos hablan de la imperiosa necesidad de darle autonomía al Ministerio Público. El primer secretario de seguridad pública del ex presidente Vicente Fox, Alejandro Gertz Manero, incluso aventuró la desaparición del Ministerio Público para crear la Fiscalía General de la Federación. Estas iniciativas nunca salieron de la congeladora de las comisiones en la Cámara de Senadores.

CAPÍTULO I

CONCEPTOS Y GENERALIDADES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. Concepto.

No podemos dar a ciencia cierta la definición de Ministerio Público, es una tarea difícil, en primer lugar por la calidad de los juristas que han tocado el tema, lo cual nos ha dado como resultado, diferentes opiniones con similitud de argumentos con respecto al Ministerio Público.

En primer lugar, hay que descubrir la verdadera naturaleza del Ministerio Público, esto nos va a servir para el estudio del presente trabajo, y entender dicha figura jurídica.

El ilustre jurista Guillermo Colín Sánchez define al Ministerio Público de la siguiente manera:

Una institución dependiente del Estado (Órgano Ejecutivo), que actúa en representación para el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes.¹

Por su parte Sergio García Ramírez señala lo siguiente:

Hoy en día, el Ministerio Público constituye, particularmente en México, un instrumento toral del Procedimiento, así la importantísima fase de averiguación previa, verdadera instrucción para judicial o administrativa, como en el curso del proceso judicial, donde el Ministerio Público asume, monopolísticamente o no, el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado.²

Cabe hacer mención de que se utilizarán conceptos y generalidades de

¹ Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Porrúa. México, 1993. 30ª. Edición. Página 86.

² García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa. México, 1980. Página 233.

diferentes autores que han escrito a través del tiempo acerca del Ministerio Público para tener una visión más clara de esta figura que es parte esencial de nuestro procedimiento penal en México, para el funcionamiento de la Justicia en nuestro país.

Rafael de Pina define al Ministerio Público como:

El cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal.³

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, queda definida la función persecutoria del Ministerio Público como órgano dependiente del Ejecutivo y auxiliar de la administración de justicia, e independiente, tanto en su aspecto formal como en el material, del poder judicial al que, con ello se le restituye toda la respetabilidad de su alta magistratura circunscribiéndolo en su función como única Autoridad.

Tomando en consideración los anteriores conceptos, se puede resumir que el Ministerio Público es un conjunto de funcionarios (cuando se da el caso de Agentes del Ministerio Público), que tiene como función principal la defensa del interés social, representándose en la persecución de los probables autores de los delitos y la tutela social poniendo como ejemplo, la defensa de intereses sociales de ausentes, menores e incapacitados. Cabe hacer mención que el Ministerio Público es un dependiente del titular del Poder Ejecutivo, el cual está facultado para delegar y remover de sus funciones a dicho servidor cuando lo crea conveniente.

Más adelante se manejará de dos maneras el concepto de Ministerio

³ De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México, 2005. 34^a. Edición. Página 298.

Público, éste como tal, el cual es el funcionario donde recae la responsabilidad directa, que en este caso es el Procurador General de la República, quien dicho funcionario es propuesto por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente, el otro concepto es el de Agente del Ministerio Público, ellos son los funcionarios en los cuales el Procurador General de la República va a apoyarse y en quienes delegará responsabilidades. Los Agentes del Ministerio Público llevan una capacitación acorde a las necesidades que reclama la sociedad, se implementaron cursos de especialización y actualización a través de los cuales se instrumenta la carrera de Agente del Ministerio Público para lograr la profesionalización. Se menciona esto con la finalidad de que no exista confusión cuando se utilicen los dos términos.

El Ministerio Público es un órgano cuya función principal es la persecución de los delitos, así como acreditar a los probables responsables de las personas que los cometieron, tiene el monopolio de la acción penal, pero esto no debe entenderse como la potestad arbitraria del órgano para hacerla valer, sino como una facultad que le impone la Ley.

2. Naturaleza Jurídica.

El autor Guillermo Colín Sánchez señala que "Para fundamentar la representación social atribuida al Ministerio Público en el ejercicio de las acciones penales, se toma como punto de partida el hecho de que el Estado, al instituir la autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general, para que de esa manera persiga judicialmente quien atente contra la seguridad y el normal desenvolvimiento de la sociedad".⁴

El maestro Rafael de Pina considera que el Ministerio Público "ampara, en todo momento, el interés general implícito en el mantenimiento de la

⁴ Colín Sánchez Guillermo. Ob. Cit. Página 89.

legalidad".⁵

Por ello, en ninguna forma debe considerársele como un representante de los poderes estatales, independientemente de la subordinación que guarda frente al Poder Ejecutivo.

El Ministerio Público es un representante social en el ejercicio de la función persecutoria, así como también que los actos que realiza son de naturaleza administrativa ya que es un colaborador de los órganos jurisdiccionales; pero en lo que prevalece un completo desacuerdo, es en que se le considere como un órgano judicial, ya que con ello el Ministerio Público sufre un retroceso en su formación histórica puesto que sobre la idea de separar en forma específica la función jurisdiccional de la que debía corresponder al Ministerio Público, se avanzó progresivamente hasta establecer el sistema jurídico actual, tal y como lo establece el artículo 21 Constitucional en el sentido de que a los órganos jurisdiccionales se les ha otorgado la facultad de aplicar el derecho y al Ministerio Público la de perseguir los delitos.

La naturaleza jurídica del Ministerio Público es un tanto difícil de determinar y esto ha provocado una gran infinidad de discusiones.

3. Representante de la Sociedad.

Es un representante de la sociedad ya que el Estado, al instituir su autoridad, le otorga el derecho para ejercer la tutela jurídica general; ya con esta investidura otorgada, éste persigue judicialmente a los probables responsables de los delitos y a los que atenten contra la seguridad, así como el normal desarrollo de la sociedad.

⁵ De Pina Vara, Rafael y De Pina Rafael. Ob. Cit. Página 299.

Rafael de Pina comenta que “El Ministerio Público, ampara en todo momento el interés general implícito en el mantenimiento de la legalidad”⁶, por lo cual en ninguna forma debe considerársele como un representante de alguno de los poderes estatales, independientemente, de la subordinación que guarda frente al Poder Ejecutivo.

4. Como parte en el proceso penal mexicano.

Varios autores señalan que el Ministerio Público es un órgano administrativo, basándose en la doctrina italiana, otros autores afirman que es un órgano judicial.

Algunos autores señalan que es un órgano de la administración pública, destinado al ejercicio de las acciones penales señaladas en las leyes; que por tal motivo, la función que realiza, es de representación del Poder Ejecutivo en el proceso penal, y aunque de acuerdo con las leyes italianas, forma parte del "orden judicial", sin pertenecer al poder judicial, no atiende por si mismo a la aplicación de las leyes aunque procure obtenerlas del tribunal, cuando y como lo exige el interés público, de manera que está al lado de la autoridad judicial como órgano de interés público en la aplicación de la ley.

Los actos que realiza el Ministerio Público, son de naturaleza administrativa, lo cual va a justificar que se apliquen a estos, los principios de derecho Administrativo, tan se pueden considerar aquellos que se pueden anular, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y la sustitución de uno por otro. La propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público, reside en la discrecionalidad de sus actos, ya que tiene facultades para determinar si debe proceder o no, en contra de una persona, situación en la que no podría intervenir el órgano jurisdiccional, oficiosamente, para avocarse al proceso. Como consecuencia de la jerarquía,

⁶ Ibidem. Página 299.

permite se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran el Ministerio Público, aspecto que cae también dentro del orden administrativo.

En esas condiciones actúa con el carácter de "parte", hace valer la pretensión punitiva y de acuerdo con ello, ejerce poderes de carácter indagatorio, preparatorio y coercitivo, presenta a través de la actuación del representante del Ministerio Público, las características esenciales de quienes actúan como "parte".

Una vez que el Ministerio Público ejerce acción penal interviene en el proceso con el carácter de "parte".

5. Como colaborador en el proceso penal.

Es posible admitir que colabora en la actividad judicial, a través de sus funciones específicas, porque, éstas obedecen al interés característico de toda la organización estatal.

El estado encomienda deberes específicos a sus representantes, para que en colaboración plena y coordinada mantengan el orden y la legalidad, por lo cual el agente del Ministerio Público (acusador), al investigar el delito, al hacer cesar todo acto lesivo en contra de los particulares, auxilia al titular de la función judicial.

Si los representantes del Ministerio Público tutelan al interés social en la averiguación de los delitos, para que en su caso, se sancione al infractor, debiera ser el pueblo el que lo eligiera, para así establecer congruencia entre la representación y quienes se la otorgan.

En un régimen de auténtica democracia así debiera de ser y partiendo de

esta base quedaría despejado el campo de las especulaciones en torno a su naturaleza jurídica.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

1. Nacimiento del Ministerio Público.

En la primera etapa de la evolución social, la función represiva se ejerció a través de la venganza privada. Posteriormente, el poder social, ya organizado, se establecen Tribunales y normas aplicables. El ofendido por el delito, o sus parientes, acusan ante el tribunal, siendo éste quien decide e impone las penas.

El Estado ha comprendido que la persecución de los delitos es una función social de particular importancia, que debe ser ejercida por él y no por el particular. El procedimiento inquisitivo inaugura este paso decisivo en la historia del procedimiento penal: la persecución de los delitos es misión del Estado.

Sin embargo, en sus inicios, se cae en el error de darle esa persecución oficial al Juez, convirtiéndose así éste en Juez y parte.

Ese sistema inquisitorio cae en descrédito y el Estado crea un órgano público y permanente, que en adelante sería el encargado de la acusación ante los órganos jurisdiccionales.

Desde mi punto de vista y de acuerdo a varios autores corresponde a Francia el comienzo de dicha Institución, que es el Ministerio Público, posteriormente se extendió a Alemania y pasó sucesivamente a casi todos los países civilizados del mundo.

En la actualidad, según las diversas legislaciones, el Ministerio Público tiene un monopolio exclusivo de la acción penal, o bien admite una intervención mayor o menor de los particulares y de otros órganos estatales que tienen

injerencia en la acción penal, pero la bondad y utilidad de la Institución es algo que ya no se discute.

2. Historia del Ministerio Público.

Desde mi punto de vista existieron tres elementos que han tenido que ver con la formación del Ministerio Público en México: El Ministerio Público Francés y la Procuraduría o Promotoría Fiscal de España.

2.1. Francia.

Desde el siglo XIII existían en Francia, entre las diferentes jurisdicciones, numerosos agentes que se les llamaban procuradores, éstos asumían la función de representar a las partes en el proceso. En esa misma época los señores feudales utilizaban, también a un procurador para defender sus intereses fiscales, posteriormente los reyes hicieron lo mismo.

La mayor parte de los tratadistas de derecho señalan que el Ministerio Público nació en Francia con los Procureurs du Roi de la Monarquía Francesa del siglo XIV, "instituidos por la defense des intesésts du prince et de l'etat"⁷

Aguilar Maya señala que:

Los franceses reputan a la ordenanza de 23 de marzo de 1302 dictada durante el reinado de Felipe IV el Hermoso, como el verdadero punto de arranque de la institución del Ministerio Público. Cualquiera que sea la exactitud de la anterior apreciación, debe reconocerse que el Ministerio Público se ha organizado en las naciones modernas sobre las ideas centrales del modelo francés. Montesquieu, en su espíritu de las Leyes dice: Poseemos actualmente una ley admirable. Es la que obliga al príncipe reinante, para hacer ejecutar las leyes, a nombrar un funcionario encargado de perseguir en su nombre todos los crímenes en cada

⁷ Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, Tercera Edición. México 1980. Página 5.

tribunal; de manera que la función del delator es desconocida entre nosotros"⁸

En el siglo XIV Felipe el Hermoso transforma los cargos y los erige en una magistratura. Durante la monarquía el Ministerio Público no asume la calidad de Representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes.

En la legislación promulgada, después de la Revolución Francesa, en 1790 surgen los "Commissaires du Roi", mismos que dependían de la Corona y eran los encargados de vigilar la aplicación de la ley y la ejecución de los fallos.

Asimismo se crea el acusador público, cargo que era de elección popular y que tenía como fin sostener la acusación ante los Tribunales Penales.

El 20 de abril de 1810 se crea la Ley de Organización Judicial. En esta ley se tiene al Ministerio Público Francés como integrante de Poder Ejecutivo.

2.2. España.

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

En España encontramos la existencia de la Promotoría Fiscal, estos

⁸ Aguilar y Maya, José. El Ministerio Público Federal en el Nuevo Régimen, Editorial Polis. México 1942. Página 15.

funcionarios asistían a los tribunales del crimen y actuaban de oficio para procurar el castigo de los delincuentes que no eran perseguidos por un acusador privado, la organización de la institución parece reglamentada en las Leyes de Recopilación, expedidas por Felipe II en el año de 1576, en el Libro II, Título XIII, Ley Primera, en la que se establecen las funciones de los promotores Fiscales.

Joaquín Escriche conceptúa al Ministerio Fiscal como:

Magistratura que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad en cada Tribunal, promoviendo la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los Tribunales.⁹

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

En conclusión podemos decir que México heredó de España la figura de Promotor o Procurador Fiscal, en base a las disposiciones que rigieron durante la Colonia.

3. Historia del Ministerio Público en México.

Los primeros antecedentes en México son los promotores Fiscales, en la época del Virreinato. La principal función era castigar a las personas en los casos en que los delitos no fueran perseguidos por el Procurador Privado.

En la legislación de las Indias se establecía que en las audiencias de México hubiera dos Procuradores o Promotores Fiscales, uno para encargarse de las cuestiones civiles y otros para las penales. Sus funciones eran velar por los

⁹ Escriche Joaquín, Voz Ministerio Fiscal, Diccionario de Legislación y jurisprudencia, tomo IV. Bogotá, 1977.

intereses del rey y el tesoro público y en algunos casos por los intereses sociales frente a los Tribunales para que no quedaran impunes los delitos por falta de acusador y defender los intereses de los incapaces.

En el año 1565 Felipe II dicta disposiciones tendientes a asegurar el funcionamiento y organización del Promotor o Procurador Fiscal, pero la institución no se conformó como una magistratura independiente, ya que formaba parte de las jurisdicciones.

Los fiscales asistían al Real Acuerdo para emitir dictámenes. Entre sus funciones se encontraban la de representar a la Corona en los pleitos sobre asuntos de gobierno, en especial defendiendo a la Real Hacienda y el Patronazgo. En las audiencias americanas los fiscales llevaban el título de protectores de indios, lo que significaba que eran abogados en los pleitos que tenían contra los españoles.

En la Constitución de Cádiz de 1812 se señalaba que correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que componían el Tribunal Supremo y Audiencias de la Península y por decreto expedido el 9 de octubre de 1812 se dispuso que en las audiencias de México hubiera dos fiscales. Por decreto del 13 de septiembre de 1813 se dividieron las Cortes en partidos judiciales y que en cada uno de ellos existiera un fiscal.

3.1 El Ministerio Público para la libertad de la América Mexicana.

En la primera Constitución de México, que fue el decreto constitucional para la Libertad de la América mexicana, sancionada en el 22 de octubre de 1814 y expedido en Apatzingán, se reconoció la existencia de los fiscales auxiliares de la administración de justicia: uno para el ramo civil y otro para el criminal; su designación estaría a cargo del Poder Legislativo, a propuesta del Ejecutivo, estando en su encargo durante cuatro años.

En la constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se establece en el artículo 124 que en la Corte Suprema de la Nación se conformará de once ministros y un fiscal. Esos nombramientos tenían que ser perpetuos y deberían de ser electos por las legislaturas de los Estados y sujeta a mayoría absoluta de votos.

La Ley del 14 de febrero de 1826 reconocía como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interesaba la Federación o sus autoridades, así como los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia, haciendo, por último necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles.

La Ley de 22 de mayo de 1834 mencionaba la existencia de un promotor fiscal en cada juzgado de Distrito, que sería nombrado como el de Circuito y con las mismas funciones señaladas en el párrafo anterior.

En las leyes constitucionales de 1836, se agregó la inamovilidad del promotor fiscal.

En el año de 1843 se dictaron las Bases Orgánicas de la República Mexicana, en ellas se establece que la Corte Suprema de Justicia debería de componerse de once ministros y un fiscal, aclarándose que por medio de una ley se determinaría el número de suplentes, sus calidades, la forma de su elección y su duración. Asimismo se declara la implantación de fiscales generales cerca de los Tribunales para hacerse cargo de los negocios de Hacienda; y otros que se considerarán de interés público.

En las bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, las cuales fueron elaboradas por Lucas Alamán, publicadas el 22 de abril de 1853, se establecía en su artículo 9° que

"Para los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya están pendientes o se susciten en adelante, promover en cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se procediera en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación con sueldo de cuatro mil 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 por 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 movable en voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos, de los respectivos ministerios".

Debe entenderse que la primera organización sistemática del Ministerio Fiscal en el México Independiente se introduce en nuestro país en la Ley Lares dictada el 16 de diciembre de 1853 bajo el régimen de Antonio López de Santa Ana.

En la ley del 23 de noviembre de 1855, expedida por el presidente Comonfort, se dio injerencia a los fiscales para que intervinieran en los asuntos federales.

En la Constitución de 1857 se establecía que la Suprema Corte de la Nación comprendía, por su propia composición, a un fiscal y a un Procurador General; lo que tenía relación directa con el numeral 105 del mismo ordenamiento que establecía un alto tribunal que se instituiría en jurado de sentencia y antes de pronunciar ésta y de imponer la prueba por delitos oficiales, debía oír al fiscal y al acusador si lo hubiere.

Toda vez que en la Ley fundamental no se establecían las funciones del procurador General y del Fiscal, la Suprema Corte de Justicia en el reglamento del 29 de julio de 1862, se estableció que el fiscal adscrito a la Suprema Corte

fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera o la corte lo estimara oportuno.

La ley de jurados criminales para el Distrito Federal fue expedida el 15 de junio de 1869 por Don Benito Juárez, en ella se previno que se establecieran tres promotores o procuradores fiscales, representando al Ministerio Público, independientes entre sí, y no constituían una organización. Sus funciones eran acusatorias ante el jurado, aunque desvinculadas del agravio de la parte civil, acusaban en nombre de la sociedad por el daño causado por el delincuente.

En los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1894, se creó 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. Se menciona también a la Policía Judicial, para la investigación del delito y la reunión de pruebas.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, en sus artículos 91 y 96, sufrieron una reforma el 22 de mayo de 1900 y quedaron establecidos de la siguiente manera:

"Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en Tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la ley".

"Artículo 96.- La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

De lo anterior se puede desprender que la Procuraduría General de la República nació con la reforma de 1900.

El General Porfirio Díaz expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público, en el año de 1903, se le da al Ministerio Público relevancia considerable, otorgándosele personalidad de parte en el juicio.

En esa ley se le da al Ministerio Público un carácter de institucional y unitario, por lo tanto el Procurador de Justicia representa a la institución y que, en él recaigan las funciones que el legislador le otorgó en la ley orgánica que se cita.

3.2. El Ministerio Público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Cuando termino el movimiento revolucionario, dando fin a la dictadura de Porfirio Díaz, el Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1917, se reunió en Querétaro discutiéndose los artículos 21 y 102, que se relacionaban con el Ministerio Público.

3.2.1. Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la exposición de motivos el artículo 21 se redactó de la siguiente manera:

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 de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste.
La autoridad judicial mandará, siguiendo este criterio, buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer, para la aprehensión, de la autoridad administrativa para cuyas funciones la autoridad administrativa tendrá a sus órdenes al Ministerio Público y a la Policía Judicial.¹⁰

¹⁰ Diario de los Debates. Tomo 2, Páginas 102-103.

Don Venustiano Carranza en la exposición de motivos, presentada en el Congreso Constituyente de diciembre de 1916, y con relación al artículo 21, refiere las causas que motivaron a los integrantes del Congreso Constituyente de Querétaro para reglamentar la institución Ministerio Público.

Las leyes vigentes tanto en el orden Federal, como en el orden 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.

Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido de la consumación de la independencia hasta ahora, 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.

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 otras contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda 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.

Por otra parte, el Ministerio Público con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los Presidentes Municipales y a la Policía común la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

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.¹¹

¹¹ Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 2 V., México, 1917; Congreso Constituyente, publicada bajo la dirección de Fernando Romero García, V. 1, pago 264.31 Moreno, Daniel, El Congreso Constituyente de 1916-1917, México, UNAM, 1982. Página 31.

En esta exposición de motivos se precisa el ambiente de corrupción que imperaba en ese momento, tanto en las ciudades como en el campo, por lo que se proponía poner límite definitivo a los abusos de las autoridades municipales y principalmente marcar las atribuciones de una representación social.

De esta manera podemos observar en los artículos siguientes de qué manera se hace mención al Ministerio Público.

Los artículos 21 y 102 Constitucionales hacían alusión al Ministerio Público; y los artículos 103 Y 107 mencionaban al Ministerio Público, pero en relación a su intervención en el juicio de amparo.

En cuanto a las funciones del Procurador General como cabeza del Ministerio Público, nos remitimos a los artículos 124, 127 y 140 de la Constitución Federal de 4 de octubre de 1824, la que daba la denominación tradicional de fiscal, y el último de los preceptos regulaba al promotor fiscal, que debía formar parte de los tribunales de circuito.

La comisión dictaminadora del artículo 21 del proyecto de la Constitución, misma que fue integrada por los diputados Francisco J. Múgica, como presidente, Alberto Román, Luís G. Montón, Enrique Recio y Enrique Colunga, presentó ante el Congreso su dictamen en la 27ª sesión ordinaria, efectuada la tarde del martes 2 de enero de 1917, bajo la presidencia del señor Luís Manuel Rojas y con la asistencia de 124 diputados.

En el dictamen se propuso a la asamblea 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, se 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.¹²

En el dictamen de la comisión al hablar del Ministerio Público se destaca una discrepancia con el proyecto presentado por Carranza, no en la cuestión de fondo sino en la formal, ya que según la comisión existe una vaguedad en la redacción del artículo propuesto, que no reafirma lo expuesto en el informe. Esta situación fue puesta a discusión y posteriormente a debate.

Por último, en lo que respecta a la Policía Judicial, se proponía que cualquiera que fuera su organización en los Estados, las autoridades municipales deberían ejercer funciones de Policía Judicial en apoyo al Ministerio Público, y a él quedaban subordinados en estas funciones.

Leído el dictamen, se estableció como fecha para su discusión en sesión ordinaria el día 5 de enero de 1917.

En la discusión varios diputados no estuvieron de acuerdo con las modificaciones que se proponían en el dictamen, por lo que los diputados Paulino Machorro y Narváez y José Natividad Macías, se impusieron especificando las situaciones que competían a cada uno de los organismos a que se refería el citado artículo.

El diputado Macías abundó sobre la cuestión explicando sencillamente cómo funcionaría el organismo que trataba de establecer el Primer Jefe. El mismo diputado presentó una relación histórica de la situación que prevalecía

¹² Ibidem. Página 89.

en la autoridad judicial desde la independencia de México, haciendo notar que no existía la división de poderes, por la autoridad judicial no era más que un sector del Poder Ejecutivo. A pesar del establecimiento de la soberanía popular, de hecho los poderes habían quedado enteramente concentrados en una misma mano, y aunque divididos nominalmente, se habían confundido. El Poder Judicial se consideraba facultado no sólo para decidir en el caso concreto sujeto a su conocimiento y para imponer la pena, sino para perseguir a los delincuentes. Por tal razón se estableció la Policía Judicial, es decir, los agentes que no eran jueces, sino empleados a su servicio para averiguar los detalles y buscar las pruebas del delito, dependían enteramente del Poder Judicial.

Vino después en México la institución del Ministerio Público - continuó el diputado Macías, en su intervención- pero como se han adoptado entre nosotros todas las instituciones de los pueblos, civilizados, como se han aceptado y se aceptan de una manera enteramente arbitraria y absurda, se estableció el Ministerio Público que no pudo ser... más que una entidad decorativa, porque en lugar de ser el que ejerciese la acción penal, el que persiguiese a los delincuentes acusándolos y llevando todas las pruebas, no hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias y él, pendiente de todos estos actos. El Código de procedimientos Penales actualmente vigente en el Distrito Federal, está tomando el Código de Procedimientos de Francia y allí se dice: La Policía Judicial está comprendida por tales y cuales funcionario; pero se cometió el error de hacer policía judicial al Ministerio Público y el Ministerio Público no es la Policía Judicial; de manera que éste fue el error. Se hizo una amalgama enteramente confusa e imposible -prosigue Macías-; de allí resultó que el Ministerio Público era la Policía Judicial. La Policía Judicial propiamente dicha, la Policía Judicial y la policía preventiva que es cosa enteramente distinta, es lo que quiero aclarar para evitar la contusión.¹³

El diputado Macías agregó que don Venustiano Carranza había tenido que adoptar el tecnicismo científico, ya que la Constitución es una obra científica en tanto que divide el poder público en Legislativo, Ejecutivo y

¹³ Ibidem. Páginas 105 y 106.

Judicial, y como se trataba de deslindar y hacer una implantación definitiva de las instituciones libres se presentaba el problema de a qué ramo del poder pertenecía la institución que iba a perseguir a los delincuentes. Desde luego, no podía pertenecer al Legislativo, porque indudablemente no iba a dictar la ley; tampoco podía pertenecer al Judicial porque no iba a aplicarla.

Entonces, lo lógico, lo jurídico... es que el Ministerio Público, no es más que un órgano del poder administrativo, es decir, del Ejecutivo.¹⁴

El diputado Macías concluyó su exposición haciendo una crítica de las leyes anteriores y ensalzando la reforma del citado artículo:

La reforma consiste en acabar con esa amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el poder judicial enteramente independiente del poder administrativo y, por otra parte, descentralizando al poder judicial de sus funciones, al convertirse en el inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal.¹⁵

Al no aprobarse el dictamen propuesto por la Comisión Dictaminadora, se determinó hacer otro dictamen.

En la sesión ordinaria efectuada el 12 de enero se leyó el nuevo dictamen del artículo 21 modificado, así como un voto particular del diputado Enrique Colunga.

El texto del artículo reformado es el siguiente:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones a los reglamentos 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, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. También incumbe a la propia autoridad la persecución de los

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Ibídem.

delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste.¹⁶

También esa sesión se leyó el texto del artículo propuesto por el diputado Colunga, siendo el siguiente:

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y 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, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.¹⁷

Tanto el proyecto reformado por la Comisión y el voto particular del diputado Colunga se pusieron a discusión.

Al votar el dictamen del artículo 21 fue aprobada por 158 votos a favor y tres en contra.

El texto del artículo aprobado es la siguiente:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagase la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal sueldo en una semana.¹⁸

¹⁶ Ibidem. Página 237.

¹⁷ Ibidem. Página 237.

¹⁸ Ibidem. Página 268.

3.2.2. Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El dictamen respecto al artículo 102 Constitucional se presentó el día 17 de enero de 1917, en la 47ª sesión ordinaria, englobado dentro de los artículos que se referían a la formación del Tribunal Superior y Juzgados del Distrito Federal y al Poder Judicial.

El texto del artículo 102 de la Constitución que se propuso en el dictamen es el siguiente:

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 la 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 determine.

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 suscitaren 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 en 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.¹⁹

En la 54ª sesión ordinaria llevada a cabo el 21 de enero de 1917, fue aprobado sin mayor discusión por unanimidad de ciento cincuenta votos el

¹⁹ Ibidem. Página 523.

mencionado artículo 102.

Juan José González Bustamante resume las características del Ministerio Público introducidos por la Constitución de 1917, señalando:

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 organizada de la siguiente manera: 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, los Estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público; c) el Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando 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 busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo control y vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha policía constituye una función; e) los jueces de lo penal pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; f) los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciadores o querellantes, lo harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requerimientos legales, promueva la acción penal correspondiente; g) en materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del Ejecutivo, 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; h) el Ministerio Público interviene en los asuntos en que se interesa al Estado, y en los casos de los menores e incapacitados.²⁰

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el diario Oficial de la Federación el lunes 5 de febrero de 1917.

²⁰ González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. México. Editorial Porrúa, 1959. Página 76.

En el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 1919 y como consecuencia de las disposiciones de la Constitución de 1917, se publicó la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y su reglamento sobre sus funciones.

3.3. El Ministerio Público a partir de la reforma del 31 de diciembre de 1994.

En el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 se publicó la primera reforma al artículo 21 Constitucional, en este trabajo no la analizaremos, toda vez que no hubo cambios trascendentales respecto al Ministerio Público.

El 31 de diciembre de 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 21 Constitucional en el que se adicionó un nuevo párrafo, que es el siguiente:

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.²¹

En la exposición de motivos de la iniciativa, propuesta por el ejecutivo federal, refiere como fundamento para dicha reforma que el Ministerio Público tiene la facultad de ejercitar la acción penal siempre que existan los elementos suficientes para presuponer la responsabilidad de una persona y la existencia del delito, que si reuniéndose todos esos elementos no se ejercita la acción penal, se propicia la impunidad y se agravia todavía más a las víctimas o a sus familiares y que, por ello, no pueden tolerarse conductas negligentes o de corrupción.

En la Cámara de Senadores se realizaron dos modificaciones a la iniciativa presidencial: agregó el sobreseimiento como materia que puede ser impugnada y especificó que dichas impugnaciones serán por vía jurisdiccional; aspecto, este

²¹ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

último, con el que estoy de acuerdo. La iniciativa presidencial dejaba a la Ley definir si sería la autoridad judicial o la administrativa la que conociera esa impugnación. Si hubiera sido la administrativa, poco se hubiera avanzado en esta materia.

Esas modificaciones fueron de suma importancia, ya que todo acto administrativo, como regla general, debe ser susceptible de revisión judicial para el control de su constitucionalidad y legalidad, mucho más cuando se trata de actos tan delicados como la determinación del no ejercicio de la acción penal en la cual se está exculpando de toda responsabilidad penal a personas cuya conducta puede ser delictiva. Desde luego que si no hay elementos suficientes para probar la presunta responsabilidad, por ningún motivo se debe consignar, pero siendo éste un acto administrativo de especial delicadeza, acertado es que el mismo pueda ser recurrido jurisdiccionalmente. No existían razones de peso para esa exclusión.

Considero que la vía más apropiada para esa impugnación es a través del amparo indirecto que se presenta ante un juez de Distrito en virtud de que existe una violación a garantías individuales o equiparables a ellas.

Algunas legislaciones estatales, dentro de su legislación interna, refieren algún medio de impugnación en contra de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, por lo que de acuerdo al principio de definitividad se tiene que agotar ese medio de impugnación antes de ejercer el juicio de amparo indirecto.

Desde la creación de esa disposición ha ayudado al mejoramiento de la procuración de justicia en el país.

La situación del sobreseimiento de la acción penal es diferente de la del no ejercicio de aquella, en virtud de que el Ministerio Público únicamente tiene la facultad de solicitarlo al juez de la causa y siempre y cuando tenga pruebas

suficientes de la inocencia del acusado, pero será el juez el que decida si esas pruebas son suficientes o no para otorgar el sobreseimiento. Es decir, en el sobreseimiento el Ministerio Público únicamente tiene un derecho de petición - y no de decisión- y sólo en la primera instancia, porque una vez que hay sentencia, no existe esa facultad de petición en la apelación, con lo que se fortalece la potestad del Poder Judicial, toda vez de que un órgano administrativo no puede lesionar la jurisdicción del juzgador.

En un principio de dicha reforma no se había establecido en un ordenamiento la manera de impugnar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

La que determino la vía de impugnación a que me refiero anteriormente fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En un principio se produjeron contradicciones en los criterios sustentados entre varios Tribunales Colegiados de Circuito sobre la vía procesal que podría utilizarse para impugnar las determinaciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio de la acción penal o el desistimiento de la misma. La Suprema Corte de Justicia, al resolver dichas tesis contradictorias, sostuvo que la correcta era la que consideraba procedente al juicio de amparo, y además determinó que dicha impugnación debía considerarse como materia penal, aun cuando la resolución respectiva fuera pronunciada por una autoridad administrativa, como lo es el Ministerio Público.

Época: Novena Época

Registro: 190963

Instancia: PLENO

TipoTesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Localización: Tomo XII, Octubre de 2000

Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: P./J. 114/2000

Pag. 5

ACCIÓN PENAL. ES PROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO,
MIENTRAS NO SE ESTABLEZCA EN LEY LA VÍA

JURISDICCIONAL DE IMPUGNACIÓN ORDINARIA, PARA RECLAMAR LAS RESOLUCIONES SOBRE EL NO EJERCICIO O DESISTIMIENTO DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 21, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).

De la reforma al citado precepto constitucional, que entró en vigor el 1o. de enero de 1995, y de los antecedentes legislativos que le dieron origen, se advierte el reconocimiento en favor del querellante, denunciante, víctima del delito o de los familiares de ésta o del legalmente interesado, del derecho de impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, coetáneo del derecho de exigir al Estado la persecución de los delitos, lo que se traduce en el nacimiento de una garantía individual, cuyo respeto no puede considerarse postergado o sujeto a la condición suspensiva de que el legislador ordinario, en los diferentes fueros, emita las disposiciones legales que reglamenten el instrumento para impugnar por la vía jurisdiccional ordinaria las determinaciones de mérito, puesto que, en principio, ante la vigencia de la disposición constitucional relativa, la protección del derecho garantizado es inmediata, ya que, en tal hipótesis, no se requieren medios materiales o legales diferentes de los existentes para que la autoridad cumpla cabalmente y desde luego, con el mandato constitucional de investigar y perseguir los delitos, siendo obvio que dentro del sistema constitucional mexicano, el medio para controlar directamente el cumplimiento de esas funciones es el juicio de amparo. Por consiguiente, la ausencia de ordenamientos legales que precisen la vía jurisdiccional ordinaria para impugnar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal que pueden ser violatorias de las garantías individuales del ofendido, no impide que tales determinaciones sean reclamadas de modo inmediato y en tanto se expidan las leyes ordinarias, a través del juicio de amparo, dado que al estar regulada la actuación relativa de la representación social por la propia Carta Magna, entre otros de sus preceptos, en los artículos 14 y 16, bien puede y debe examinarse esa actuación en el juicio de garantías, pues arribar a una postura que sobre el particular impida la procedencia de dicho juicio, sería tanto como desconocer la existencia de la mencionada garantía individual y el objetivo y principios que rigen al juicio de amparo, que de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales. En estas condiciones, debe concluirse que si las determinaciones del aludido representante social sobre el no ejercicio o desistimiento de la acción penal pueden implicar la violación de garantías individuales, aquéllas podrán impugnarse mediante el juicio de amparo indirecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 114, fracción II, de la Ley

de Amparo, por ser esta vía la que revisa la legalidad del proceso indagatorio de la comisión de ilícitos, además de que desatender la norma constitucional reformada implicaría la inobservancia de los artículos 133 y 136 de la Constitución Federal, siendo que el espíritu del Constituyente Originario se orientó a la prevalencia de los principios de supremacía e inviolabilidad de la Ley Fundamental.

PLENO

CONTRADICCIÓN DE TESIS 18/98-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero del Cuarto Circuito. 5 de junio de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy dos de octubre en curso, aprobó, con el número 114/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de octubre de dos mil.

Con el tiempo surgieron en algunas legislaciones la forma o el recurso que procedía en contra de las determinaciones del no ejercicio de la acción penal y contra la confirmación de éstas procedía el juicio de amparo.

El 31 de diciembre de 1994 también se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 102 constitucional apartado A, en el sentido de que el Procurador General de la República, que anteriormente era designado libremente por el presidente de la República, debería ser ratificado por el Senado y en sus recesos de éste por la Comisión Permanente, pero podía ser removido libremente por el jefe del Ejecutivo.

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...²²

Como la Constitución no exige ninguna votación calificada, esa ratificación será suficiente con la mitad más uno de los senadores o de los miembros de la Comisión Permanente presentes.

²² Ibidem.

La ratificación del Procurador adquiere características especiales en virtud de que es el único miembro del gabinete presidencial que necesita la aprobación de una de las cámaras del Poder Legislativo.

Esta reforma fue positiva, pero nunca comparada con una verdadera autonomía del Ministerio Público, en su momento fue un factor importante para reforzar la personalidad e independencia del Procurador General de la República.

La última oración del primer párrafo del artículo 102, apartado A, de la Constitución expresa que: El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

El ya fallecido ex procurador Jorge Carpizo consideraba que mientras se mantenga al procurador como un funcionario del presidente de la República, es una disposición certera en virtud de que se crearía una situación muy difícil si el presidente de la República le pierde confianza al procurador y el Senado se opusiera a su remoción y que además existían precedentes en el constitucionalismo mexicano de cargos que designa el presidente de la República con la ratificación del Senado, pero cuya remoción es libre por parte del presidente como son los casos de los embajadores y agentes diplomáticos, los empleados superiores de hacienda y los cónsules generales.²³

No comparto la opinión del maestro Carpizo, como ya se verá más adelante.

También se modificó dicho precepto fundamental en el sentido de que la función de consejero jurídico del gobierno estaría a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto estableciera la ley. Dicha disposición fue

²³ Carpizo Macgregor, Jorge. El presidencialismo mexicano. 12a. edición. Editorial Siglo Veintiuno Editores. México 1994. Páginas 118 a 120.

reglamentada por una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que atribuyó dichas facultades de asesoría a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.

El último párrafo del apartado A del citado artículo 102 establece en la actualidad.

La función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley.²⁴

Esa reforma le suprimió al Procurador General de la República la función de consejero jurídico del propio Gobierno Federal.

Con la anterior reforma el Procurador General de la República no perdió ninguna facultad porque desde hacía varios sexenios no la ejercía, ya que la Presidencia de la República ha contado con una Dirección General de Asuntos Jurídicos, que ha sido la que realmente ha asumido esas funciones.

En la actualidad la institución del Ministerio Público en México se ha transformado de manera considerable respecto de la institución establecida en el texto original de la Constitución Federal de 1917, si se toma en cuenta que el citado Ministerio, con matices y modalidades en los ámbitos local y federal ya no conserva el monopolio del ejercicio de la acción penal, y se le han reducido las facultades desorbitadas que se le habían otorgado en detrimento de los tribunales penales, de los inculcados, así como de las víctimas o de los ofendidos por el delito; se ha procurado corregir, al menos en el ámbito federal, la acumulación de atribuciones que en ocasiones han sido contradictorias, como son la de las de abogacía del gobierno, ahora encomendada a un organismo centralizado del gobierno de la federación.

²⁴ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

No obstante dichas reformas, aún falta una adecuada organización y funcionamiento del Ministerio Público, es decir falta un largo camino por andar, por lo que con este trabajo, más adelante, nos referiremos a las propuestas que desde mi punto de vista puede haber un mejor funcionamiento de dicha institución.

CAPÍTULO III

TIPOS DE MINISTERIO PÚBLICO

1. Ministerio Público Federal

En términos del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el federalismo es un sistema político en el cual las distintas partes del territorio del estado no son gobernadas en forma centralizada como si fuese un todo homogéneo, sino como entidades autónomas, estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos conforme a una coordinación basada jurídica y administrativamente en un reparto de competencias.

La Federación es la asociación de entidades autónomas en lo interior libres y soberanas, que sin perder sus características locales, forman un solo estado con intereses y finalidades comunes, estructurado conforme a normativas de orden constitucional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 21, 102, 103 y 107 regulan al Ministerio Público Federal.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República refiere las diferentes atribuciones del Ministerio Público Federal, así como sus bases de organización y sus disposiciones generales.

En los artículos 2, 3, 4, 5 del Código Federal de Procedimientos Penales refieren las atribuciones del Ministerio Público Federal; en los artículos del 6 al 11 se refieren a su competencia; de los artículos 15 a 27 a sus formalidades; en los artículos 35 al 41 a la forma en despachar los asuntos; en el artículo 42 se señalan las correcciones disciplinarias y medidas de apremio a las que hace uso.

2. Ministerio Público Local.

Los ordenamientos jurídicos que regulan las actuaciones del Ministerio Público para el Distrito Federal se encuentran contenidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y en su reglamento interior, así como en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 21 Constitucional marca la función del Ministerio Público.

En la base quinta, inciso D del artículo 122 Constitucional y el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal precisan su ámbito de competencia, al señalar que la función del Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con aprobación del Presidente de la República.

La Ley Orgánica y el reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como los acuerdos y las circulares que al respecto, dicte el procurador, refiere las diferentes atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal, así como sus bases de organización y sus disposiciones generales.

El Ministerio Público del fuero común en los estados integrantes de la Federación, se encuentra regulada por lo ordenado en el texto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los preceptos de las Constituciones Políticas locales correspondientes y en la Ley Orgánica y Reglamento de la Procuraduría General de Justicia, de la ciudad de que se trata; los acuerdos y las circulares que, al respecto, dicten los procuradores.

3. El Ministerio Público Militar.

El Ministerio Público en el Fuero Militar se rige en su organización y funciones, por el Código Mexicano de Justicia Militar.

La Procuraduría Militar está integrado por un Procurador General de Justicia Militar, General de Brigada, de servicio, o auxiliar, que es el Jefe de la institución y consultor jurídico del Secretario de la Defensa Nacional; agentes adscritos a la Procuraduría; a cada juzgado militar permanente; agentes que intervengan en los procesos formados por jueces no permanentes; un agente auxiliar, adscrito a cada una de las comandancias de guarnición de las plazas de la República, en donde no hay agregados militares permanentes o con residencia en el lugar en que las necesidades del servicio lo ameriten; el personal necesario para el despacho de los asuntos que competen al personal del laboratorio científico de investigaciones; el personal de la Policía Judicial, la cual se integrará con los Agentes del Ministerio Público, en cuerpo permanente; y, los militares, que en virtud de su cargo o comisión, desempeñen accidentalmente, las funciones de Policía Judicial.

Las atribuciones conferidas a los funcionarios del Ministerio Público, de este fuero son: practicar las averiguaciones, sobre conductas o hechos para que previo el proceso de adecuación típica le conduzcan al ejercicio de la acción penal, y con ello se realicen los actos persecutorios, ante los titulares de los tribunales del fuero de guerra; las órdenes de aprehensión, en contra de los probables autores; presentar las pruebas que a su representación corresponda; cuidar que los actos procesales se realicen con seguridad; solicitar la aplicación de las penas; y vigilar que lo ordenado en la sentencia se cumpla.

CAPÍTULO IV

ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Las facultades del Ministerio Público Federal se derivan de los mandatos Constitucionales contenidos en los artículos 21 y 102, así como en las regulaciones secundarias.

Ahora bien, cabe señalar las principales atribuciones del Ministerio Público Federal, las cuales son:

a) La persecución de los delitos de orden federal ante los tribunales, la desempeña tanto en la averiguación previa como en el ejercicio de la acción penal que es anterior a ésta a través de su función procesal acusadora

b) El Procurador General de la República podrá denunciar las leyes contrarias a la Constitución y promover su reforma.

c) Debe denunciar las contradicciones que se observen en las tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales de Circuito a efecto de que, oyendo el parecer del funcionario, se provea a la unidad jurisdiccional.

d) Interviene en los juicios de amparo para preservar el imperio de la legalidad; puede abstenerse de intervenir cuando el asunto carezca a su juicio, de interés público, aun cuando siempre puede hacerlo para promover la pronta y expedita administración de justicia.

Cabe señalar que son más atribuciones, pero considero que estas son las más importantes.

1. En Materia Penal.

Como ya se ha mencionado anteriormente la principal función del Ministerio Público en materia penal es preservar a los integrantes de la sociedad de las conductas o hechos considerados como delitos; también en representación del interés de la misma en la sanción de todo acto ilícito ejercita la acción penal.

2. En Materia Civil.

En los juicios civiles, que incluye el mercantil, el Ministerio Público puede intervenir como parte principal cuando lo hace en defensa de los intereses patrimoniales del Estado, ya sea como actor o como demandado.

En otro sentido, el Ministerio Público interviene en los procesos civiles en representación de ausentes, menores o incapacitados; también tratándose de quiebras y suspensión de pagos, así como en los asuntos de familia y del estado civil de las personas, y lo hace ya sea como parte accesoria o subsidiaria o como simple asesor de los Tribunales al formular una opinión cuando existe interés público o social en el asunto correspondiente.

3. En Materia Constitucional.

Sólo se puede referir al Ministerio Público Federal, mismo que en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República: vigila la observancia de la Constitucionalidad o legalidad en el ámbito de su concurrencia, esto comprende en dos puntos su intervención: como parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la Ley y la protección del interés, conforme a lo dispuesto por el artículo 107, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 50, fracción IV, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 Y 107 Constitucionales.

4. Como Consejero Jurídico Del Gobierno Federal.

Antes del 31 de diciembre de 1994, en el párrafo final del artículo 102. Constitucional, en su apartado A, precisaba que el Procurador General de la República era el Consejero Jurídico del Gobierno. El artículo 4° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal repitió el concepto anteriormente señalado y añadió que dicha consejería se presentaría en los términos que determinará la Ley. En los artículos 2°, fracción IV y 6° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se señalaba que el Consejo Jurídico del Gobierno Federal debía impartir dentro de 4 áreas que eran las siguientes:

a) Dentro de la promisión de las reformas legales hechas por el Presidente de la República en relación con reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; la participación en los términos del artículo 26 Constitucional en la Ley de Planeación y Plan Nacional de Desarrollo en lo que se refiere a la procuración en impartición de justicia y de medidas que convengan para el mejoramiento de éstas.

b) Emitir opinión sobre la Constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República le enviará para su estudio;

e) Externar su opinión jurídica sobre asuntos que le ordenará el Presidente de la República o le solicitará el titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal; y

d) El asesoramiento jurídico en el orden estrictamente técnico y Constitucional, respecto de los asuntos que lo requirieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

En fecha 31 de diciembre de 1994, en el Diario Oficial de la Federación se publicaron reformas a diversos artículos de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, entre ellas al 102, en ella le suprime al Procurador General de la República de las funciones antes mencionadas, señalando en el último párrafo de ese artículo en su apartado A, que "La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".

Consideró que en la realidad, el Procurador General de la República no perdió ninguna facultad porque desde hacía varios sexenios no la ejercía, ya que la Presidencia de la República siempre contó con una Dirección General de Asuntos Jurídicos, y que era la que realmente asumía esas funciones.

La gran discusión sobre la Procuraduría General de la República continúa pendiente y está planteada desde la polémica que se dio entre Luís Cabrera y Emilio Portes Gil.

En los años de 1930, Luís Cabrera sostuvo que el Ministerio Público tenía un doble y casi incompatible papel ya que, por una parte, era el representante de la sociedad para procurar justicia y, por la otra, era el Consejero Jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo; que estas funciones eran antagónicas ya que una buena parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades del Poder Ejecutivo, por lo que se inclina por la separación constitucional de estas funciones.²⁵

5. Intervención del Procurador General de la República en las Controversias Constitucionales.

De acuerdo al artículo 102 Constitucional, el Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

²⁵ Cabrera, Luís y Portes Gil, Emilio. La Misión Constitucional del Procurador General de la República, prólogo de Alfonso Noriega. México 1963, Editorial Botas. Página 38.

CAPÍTULO V

ÓRGANOS Y ORGANISMOS MEXICANOS.

Antes de analizar los órganos y organismos mexicanos es necesario entender el significado de órgano, para entender la diferencia de uno y otro.

1. Órganos.

Los órganos se definen como los sujetos de derecho público por medio de los cuales, los poderes realizan algunas de sus funciones, forman por ello parte dichos poderes, aunque no se identifiquen con ellos, y carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, y según la teoría francesa son agentes que están colocados bajo la autoridad y el control de los órganos de representación; no tienen ningún carácter representativo; es decir, no expresan en manera alguna la voluntad de la nación.

El maestro Elisur Arteaga define el término órgano:

Por órgano debe entenderse toda aquella autoridad a la que no es dable reconocer el carácter de poder, pero que ejerce autoridad, tales son aquellos con que cuenta el Distrito Federal; la asamblea de representantes, el jefe de esa entidad, el tribunal superior de ella y los municipios: los ayuntamientos y los consejos municipales.²⁶

2. Organismos.

Se definen como los sujetos de Derecho Público que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios que puedan formar parte de la administración pública descentralizada, por ejemplo Pemex, de algún poder, por ejemplo la Contaduría Mayor de Hacienda, o bien, no estar adscritos

²⁶ Arteaga Nava, Elisur. La Controversia Constitucional y la Acción de Inconstitucionalidad. El caso de Tabasco. Editorial Monte Alto. México 1996. Página 18.

orgánicamente a ninguno de los anteriores, como por ejemplo el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el Banco de México, pero se caracterizan por tener un grado de autonomía orgánica y funcional, superior al de los órganos.

Estos organismos pueden dividirse a su vez en dos clases: los organismos públicos no autónomos y los organismos públicos autónomos.

Los organismos públicos no autónomos tenemos a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria y a los fideicomisos públicos.

Los organismos públicos autónomos tenemos, entre otros, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

2.1. Organismos públicos no autónomos.

Como la mayoría de este tipo de organismos pertenece a la administración pública paraestatal, es conveniente recordar algunos conceptos de derecho administrativo que nos servirán en el presente capítulo.

2.1.1 La administración pública.

El término la Administración Pública puede ser entendido como función o como conjunto de órganos u organismos del Estado.

Don Miguel Acosta Romero define a la administración pública como:

Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollarán los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) Elementos personales, b) Elementos patrimoniales;

c) Estructura jurídica, y d) Procedimientos técnicos.²⁷

Como bien lo apunta el autor citado, aquello que generalmente se designa con el nombre de Administración Pública es, desde un punto de vista formal, un conjunto de órganos dependientes directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, que no se identifican con él, como bien lo apunta el maestro Elisur Arteaga.

Aunque el presidente cuenta con un número crecido de colaboradores, que ellos son de diferente categoría, que algunos de ellos aparecen mencionados en la propia constitución e, incluso, se les reconocen privilegios y se les atribuyen funciones delicadas, una de ellas, mediante su firma, a ser obligatorios los reglamentos, órdenes, acuerdos y decretos del presidente, no puede afirmarse que la función sea plural; se trata de funcionarios que actúan bien por órdenes o bien en nombre del presidente de la República y que él nombra y remueve libremente.²⁸

2.1.2. La Centralización Administrativa.

Como anteriormente lo he señalado, la administración pública es un conjunto de órganos y organismos del estado dependientes del poder ejecutivo, lo lógico es que exista una manera de organizar a ese conjunto de entidades y dependencias, y dependiendo de la manera en que sean organizadas resultarán distintas clases de relaciones que guardarán dichos sujetos frente al Poder Ejecutivo Federal del cual dependen, en otras palabras, su dependencia variará según la forma de organización adoptada.

En cuanto a esas formas de organización administrativa, la Ley Orgánica de la Administración Pública reconoce tres, la centralizada, la paraestatal y la desconcentración, pero esta última como una forma de

²⁷ Acosta Romero, Miguel. Compendio de derecho Administrativo, Parte General. Editorial Porrúa. México 1996. Página 79.

²⁸ Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Instituciones Federales, Estatales y Municipales. Tomo 1. Editorial U.NAM .. México 1994. Página 366.

organización secundaria, es decir, reservada a las secretarías de estado y a los departamentos administrativos.

El maestro Gabino Fraga nos señala cuando existe la centralización administrativa:

La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración Pública.²⁹

La esencia de la definición radica en la palabra "dependencia", es decir, la centralización administrativa consistió en que los llamados "poderes jerárquicos" con que cuenta el Presidente de la República, son prácticamente absolutos, es decir, el grado de dependencia es mayor de la que existe en la organización administrativa descentralizada.

En este sentido Don Jacinto Faya Viesca nos señala:

La centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el presidente de la República ocupa el vértice y, y allí hacia abajo, los distintos planos por niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etc.³⁰

Los poderes jerárquicos, a que nos hemos referido, son los siguientes:

a) Poder de Nombramiento. Es la facultad que tiene un funcionario público y designara a funcionarios y empleados que le son jerárquicamente subordinados.

Lo anterior así lo considera Jorge Fernández Ruiz:

²⁹ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A. México 1996. Página 165.

³⁰ Faya Biseca, Jacinto. Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S. A.. México 1979. Página 48.

El poder de nombramiento que considera como la facultad atribuida al tribunal del órgano superior para designar discrecional mente a sus colaboradores.³¹

Don Gabino Fraga piensa que, el poder de nombramiento, es una de las características del régimen centralizada.

Es una de las características del régimen centralizado la facultad que tienen las autoridades superiores para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.³²

b) Poder de Mando. Es la facultad de ordenar a los subordinados y la realización de actos jurídicos o materiales, en otras palabras según Jorge Fernández Ruiz.

La facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes verbales o escritas.³³

c) Poder de Revisión. Es la facultad que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores y por ende la posibilidad de revocar, modificar o confirmar sus actos, generalmente se da en aquellos casos en que las leyes otorgan recursos al particular, pero también es una facultad que por regla general se tiene de oficio.

Lo anterior, así lo señala Don Gabino Fraga:

Existen casos en los que la ley declara que el acto realizado por un funcionario o por un empleado a quien se atribuye competencia es definitivo. En este caso implícitamente se está desconociendo al superior jerárquico la facultad de revisar por motivo de oportunidad en el acto de que se trata. Cuando falta esa declaración expresa en la ley, el principio general es que la autoridad superior debe intervenir para calificar la oportunidad del acto emanado de los

³¹ Fernández Ruiz, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. Editorial McGraw Hill y UNAM. México 1997. Página 20.

³² Fraga, Gabino, op. cit. Página 21.

³³ Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. Página 21.

órganos que le están subordinados ... Por último, el poder jerárquico sobre los actos puede ejercitarse oficiosamente guateque hicieron de parte según lo que disponga la ley.³⁴

d) Poder de Vigilancia. Es la facultad de supervisar el trabajo de los inferiores, pero aquí no con la finalidad que confirmar, revocar o modificar sus actos concretos, sino con el fin de constatar el cumplimiento de sus obligaciones, y por ende la posibilidad de dictar medidas para un mejor desempeño administrativo, o bien para dictar alguna resolución de afincamiento de responsabilidad, sea ésta civil, penal o administrativa.

Jorge Fernández Ruiz nos señala:

El ejercicio del poder de vigilancia se efectúa por medio de actos materiales ordenados por el superior consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones y auditorías contables, operacional es o administrativas, que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados contables y presupuestales.³⁵

e) Poder Disciplinario. Es consecuencia de los poderes de vigilancia y de revisión, consistente en la posibilidad que tiene en superior administrativo de sancionar al inferior, siendo importantes destacar que la sanción sólo puede ser de carácter administrativo y nunca penal o civil, ya que ésta sólo pueden emanar de una autoridad jurisdiccional.

f) Poder para la resolución de conflictos de competencia. Consiste en la facultad de dirimir controversias relativas a determinar que unidad administrativa cuenta con la atribución para resolver un caso concreto. Esta facultad presidencial se reconoce en el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la ejerce el Presidente por conducto del Secretario de Gobernación.

Gabino Fraga nos señala que:

³⁴ Fraga, Gabino, op. cit. Página 171 y 172.

³⁵ Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. Página 22.

Como esos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la Administración como una paralización en su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización y centralizada se considere que la autoridad jerárquica superior tiene la facultad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas.³⁶

g) Poder de Decisión. Desde mi punto de vista este poder jerárquico se subsume en el poder de mando, ya que se refiere al supuesto en que el superior jerárquico tenga que dictar un acto administrativo después de analizar más de una opción que le presenta el jerárquicamente inferior.

Las dependencias que integran la administración pública centralizada son las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, la Oficina de la Presidencia y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

2.2. La descentralización administrativa.

La descentralización administrativa es la forma de organización administrativa en virtud de la cual, los poderes jerárquicos propios de la administración disminuyen, tanto en existencia como en amplitud, sin llegar a desaparecer.

El maestro de Gabino Fraga nos da el siguiente concepto:

La Descentralización Administrativa en términos generales, consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guarden con la Administración Centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.³⁷

Don Jacinto Faya Viesca nos señala:

³⁶ Fraga, Gabino, op.cit. Página 172.

³⁷ Idem. Página 198.

Estos organismos descentralizados o entidades paraestatales tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además de un alto grado de autonomía técnica y orgánica. Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las entidades paraestatales ingresan a una pirámide de la administración centralizada para efectos de coordinación sectorial.³⁸

La doctrina distingue tres clases a la descentralización, tales son: por colaboración, por región o por servicio.

- La descentralización por colaboración consiste en, la autorización para que particulares lleven a cabo el ejercicio de la función administrativa.

- La descentralización por región consiste en, una organización administrativa encaminada a manejar los intereses públicos colectivos, correspondientes a determinada circunscripción territorial.

La centralización por servicio consiste en, asignarle a entidades especializadas, la responsabilidad de atender una determinada rama de la fusión administrativa, pero a diferencia de las dependencias administrativas, éstas cuentan con una mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo.

2.3. Organismos Públicos Autónomos.

2.3.1. Origen.

Los órganos constitucionales autónomos tienen su origen y desarrollo en Europa durante el siglo XIX;³⁹ sin embargo, su autonomía y establecimiento en los textos fundamentales de los países europeos, se logra después de la primera guerra mundial, en los que primeramente se asentarían los Tribunales Constitucionales, como fue la Corte Constitucional de Austria, y que a partir de

³⁸ Faya Biseca, Jacinto, op.cit. Página 48.

³⁹ Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la Democracia. Editorial UNAM. México 1996. Página 244.

ese momento se iniciaría un proceso de expansión en otros países del continente.

Su creación se justificó por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales del hombre, en que la incapacidad de lograr controlar la constitucionalidad de los actos de los depositarios clásicos del poder público, en virtud de la excesiva influencia que recibieron de intereses económicos, religiosos, de partidos políticos y de otros factores reales de poder, había perjudicado los derechos alcanzados hasta su momento en beneficio de la clase gobernada, lo que dio motivos suficientes para su establecimiento en los textos constitucionales, en los que se les dotó de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para lograr cabalmente los fines para los cuales se habían creado.

La expansión de su establecimiento se dio rápidamente en continentes como Asia y América, en los textos fundamentales de los países con regímenes totalitarios, en donde la violación de los derechos humanos es una constante, y mucho tiempo después se logró su institucionalización en México;⁴⁰ no obstante, la segunda de las Siete Leyes Constitucionales de 1836, reguló el Supremo Poder Conservador, como órgano encargado del control de la constitucionalidad de los actos de los tres depositarios tradicionales del poder público, el cual tenía todas las características de un Tribunal Constitucional, que si bien es cierto, fue establecido más con fines políticos que de defensa a los derechos humanos, sin embargo, en su tiempo fue una gran innovación, del constitucionalismo mexicano, para el control de la constitucionalidad.

A los Organismos Público Autónomos también se les reconoce como personas de Derecho Público de carácter autónomo.

⁴⁰ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. Introducción al Derecho Constitucional Comparado, (Traducción de Héctor Fix-Zamudio). Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1996. Página 7 y ss.

Como ya se dijo en renglones anteriores, los Organismos Públicos Autónomos existieron en el mundo desde el siglo XIX, y a los mismos se les denominaba autónomos, y se le siguió denominando por la doctrina y por la ley con ese adjetivo, seguramente en oposición a los órganos dependientes totalmente del ejecutivo, pero como lo afirma Acosta Romero dicha autonomía no llega a definirse en ningún momento en cuanto a su alcance.

Desde finales de siglo pasado se inició la creación de organismos públicos descentralizados, que en su momento la práctica de los Estados y la doctrina consideraron que tenía autonomía; esa autonomía en mi opinión muy personal, no llegó a precisarse con claridad, pues de todas maneras se trataba de organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio también por el Estado y que prestaron y prestan servicios y que desempeñan actividades que, o corresponden al Estado o son de interés público.⁴¹

En cuanto a México, podemos decir que en 1980, en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución Federal se refiere a las universidades e instituciones de educación superior, señalando que son autónomas, pero aquellas que la ley les confiere tal carácter.

El 20 de agosto de 1993, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 28 Constitucional en materia del Banco de México y la ley de dicha institución.

Constitucionalmente, se puede decir, que el Banco de México fue la primera institución en nuestro orden jurídico, a la cual se le reconoció el carácter de Organismo Público de carácter autónomo, sin que se tratase de un organismo descentralizado:

Aparece la figura del órgano constitucional autónomo, al utilizarse para la nueva configuración del Banco de México, dispuesto a en la reforma

⁴¹ Acosta Romero, Miguel, op.cit. Página 263.

del artículo 28 constitucional publicará el 20 de agosto de 1993.⁴²

Así lo refiere Don Miguel Acosta Romero, y al mismo tiempo cuestiona sobre la naturaleza de dichos organismos, preguntando si se trata de nuevos poderes que rompen con la clásica distribución.

En épocas recientes, han surgido organismos también autónomos, tales como el Instituto Federal Electoral, los Tribunales Agrarios, la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Desde mi punto de vista estos organismos ni son nuevos poderes del Estado, pero tampoco se ubican jerárquicamente debajo de alguno de los tres poderes del Estado, sino que en algunas materias específicas, concretas, y de suma trascendencia para el Estado son plenamente autónomos, pueden considerarse como organismos de la unidad del orden jurídico, y se pueden válidamente denominara como "Órganos del Estado Federal" nombre propuesto por el doctor Jorge Carpizo al referirse a los cuerpos judiciales encargados de controlar la constitucionalidad de los actos de las autoridades.

El estado federal puede poseer organismos propios, que no son federales ni locales, sino que la unidad del orden jurídico, como es el caso del cuerpo judicial que examina la constitucionalidad de las leyes y actos de los poderes públicos.⁴³

En el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere la existencia de los organismos.

Artículo 28.- ...

...

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera

⁴² Fernández Ruiz, Jorge. Personas Jurídicas de Derecho Público. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXX, número 89, mayo-agosto de 1997. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1997. Página 491.

⁴³ Carpizo Macgregor, Jorge. Federalismo en Latinoamérica, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1973. Página 16.

para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privado.

Se trata de organismos que, por la relevancia de servicio público que prestan dentro del Estado, no se encuentran subordinados a ninguno de los tres poderes de la Unión, sino que funcionan de manera autónoma, pero con competencia limitada a determinadas funciones públicas, de carácter especializado.

3.3.2. Concepto de Organismo Público Autónomo.

Una vez que hemos esbozado el origen y la naturaleza de los organismos públicos de carácter autónomo, vale la pena en este momento intentar dar un significado para que sirva de herramienta a los fines de la investigación del presente trabajo.

Podemos decir que los organismos públicos autónomos son aquellos sujetos de Derecho Público que la Constitución ha dotado de autonomía, entendiendo por ésta la facultad de autodeterminarse dentro de los límites de la Constitución y de la ley que los rige, y que por lo cual no se encuentran jerárquicamente subordinados a ninguno de los Poderes Federales.

En concordancia con lo anterior, Jorge Fernández Ruiz define de la siguiente manera a los organismos públicos autónomos:

Los órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con la doctrina, vienen a ser aquellos establecidos en la Constitución, que no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del estado; por lo general son órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no solo de autonomía de los poderes tradicionales, sino de los partidos y

de todo tipo de grupos o factores de poderes.

La existencia de los organismos constitucionales autónomos se justifica en la doctrina por la necesidad de que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte, de que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, de que se eviten o controlen los excesos y abusos de los funcionarios públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.⁴⁴

2.4. Diferencias entre los Organismos Públicos Autónomos y los no Autónomos.

Desde mi punto de vista resulta evidente la diferencia de fondo que existe entre ambos tipos de personas de derecho público y que puede resumirse en dos palabras, la dependencia o la relación de instrumentalidad, como le llama Eduardo García de Enterría, de los organismos públicos no autónomos frente a la de independencia de los organismos públicos autónomos.

Los organismos públicos no autónomos dependen de otro sujeto, son simples instrumentos de gestión de un servicio público a cargo de otro ente matriz, los autónomos no dependen de ningún otro en el ejercicio de sus competencias constitucionales, son verdaderos entes estatales que no pueden ser catalogados como instrumentales, porque el servicio público que gestionan es propio de ellos, no pertenece competencialmente a ningún otro sujeto creado por el Estado, del cual dependan.

Don Eduardo García de Enterría hace una exposición magnífica de las características de los organismos públicos no autónomos, mismos que

⁴⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Personas Jurídicas de Derechos Público, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXX, número 89, mayo-agosto de 1997. México. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Página 494.

denomina “entes institucionales”, exposición que nos servirá para contraponer los rasgos que dicho autor observa en los organismos no autónomos frente a los que presentan autonomía.

Este autor afirma la instrumentalidad del organismo público no autónomo frente al sujeto del cual depende:

La instrumentalidad del ente institucional respecto de su ente matriz se manifiesta en una serie de peculiaridades de régimen que son capitales para definir el status de la Administración institucional y que esquematizaremos a continuación.⁴⁵

La primera característica de su instrumentalidad, que atribuye a las entidades de la administración pública paraestatal, es que el fin que gestionan no les es propio, sino que pertenece al ente del cual dependen:

El fin o servicio en función del cual, para cuya gestión, el ente institucional se crea es un fin o servicio propios del ente matriz, cuya titularidad se mantiene, y en modo alguno se transfiere, tras la creación de la entidad filial, y cuya responsabilidad política de organización y rendimiento siguen siendo propios de dicho ente matriz... En este sentido se han notado que ente institucional no tiene fines propios, sino que actúa directamente los fines del ente fundador, sin perjuicio de que una conversión técnica organizadora los destaque inmediatamente como propios de la gestión a aquél encomendada. Por ello ha podido decirse que el ente institucional está en una relación de servicio con su fundador (MIELE).⁴⁶

Por lo que toca a las personas jurídicas de Derecho Público de carácter autónomo, debe decirse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les atribuye sus propios fines, sin que los mismos pertenezcan a otros sujetos.

⁴⁵ García de Enterría, Eduardo. "Los Tipos de Entes Públicos en Derecho Español", Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor Federico de Castro, Tomo 1. Editorial Tecos. Página 668.

⁴⁶ Idem, Página 668.

En nuestro derecho los únicos sujetos que se encuentran adscritos a otros son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos y las Sociedades Nacionales de Créditos, es decir la administración pública descentralizada, y no se da esta característica en los organismos públicos autónomos.

Ya hemos visto que, la autonomía de los entes autónomos no es puramente ejecutivas o de gestión, como si es la de los entes no autónomos, la de los primeros comprenden el tomar decisiones no de mera aplicación de ley, sino con criterios también políticos, entendidos éstos no en el sentido electoral del término, sino en razón de que su emisión implica que, al no depender de ninguna directriz administrativa, toda la responsabilidad política recae sobre los titulares de dichos entes, y tan es así que los principales responsables del Banco de México, del instituto Federal electoral y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, están sujetos al juicio de responsabilidad política porque sus decisiones adquieren un rango de tipo político, en resumen, los entes autónomos son titulares del servicio que prestan por mandato constitucional, sin que el mismo corresponda a otro ente superior jerárquicamente a ellos, y del cual sean simples gestores.

En relación con las características anteriores es claro que, los organismos públicos autónomos, carecen de dicha tutela de un ente matriz, como dice García de Enterría, los domine o intervenga en la totalidad de sus funciones financieras y patrimoniales, y que haga sus presupuestos, apruebe sus cuentas, y mucho menos les imponga criterios de buena gestión económica.

Lo anterior se puede derivar de un análisis que se haga de cada una de las leyes aplicables en materia financiera y patrimonial de los organismos públicos autónomos en nuestro país.

CAPÍTULO VI

ALGUNAS INSTITUCIONES PÚBLICAS AUTÓNOMAS QUE HAN FUNCIONADO EN MÉXICO

A pesar de que, en la Constitución se encuentran una serie de sujetos que pueden de una u otra acercarse al concepto de autonomía, a continuación me refiero a los siguientes tres, tales como el Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México.

1. El Banco de México.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en el artículo 28, párrafo primero, se crea un Banco de México.

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase: ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria: exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de la moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal.

El 1° de septiembre de 1925 el Congreso de la Unión emitió la primera Ley del Banco de México. Esta ley crea al Banco de México como una sociedad anónima, con capital mayoritario estatal, pero con participación estatal.

El Banco de México dejó de ser como una sociedad anónima, con la reforma constitucional en materia económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que se dispuso que fuera un organismo descentralizado, esto en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional.

Artículo 28.- No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos,

radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; de emisión de billetes por medio de un solo banco, mismo descentralizado del Gobierno Federal.

Con esa reforma no se dio una independencia en sus funciones para evitar el intervencionismo del Presidente de la República en las decisiones de política cambiaria y monetaria.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de agosto de 1993, se publicó otra reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se establecía la autonomía constitucional del Banco de México, la cual consiste en que el depositario del Poder Ejecutivo no puede intervenir en las funciones que le han sido encomendadas de manera exclusiva, además en esta reforma se señaló que el Banco no podía ser obligado a otorgar financiamiento alguno.

Artículo 28.- ...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

De acuerdo al actual artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones, que sólo podrán ser removidas por causa grave y que las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28.- ...

...La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Con motivo de esta última reforma al artículo 28 Constitucional, el 23 de diciembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Banco de México, en esta ley se establece como órganos del Banco de México la Junta de Gobierno y un Gobernador.

La Junta de Gobierno se integra por 5 miembros, designados por el Presidente de la República con aprobación del Senado o, en su caso por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

De los miembros de la Junta de Gobierno el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominan Subgobernadores.

En el artículo 40 de la Ley del Banco de México se señala que el Gobernador dura en su cargo 6 años y el del Subgobernador 8 años. El periodo de Gobernador comienza el 1^o de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República y los periodos de los Subgobernadores son escalonados, sucediéndose cada 2 años e iniciándose el 1^o de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez.

Es importante señalar que el Banco de México es el sujeto de Derecho Público de carácter autónomo u organismo de Estado que, en el ejercicio de sus facultades, tiene por mandato del Constituyente permanente la finalidad de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y que en la procuración de dicha meta se prohíbe a cualquier autoridad ordenar al banco conceder financiamiento, y cuyas principales funciones son las siguientes: proveer a la economía del país de moneda nacional; promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos; regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación Y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica de particularmente, financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y operar con los organismos a que se refiere el punto anterior, con bancos centrales, y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

2. Instituto Federal Electoral.

Inicialmente las elecciones federales estaba encomendada a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, prevista en la Ley Electoral Federal de 1946; en la ley de 1951, se crea la Comisión Federal Electoral, la que existió hasta 1990.

La primera vez en que se hizo mención de la Comisión Federal Electoral en la constitucional fue en el decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, en el que se reformó el artículo 60 constitucional. Este artículo señalaba que:

Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral que se integran por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la **Comisión Federal Electoral** hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta.

Dicha comisión estuvo prevista en el texto constitucional, pero jamás se le reconoció como una institución especializada en la materia electoral ni se le dio autonomía técnica u orgánica.

El artículo 60 constitucional se reformó por medio del Diario Oficial de la Federación publicado el 15 de diciembre de 1986; señalando que la organización de las elecciones federales estaba asignada al Gobierno Federal, señalando lo siguiente:

Artículo 60.- Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

De acuerdo a esta reforma el Poder Ejecutivo Federal, como autoridad administrativa, se encargaba de su dirección, técnica y vigilancia, de tal manera que no se garantizaba su imparcialidad y limpieza en las mismas funciones, ya que siempre saldría favorecido el partido político en el poder. El Poder Ejecutivo Federal realizaba dichas funciones a través de la Comisión Federal Electoral.

La Comisión Federal Electoral fue definida como un organismo autónomo en el artículo 164 del Código Federal Electoral.

Artículo 164.- La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargada del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

El origen del organismo encargado de las elecciones, en el texto constitucional, se encuentra en la reforma que se hizo en el párrafo séptimo y octavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990, en la que se estableció, por primera vez, un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de las elecciones federales.

Artículo 41.-

...

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal. El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos.

La autonomía que se le daba a ese organismo se basaba a sus decisiones, sin embargo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990, en la fracción I del artículo 70 lo consideró como un organismo autónomo.

Artículo 70.-

I. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El fortalecimiento de dicho organismo se dio con la reforma al artículo 60 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993.

Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Con esta reforma constitucional quedó atribuido a dicho organismo la organización de las elecciones para diputados y senadores para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y también se encargó de su calificación, garantizando con ello su imparcialidad.

El verdadero reconocimiento de su autonomía orgánica se dio con la reforma constitucional al artículo 41, en sus párrafos octavo y noveno, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994.

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Posteriormente, en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 1996, se reformo el artículo 41 constitucional en su fracción tercera. Señalando que:

Artículo 41.-

...

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

Gracias a esta reforma se fortaleció el organismo y se le denominó Instituto Federal Electoral, y se creó el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 2007, se publicó una nueva reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero lo que vale la pena señalar de acuerdo al tema del presente trabajo es, que se mantuvo el mismo texto señalado anteriormente o sea la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, lo que cambió fue su ubicación de fracción.

>

Artículo 41.-

....

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley...

Cabe señalar que en esta reforma se mantuvo la autonomía del Instituto Federal Electoral.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de enero de 2008, se publicó el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo a las reformas que sufrió el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

- El Consejo General;
- La Presidencia del Consejo General;
- La Junta General Ejecutiva;
- La Secretaría Ejecutiva; y
- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Con la misma reforma se señaló distintas disposiciones en relación a los órganos centrales del Instituto Federal Electoral, entre ellas son las siguientes:

a) El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

b) El Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

c) El consejero presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

d) El consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 112 para ser consejero electoral. Durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una sola vez.

e) Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

f) Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad.

g) Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos.

h) El secretario ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero presidente.

i) Cada partido político designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

j) Los partidos podrán sustituir en todo tiempo a sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero presidente.

3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El 5 de junio de 1990 se fundó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de un decreto presidencial, con la finalidad de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos.

Los motivos por los cuales fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue el aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos, por distintas autoridades administrativas.

Al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos la ley señalaba que era un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En el primer año de su funcionamiento existía una gran confianza social. Las investigaciones que realizaba la Comisión Nacional de Derechos Humanos eran de una gran investigación y serias, por lo que sus recomendaciones iban bien fundadas y motivadas.

La Comisión de Derechos Humanos se preocupó en fomentar a la sociedad a la cultura de los derechos humanos, para esto se hicieron diversas publicaciones, se organizaron en toda la República congresos, simposios, foros y conferencias. Se intervino en múltiples programas de radio y televisión. Se editaron videos sobre este tema y especialmente sobre la capacitación

para los funcionarios de los organismos protectores de los derechos humanos y para los funcionarios públicos más vinculados con el respeto a los mismos.

El Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos le solicitó al Presidente del organismo para que se preparara un proyecto de Ley Orgánica, documento que el propio Consejo discutió ampliamente, enriqueció y aprobó por unanimidad.

Cuando el presidente de la República tuvo conocimiento de ese proyecto, estuvo de acuerdo con él.

El 28 de enero de 1992 se publicó un decreto en el Diario Oficial de la Federación, en el cual se reformó el artículo 102 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando un apartado B, en él se incluía la figura del ombudsman a nivel constitucional.

Con esa reforma el jurista Jorge Carpizo señaló que de esa forma concluía magníficamente el primer capítulo de la historia de dicha Comisión.⁴⁷

En la discusión legislativa, la Cámara de Senadores la aprobó por unanimidad de votos, pero en la Cámara de Diputados fue aprobada por mayoría, en la discusión se proponía que su competencia se ampliara a cuestiones jurisdiccionales, electorales y laborales y se manifestó la preocupación por la intervención del Presidente de la República en la designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; se consideraba que aquélla nunca obtendría su plena autonomía mientras tal intervención subsistiera.

⁴⁷Carpizo Macgregor, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*. Editorial UNAM-Porrúa. México 1998. Página 83 y 84.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de septiembre de 1999 se publicó un decreto que reformó el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contiene las disposiciones principales sobre los organismos de protección de los derechos humanos.

Lo más importante de esta reforma Constitucional es reconocer en la Constitución Federal que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mejoraría su desempeño mediante el ejercicio de la autonomía.

Que su presidente y los miembros del consejo consultivo, integrado por diez consejeros, sean elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y que el presidente de la institución presentará anualmente a los poderes de la Unión un informe de actividades, compareciendo, para tal efecto, ante las cámaras del congreso en los términos que disponga la ley.

Como ya lo mencione, uno de los logros más importantes de la reforma fue haber otorgado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el carácter de autónoma, al establecer que en el ejercicio de sus funciones "contará con autonomía de gestión y presupuestaria".

En el capítulo anterior señale que por autonomía debemos entender la facultad de gobierno que emana de sus propias leyes, sin que exista injerencia, en este caso, de otros órganos u organismos de la Administración Pública, así como de los Poderes Legislativo y Judicial. Un organismo público goza de autonomía que por ley o cualquier otro motivo no está subordinado a las decisiones del un poder estatal. Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la autonomía implica libertad para decidir su destino, todo ello en función de la responsabilidad social que se le ha asignado.

En este orden de ideas, la autonomía es una cualidad que la ley confiere o reconoce a un ente público para que, exento de condicionamientos o influjos externos, esté facultado para desempeñar una función debidamente regulada, en beneficio de la población. En este caso se otorga constitucionalmente a favor de los más altos valores y conforme a las aspiraciones de una sociedad democrática que propugna por la convivencia realmente armónica y civilizada.

De esta manera, con base en la citada reforma constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ahora cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria. Lo anterior significa que la institución tiene autonomía orgánica y técnica, es decir, facultades para establecer la organización interna que considere indispensable y necesaria para su eficaz funcionamiento, y, de acuerdo con las políticas y criterios que emite el Consejo o el titular de la institución, la Comisión Nacional pueden definir con entera libertad su programa general de trabajo e implantar las acciones que considere convenientes, teniendo como único límite el que establezca su ley interna.

El ejercicio de esta autonomía significa que en sus decisiones la Comisión Nacional no recibirán indicaciones ni instrucciones de autoridad o servidor público alguno para el cumplimiento de su cometido, manteniendo una separación orgánica, administrativa y técnica de los Poderes Públicos. El carácter autonomía permite al organismo emitir recomendaciones públicas investidas de ese carácter, basadas exclusivamente en las pruebas, evidencias y demás circunstancias producto de investigación que realiza y, desde luego, de acuerdo con la ley, la lógica y la experiencia derivada de la práctica cotidiana. Esta autonomía se fortalece cuando el organismo despliega toda su fuerza y energía al hacer públicas sus resoluciones, de donde deriva la autoridad moral que la sustenta y que se apoya siempre la voluntad soberana de la sociedad.

Lo que debemos de entender por autonomía presupuestaria o financiera, es el tributo que le permite a la Comisión contar con un patrimonio propio; además, tiene la facultad de elaborar su propio anteproyecto de presupuesto anual de ingresos, mismo que será incluido en el presupuesto de ingresos de la Federación que anualmente aprueba la cámara de diputados y será asignado conforme al calendario respectivo, por lo que no puede ser sujeto a modificaciones o reducciones que vayan en perjuicio de la institución.

Otro aspecto novedoso, es que se adicionan en relación con la estructura de la Comisión Nacional y la elección de su presidente. Esta estructura se basa en un Consejo Consultivo y el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

El Consejo Consultivo estará integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, durante sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por la misma votación. En cuanto a su renovación, el apartado B del artículo 102 establece que dos de los consejeros de mayor antigüedad deberán ser sustituidos anualmente en el cargo, pero si son propuestos y ratificados podrán permanecer un segundo periodo.

En cuanto al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se prevé que también será el presidente del Consejo Consultivo, y que deberá ser elegido también por el Senado con la misma votación que se requiere para elegir a los consejeros. Su encargo será por cinco años, pero podrá ser reelecto por una sola vez. En congruencia con la autonomía funcional de este órgano, su presidente sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de la Constitución.

Un aspecto novedoso de la reforma es que a partir de su entrada en vigor, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos deberá

presentar anualmente un informe de actividades. Se prevé que el informe sea dirigido a los Poderes de la Unión, en consecuencia el presidente de dicha Comisión deberá comparecer ante las Cámaras del Congreso cuando sea requerido.

En el último párrafo de la reforma al artículo 102, apartado B, se establece que:

Artículo 102.- ...

...

B.

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

Cabe señalar que los derechos humanos han estado presentes prácticamente en toda la historia Constitucional de México, pues con la creación de la Comisión Nacional de los derechos humanos en 1990, elevada a rango constitucional en 1992, y ahora el reconocimiento de esa autonomía derivada de la reforma publicada en el Diario Oficial de fecha 13 de septiembre de 1999, los avances logrados respecto de la protección y promoción de los derechos humanos no admiten retrocesos; por el contrario, es tarea de todos, gobierno, partidos políticos, organizaciones y sociedad civil en general, que agazapan para ampliar la gama de los derechos y garantías fundamentales sujetos a la tutela de las leyes ya que sólo así se pueda garantizar que todos los miembros de la sociedad sin discriminación de credo religioso, raza, sexo, posición social o política, puedan disfrutar de las oportunidades de desarrollo personal, social y económico que la nación ha logrado a lo largo de su historia.

Los cambios constitucionales sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ofrecen enormes expectativas sociales en cuanto a su intervención. La sociedad espera de ella mayor eficacia en la defensa de los derechos fundamentales de sus integrantes y en la restitución de los derechos violados. La autonomía le confiere mayor autoridad moral y de impulsar redoblar esfuerzos para buscar incrementar el acercamiento con la ciudadanía en todos los aspectos, desde la defensa de sus derechos hasta la difusión de la cultura jurídica en esta materia.

Gracias a esa reforma constitucional, le permitió a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tener mejores posibilidades para que sus recomendaciones tengan mayor eficacia jurídica y sean aceptadas plenamente por las autoridades, lo que propiciará una mejor defensa de los derechos universalmente reconocidos.

Con la autonomía que se le dio a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se sumo a organismos como el Banco de México y el Instituto Federal Electoral, cuya autonomía hace necesario replantear en nuestro país toda la teoría de la división de poderes. Hoy en día el poder de la Federación se divide para su ejercicio en diversas ramas: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y organismos constitucionales autónomos, lo que no significa que entre ellos no deba existir coordinación, auxilio y colaboración. Lo que no hay es subordinación de uno hacia el otro sino una plena autonomía de gestión, es decir, técnica; sus órganos actúan con la más amplia libertad dentro de los marcos indicados por la Constitución y la ley.

CAPÍTULO VII

AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN ALGUNAS LEGISLACIONES EXTRANJERAS.

En algunos países de América Latina, el Ministerio Público es autónomo, sus funciones las desarrollan con plena autonomía e independencia de intereses ajenos a la procuración de justicia, tienen autonomía presupuestaria, otros van encaminados hacia esa autonomía.

En el presente capítulo daremos a conocer la organización y funcionamiento de los ministerios públicos o los organismos encargados de la procuración de justicia, tales como: Perú, Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador.

1. Perú.

En el artículo 158° de la Constitución Política de Perú se encuentra regulado el Ministerio Público, señalando que es autónomo y que el encargado es el Fiscal de la Nación, que dura en su cargo tres años y que su nombramiento es prorrogable por reelección por otros dos años más.

El Ministerio Público, es un organismo constitucionalmente autónomo, que está al servicio de la sociedad y de la administración de justicia, defiende la legalidad, los intereses públicos, la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia, fortaleciendo el Estado democrático, social y de derecho.

El Fiscal de la Nación es elegido por la Junta de Fiscales Supremos.

El proyecto de presupuesto del Ministerio Público se aprueba por la Junta de Fiscales Supremos, posteriormente se presenta ante el Poder Ejecutivo y se sustenta en esa instancia y en el Congreso.

La titularidad de la acción penal pública la tiene el Ministerio Público, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, si se trata de delito de comisión inmediata o de aquéllos contra los cuales la ley la concede expresamente.

Los miembros del Ministerio Público tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial, su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros Poder Judicial en su respectiva categoría.

Las atribuciones del Ministerio Público son las siguientes:

- Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho.

- Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia.

- Representar en los procesos judiciales a la sociedad.

- Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.

- Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte.

- Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla.

- Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

El Ministerio Público está integrado por el Fiscal de la Nación, los Fiscales Supremos, los Fiscales Superiores, los Fiscales Provinciales y los Fiscales Adjuntos, quienes actúan independientemente, según su propio criterio.

Su sistema administrativo se encuentra integrado por una Gerencia General, gerencias y personal administrativo de apoyo al trabajo fiscal.

El Instituto de Medicina Legal se encuentra integrado por médicos legistas y personal administrativo de las morgues ubicadas a nivel nacional.

El inculpado o el agraviado que considerase que un Fiscal no ejerce debidamente sus funciones, puede recurrir en queja al inmediato superior, precisando el acto u omisión que la motiva. El superior procederá, en tal caso, de acuerdo con las atribuciones que para el efecto le confiere la ley.

Al Ministerio Público recae la carga de la prueba en las acciones civiles, penales y tutelares que ejercite, así como en los casos de faltas disciplinarias que denuncie. Los jueces y demás funcionarios públicos, sin perjuicio de las atribuciones que al respecto les otorga la ley, citarán oportunamente, bajo responsabilidad, al Fiscal que actúe en el proceso de que conocen a sus diligencias fundamentales y a las de actuación de pruebas ofrecidas por cualquiera de las partes u ordenadas de oficio. También será notificado dicho Fiscal con las resoluciones que se expidan en el proceso, bajo pena de nulidad.

Es competencia de la Corte Suprema conocer los juicios de responsabilidad civil que se sigan contra el Fiscal de la Nación o los Fiscales Supremos. Igual competencia corresponde para los casos de responsabilidad civil o penal de los Fiscales Superiores.

Las Cortes Superiores de Justicia conocerán en primera instancia de las demandas o denuncias contra los Fiscales Provinciales, en los casos en que se les atribuya responsabilidad civil o penal.

2. Bolivia.

La autoridad jerárquica superior del Ministerio Público es el Fiscal General del Estado, ejerciendo las funciones de representación de la institución.

El Ministerio Público está constituido por el Fiscal General de la República, los Fiscales Departamentales, Fiscales de Materia y demás establecidos por la Ley.

El Ministerio Público defenderá la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercerá la acción penal pública.

El Ministerio Público tiene autonomía funcional, administrativa y financiera.

El Ministerio Público ejercerá sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, oportunidad, objetividad, responsabilidad, autonomía, unidad y jerarquía.

El Fiscal General se designará por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esta designación requerirá de convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos, a través de concurso público.

Los requisitos para ser Fiscal son los mismos que se requieren para los servidores públicos, así como los específicos establecidos para la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia.

El Fiscal General ejercerá sus funciones por seis años, sin posibilidad de nueva designación.

En Bolivia también se encuentra regulada la Procuraduría General del Estado, que es la institución de representación jurídica pública que tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado.

La Procuraduría General del Estado está conformada por el Procurador General, que la dirigirá, y demás servidores públicos.

La designación del Procurador General del Estado corresponderá a la Presidenta o al Presidente del Estado, éste debe de cumplir con los requisitos exigidos para la Magistratura del Tribunal Supremo de Justicia.

La designación del Procurador podrá ser objetada por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en un plazo no mayor a sesenta días calendario desde su nombramiento. La objeción tendrá por efecto el cese en las funciones de la persona designada.

Las funciones de la Procuraduría General del Estado son las siguientes:

- Defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Estado, asumiendo su representación jurídica e interviniendo como sujeto procesal de pleno derecho en todas las acciones judiciales y administrativas, en el marco de la Constitución y la ley.

- Interponer recursos ordinarios y acciones en defensa de los intereses del Estado.

- Evaluar y velar por el ejercicio de las acciones diligentes de las unidades jurídicas de la Administración Pública en los procesos que se sustancien ante autoridades jurisdiccionales o administrativas. En caso de acción negligente, debe instar al inicio de las acciones que correspondan.

- Requerir a las servidoras públicas o a los servidores públicos, ya las personas particulares, la información que considere necesaria a los fines del ejercicio de sus atribuciones. Esta información no se le podrá negar por ninguna causa ni motivo; la ley establecerá las sanciones correspondientes.

- Pedir a la máxima autoridad ejecutiva de las entidades públicas el enjuiciamiento de las servidoras públicas o los servidores públicos que, por negligencia o corrupción, ocasionen daños al patrimonio del Estado.

- Tener en cuenta las denuncias y los reclamos motivados de ciudadanos y entidades que conforman el Control Social, en los casos en que se lesionen los intereses del Estado.

- Pedir a la Fiscalía General del Estado al ejercicio de las acciones judiciales a que hubiera lugar por los delitos cometidos contra el patrimonio público de los cuales tenga conocimiento.

- Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

3. Colombia.

El Ministerio Público es ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

El Ministerio Público es el responsable de la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

- Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.

- Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.

- Defender los intereses de la sociedad.

- Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

- Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

- Ejercer vigilancia superior en la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

- Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

- Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

- Exigir a los funcionarios públicos Y a los particulares la información que considere necesaria.

- Las demás que determine la ley.

- Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá imponer las acciones que considere necesarias.

El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones:

- Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: derivar evidente e indebido provecho patrimonial en ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

- Emitir conceptos en los procesos disciplinarios que se adelanten contra funcionarios sometidos a fuero especial.

- Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.

- Exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos, y exigir su cumplimiento a las autoridades competentes.

- Rendir concepto en los procesos de constitucionalidad.

- Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

En el artículo 249 de la Constitución Colombiana se encuentra regulada la institución denominada Fiscalía General de la Nación que se encuentra integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

El Fiscal General de la Nación será elegido para un período de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el Presidente de la República y no podrá ser reelegido.

Para ser Fiscal General de la Nación debe reunir los mismos requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal.

El Fiscal General de la Nación tiene como función investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Para que la Fiscalía General de la Nación cumpla con su función, deberá:

- Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere el caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.

- Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.

- Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

- Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

- Cumplir las demás funciones que establezca la ley.

El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

Las funciones especiales del Fiscal General de la Nación son:

- Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en la Constitución.

- Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.

- Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto.

- Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de policía judicial bajo responsabilidad y dependencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

- Suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

El Gobierno no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

4. Chile.

En los artículos 83 y 84 de la Constitución de Chile se encuentra regulada la institución del Ministerio Público, señalando que es un organismo autónomo, jerarquizado, que dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.

En la misma Constitución se señala que por ningún motivo podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

Se establece que el ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal.

El Ministerio Público puede impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso.

El ejercicio de la acción penal pública, y la dirección de las investigaciones de los hechos que configuren el delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado en las causas que sean de conocimiento de los tribunales militares, como asimismo la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos de tales hechos corresponderán, en conformidad con las normas del Código de Justicia Militar y a las leyes respectivas, a los órganos y a las personas que ese Código y esas leyes determinen.

En los artículos 85 a 91 de la Constitución de Chile se encuentra regulada la Fiscalía Nacional.

El encargado de la Fiscalía Nacional es el Fiscal Nacional que será designado por el Presidente de la República, a propuesta de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento.

El Fiscal Nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el período siguiente.

La Fiscalía Nacional está integrada por un Fiscal Nacional, un Fiscal Regional en cada una de las regiones en que se divide administrativamente el país, a menos que la población o la extensión geográfica de la región hagan necesario nombrar más de uno y por fiscales adjuntos.

Los fiscales regionales serán nombrados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la respectiva región. En caso que en la región exista más de una Corte de Apelaciones, la terna será formada por un pleno conjunto de todas ellas, especialmente convocado al efecto por el Presidente de la Corte de más antigua creación.

Los fiscales regionales deberán tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido 30 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durarán ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público.

La Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, llamarán a concurso público de antecedentes para la integración de las quinas y ternas para la designación de los fiscales, las que serán acordadas por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, en pleno especialmente convocado al efecto. No podrán integrar las quinas y ternas los miembros activos o pensionados del Poder Judicial.

Las quinas y ternas se formarán en una misma y única votación en la cual cada integrante del pleno tendrá derecho a votar por tres o dos personas, respectivamente. Resultarán elegidos quienes obtengan las cinco o las tres primeras mayorías, según corresponda. De producirse un empate, éste se resolverá mediante sorteo.

Los fiscales adjuntos serán designados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna del fiscal regional respectivo, la que deberá formarse previo concurso público, en conformidad a la ley orgánica constitucional.

Deberán tener el título de abogado y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.

La remoción de los fiscales regionales también podrá ser solicitada por el Fiscal Nacional.

El Fiscal Nacional tendrá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva.

5. Ecuador.

En la Constitución de Ecuador se señala que la Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo, dirigido y representado por el Procurador General del Estado, designado para un período de cuatro años por el Congreso Nacional, de una terna enviada por el Presidente de la República.

El Procurador General será el representante judicial del Estado y podrá delegar dicha representación, de acuerdo con la ley.

Asimismo, se encuentra regulada en la Constitución de Ecuador la institución llamada Ministerio Público que estará a cargo de un Ministro Fiscal General del Estado, quien ejercerá su representación legal. El Ministerio Público

es indivisible e independiente en sus relaciones con las ramas del poder público y tiene autonomía administrativa y económica.

El Ministro Fiscal será elegido por el Congreso Nacional por mayoría de sus integrantes, de una terna presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura. Deberá reunir los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido.

El Ministerio Público prevendrá en el conocimiento de las causas, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal. De hallar fundamento, acusará a los presuntos infractores ante los jueces y tribunales competentes, e impulsará la acusación en la sustanciación del juicio penal.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministro Fiscal General organizará y dirigirá un cuerpo policial especializado y un departamento médico legal.

El Ministro Fiscal General tiene las siguientes funciones:

- Prevenir en el conocimiento de las causas de acción pública.
- Proteger a las víctimas y testigos.
- Coordinar y dirigir la lucha contra la corrupción.
- Organizar y dirigir el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Ejercer la representación legal del Ministerio Público;

- Intervenir en los juicios penales, que por delitos pesquisables de oficio, se tramiten ante la Corte Suprema de Justicia;

- Determinar las políticas institucionales, que se pondrán en práctica a través de las Direcciones Nacionales y Ministerios Fiscales Distritales;

- Imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados del Ministerio Público, de acuerdo con la Ley y Reglamentos;

- Realizar de por sí o por delegación, en cualquier momento, visitas a los centros de rehabilitación social, penitenciaria y de detención provisional, con el fin de precautelar los derechos de las personas;

- Expedir reglamentos, instructivos, circulares y manuales de organización y procedimientos para el eficaz desempeño de las funciones del Ministerio Público;

- Designar a los o a las Ministros o Ministras, Fiscales Distritales y Agentes, previo concurso de merecimientos y oposición; así como a fiscales adjuntos/as para el despacho de las causas, cuando el número y la complejidad de los casos lo amerite;

- Nombrar a los demás funcionarios y empleados de la Entidad;

- Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la actividad investigativa y acusatoria, contra los presuntos infractores de la Ley Penal;

- Dirigir, coordinar y controlar las funciones de intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así lo prevean los acuerdos y tratados internacionales;

- Conceder y revocar las correspondientes habilitaciones o acreditaciones al personal de la Policía Judicial;

- Expedir en coordinación con la Policía Nacional los manuales de procedimientos y normas técnicas para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial;

- Elaborar la proforma presupuestaria de la Institución y remitirla al Ministerio de Economía y Finanzas, para su aprobación e incorporación al Presupuesto General del Estado;

- Presentar proyectos de ley en las materias que correspondan a las atribuciones específicas del Ministerio Público;

- Presentar al Congreso Nacional el informe anual de labores del Ministerio Público; y,

- Expedir y mantener actualizado el Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio Público.

El Ministro Fiscal General ejerce la acción penal y la investigación preprocesal y procesal penal a través de la Unidad de Indagaciones Previas creada para apoyar la gestión de la máxima autoridad.

Se creó también, dentro del mismo contexto, la Unidad de Asuntos Internacionales, con el fin de facilitar un apropiado mecanismo de cooperación en la Asistencia Penal Internacional.

CAPÍTULO VIII

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL EX PRESIDENTE FELIPE CALDERÓN HINOJOSA EN RELACIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA POLICÍA EN COMPARACIÓN CON LA PROPUESTA DEL EX PRESIDENTE VICENTE FOX QUEZADA

El día 13 de marzo de 2007, el ex presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, hizo llegar al Senado de la República dos propuestas de reformas legales.

La primera iniciativa proponía modificar el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para otorgar, aparentemente plena autonomía técnico funcional a la Procuraduría General de la República.

La segunda era una propuesta de reforma constitucional en la que se propone se reformen los artículos 16, en relación a medidas cautelares, incluido el arraigo, y los cateos: el artículo 17, en lo que se refiere a medios alternos de resolución de conflictos; el 18, en lo que respecta a convenios para la readaptación social de sentenciados; el 20, en razón a derechos de procesados y víctimas; el 21, tocante al Ministerio Público, la policía y la acción penal privada de la víctima; el 22, en cuanto el decomiso de bienes producto de la delincuencia organizada; el 73, fracción, XXI y el 122, fracción V, a fin de establecer la codificación penal única; y el 123 fracción XIII, respecto de, la remoción de los miembros de las instituciones policiales.

En este momento solo analizaremos lo que respecta a las reformas vinculadas con el Ministerio Público y la policía, ya que es el tema que se trata en el presente trabajo, pero más enfocado al Ministerio Público.

1. Análisis de las propuestas de reforma del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa en relación con el Ministerio Público.

En la primera propuesta del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa se indica que con ello se pretende otorgar un balance equilibrado entre la independencia de criterio y funcionamiento eficaz del Ministerio Público Federal.

Se estima que esta autonomía otorga un balance equilibrado entre la independencia de criterio y el funcionamiento eficaz del Ministerio Público de la Federación, ya que si bien las funciones de investigación y persecución de delitos deben ejercerse con imparcialidad, dicha institución debe trabajar de forma coordinada con las demás instituciones de seguridad pública federales.

Según la propuesta, el Ministerio Público podría sustentar su autonomía de gestión frente al Poder Ejecutivo, que se trata de una institución que responde al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político ni a los intereses inmediatos del momento, que trastocan la tarea técnica de procurar justicia.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República podrá sustentar su libertad de gestión frente al Poder Ejecutivo. De la misma manera, se envía un mensaje a la población, sustentado con hechos, consistente en que la Procuraduría General de la República responde al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político, ni a los intereses inmediatos del momento, que trastocan la tarea técnica de procurar justicia.

En la reforma del ex presidente Felipe Calderón se señaló que la autonomía que se pretendía otorgar a la Procuraduría era perfectamente congruente con el régimen constitucional y con las atribuciones que a éste le confería.

La autonomía que se propone otorgar, supuestamente, a la Procuraduría General de la República mediante la reforma es perfectamente congruente con el régimen constitucional y con las atribuciones que éste le confiere.

En la exposición de motivos de la iniciativa, el mandatario federal reconoció que hoy en día los mexicanos exigimos con justa razón el mejoramiento inmediato

de las comisiones de seguridad pública ante la impunidad de los delitos, la corrupción de los servidores públicos y la falta de profesionalismo en la investigación de delitos.

Hoy en día los mexicanos exigen, con justa razón, el mejoramiento inmediato de las condiciones de seguridad pública que el Estado se encuentra obligado a garantizar y demandan que los poderes públicos realicen acciones eficaces para combatir la criminalidad.

En la misma propuesta, se señalaron las razones por lo que la sociedad desconfiaba del Ministerio Público, de tal grado que cuando se comete un delito de alto impacto, en la opinión pública, la ciudadanía estima que es mínima la probabilidad de que sea sancionado.

Es claro que la impunidad en los delitos, la corrupción de algunos servidores y la falta de profesionalismo en la investigación y persecución de los delitos, ha provocado la desconfianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales, a grado tal que cuando se comete un delito de alto impacto en la opinión pública, la ciudadanía estima que es mínima la probabilidad de que el mismo sea sancionado.

También se señalaba en la propuesta que la procuración de justicia requería condiciones que garantizaran su imparcialidad, que su actuación debería estar por encima de intereses políticos, económicos o coyunturales que indebidamente pretendía influir en sus decisiones.

La función de procurar justicia que por mandato constitucional corresponde al Ministerio Público, requiere condiciones que aseguren su imparcialidad, ya que su actuación debe aspirar, en todo momento, a la aplicación irrestricta de la ley, ubicándose por encima de los intereses políticos, económicos o coyunturales que indebidamente pretenden influir en sus decisiones.

En este sentido, si la tarea del Ministerio Público es averiguar la verdad histórica de los hechos, para saber si se cometió un delito y la identidad de los responsables; es lógico que si dicha institución es rehén de esas influencias, su investigación estará gravemente distorsionada y alejada de los altos fines que se le encomendaron.

El ex presidente Calderón Hinojosa agregó que ha habido reformas constitucionales y legales para dar cierto margen de independencia al Ministerio Público, dando como ejemplos, que la Cámara de Senadores participa en la designación del Procurador General de la República y que también dejó de ser Consejero Jurídico del Ejecutivo.

Con posterioridad, diversas reformas constitucionales y legales han pretendido dar cierto margen de independencia al Ministerio Público. Por ejemplo, a partir de 1995, la designación del Procurador General de la República no corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República, sino que también participa el Senado. Por su parte, al Procurador se le quitó la función de consejero jurídico del Presidente, para otorgársela a una dependencia del Ejecutivo Federal, la Consejería Jurídica.

Para lograr la supuesta autonomía del Ministerio Público Federal, el ex presidente Felipe Calderón propuso modificar el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que señalaba:

Artículo 1.- La Procuraduría ejercerá sus atribuciones con plena autonomía técnica y funcional, respondiendo exclusivamente a la satisfacción del interés social y del bien común. Por tanto, guiará su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo.

Cuando tuve conocimiento de la propuesta de esa reforma, me hice la siguiente pregunta ¿porqué el presidente no propuso la autonomía del Ministerio Público y su desvinculación del Poder Ejecutivo, reformando la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?, como sí lo hizo en su momento la iniciativa del ex presidente Vicente Fox y como ocurre en la mayoría de las democracias modernas.

Hablando de la iniciativa del ex presidente Vicente Fox vale la pena señalar que él propuso la autonomía del Ministerio Público de la Federación,

así como el de las entidades federativas, con excepción del fuero de guerra, en esa iniciativa se señaló la creación de una Fiscalía General de la Federación, que iba ser como un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y que estaría a cargo de un Fiscal, y que estaría integrada, además, con Fiscales de Circuito, designados todos por el Ejecutivo Federal, éstos últimos a propuesta del Fiscal, con ratificación del Senado.

Con la propuesta de reformas que hizo el ex presidente Vicente Fox se pretendía seguir una tendencia sobre la autonomía del Ministerio Público que se observa en América latina y en demás naciones.

En América latina el Ministerio Público se constituye en un órgano autónomo o extra poder, como ocurre en los casos de Perú, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Brasil, Nicaragua, Argentina, Panamá, Paraguay y Venezuela, algunos ya analizados con anterioridad.

Supuestos similares son los de Colombia y Costa Rica, en donde si bien el Ministerio Público tiene un afiliación al Poder Judicial, cuenta con una autonomía funcional. A la fecha, solo Uruguay comparte con México la vinculación del órgano ministerial con el poder ejecutivo.

En la propuesta de reforma del Presidente Felipe Calderón, el Poder Ejecutivo seguiría conservado el control del Ministerio Público, lo que no debe ser así ya que es aconsejable la desvinculación del órgano ministerial del poder ejecutivo, a fin de evitar la posibilidad de contaminar las decisiones jurídicas con las ponderaciones políticas.

El doctor Jorge Carpizo señala que se ha buscado la neutralización política de la acción penal y la distancia del Ministerio Público de los poderes políticos del Estado, en especial del Poder Ejecutivo, ya que "...las atribuciones

del Ministerio Público y el ejercicio de la acción penal pueden implicar intereses y finalidades extraños a la legalidad, como que la investigación previa o instrucción se contamine con aspectos políticos hasta el extremo de llegar a marginar la ley por la llamada razón de Estado o por intereses particulares”.⁴⁸

En la iniciativa del ex presidente Vicente Fox fue consistente con lo anterior al decir que se dotaba a la Fiscalía General de la Federación “...de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no de carácter político, el cual esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de tipo político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho al que todos aspiramos”.⁴⁹

En la campaña presidencial en el año 2006, el entonces candidato Felipe Calderón presentó un documento denominado “Seguridad Pública y Justicia Penal”, en el que, entre otras cosas, se proponía “dotar de autonomía constitucional y presupuestal al Ministerio Público Federal, a fin de acabar con el uso político del mismo y garantizar su independencia política del Ejecutivo Federal, promoviendo que su titular ocupe el cargo por un periodo de ocho años”.⁵⁰

La propuesta del presidente Calderón en relación al Ministerio Público es contraria a sus promesas de campaña, ya que dicha iniciativa apenas está

⁴⁸ Carpizo Macgregor, Jorge. La Procuración de Justicia como Parte Esencial del Estado Democrático de Derecho. Coordinadores: Valadés, Diego y Carbonell, Miguel. El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados. Tomo I. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006. Página 84.

⁴⁹ Esta Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal. México, se encuentra en la página de Internet de la Presidencia de la Republica: <http://seguridadyjusticiaJox.presidencia.ob.mx/index.php?idseccion=107>

⁵⁰ Este documento estaba disponible en la página oficial del candidato Felipe Calderón: <http://www.felipe.org.mx>.

proponiendo una reforma al artículo 1^o de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Dicha propuesta desde mi punto de vista no tiene una fuerza para darle una verdadera autonomía al Ministerio Público, pues el Presidente de la República conserva la facultad de remover libremente al Procurador General de la República, según lo dispone el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Análisis de las propuestas de reforma del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa en relación con la Policía.

En esa iniciativa se propone reformar el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar que la investigación de los delitos sigue a cargo del Ministerio Público, pero se agrega que esa función también la tendrá la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél.

La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público a la policía, la cual actuará bajo la conducción jurídica de aquél en el ejercicio de esta función.

Pero, también propone que la policía debe actuar con autonomía técnica y funcional.

... pero que en ella la policía actúe con la autonomía técnica y funcional necesaria y propia de su naturaleza, con facultades y atribuciones que, sin lesionar o molestar derechos sustantivos, permitan el conocimiento de los hechos aparentemente delictivos y la identificación del probable autor o partícipe".

En esa iniciativa se señala que la policía es órgano corresponsable de la investigación penal.

...es indispensable redefinir a la policía como un órgano corresponsable de la investigación penal y devolverle las facultades que poco a poco fue perdiendo en la práctica y en las legislaciones secundarias. El objetivo es que, como sucede en otros países, se fortalezca la profesionalización policial para que ésta pueda recibir denuncias, recabar evidencias físicas y datos relacionados con los hechos posiblemente delictuosos, sin la camisa de fuerza que significa una innecesaria subordinación jerárquica y operativa al Ministerio Público, sino únicamente contando con su conducción jurídica para construir los elementos probatorios que permitan llevar los asuntos ante los tribunales.

En la iniciativa presentada por el ex presidente Vicente Fox en mayo de 2004, la cual proponía una adecuación al artículo 21 de la Constitución, para señalar que la investigación de los delitos y la persecución de legal de los imputados, incumbía al Ministerio Público con el auxilio de la policía, misma que tendría autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación y que desarrollaría bajo la dirección funcional del Ministerio Público, en los términos que señalara la ley.

Desde mi punto de vista pienso que la propuesta del Presidente Calderón es incompleta y no puede aceptarse en los términos propuestos, ya que de haberse aprobado existirían riesgos para la sociedad mexicana y para nuestro sistema democrático. En base a lo siguiente:

En la iniciativa del ex presidente Calderón Hinojosa no se proponía la autonomía constitucional del Ministerio Público y su desvinculación del Poder Ejecutivo, como sí lo hizo en su momento la iniciativa del Presidente Vicente Fox y como ocurre en la mayoría de las democracias modernas, para que de esta manera sirviera de contrapeso del Ministerio Público con la policía o viceversa.

La misma iniciativa del ex presidente Calderón Hinojosa se proponía crear una única policía nacional, lo que no estoy de acuerdo en virtud de que el tema debe de analizarse más y por las circunstancias planteados en el

presente capítulo, además que no se señala cual es la policía que habrá de investigar los delitos, ¿a caso cualquier policía lo podrá hacer?

En el caso de querer unificar a las policías es necesario crear un sistema de responsabilidades y control de la actividad policial.

Desde mi punto de vista considero que deben seguir existiendo las policías judiciales de cada Estado, de la Federación y del Distrito Federal, que si deben de estar coordinadas entre sí, pero cada una con sus propios mandos, de lo contrario resultaría peor de lo que se estaría tratando de combatir.

CAPÍTULO IX

PROPUESTAS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL MINISTERIO PÚBLICO.

Desde hace varios años se ha hablado mucho en México de darle una autonomía al Ministerio Público, las propuestas que se han dado a través del tiempo son las siguientes:

a) Que debe seguir adscrito al Poder Ejecutivo, pero con autonomía funcional y administrativa;

b) Que debe de incorporarse dentro del Poder Judicial, y

e) Que debe ser un organismo constitucional autónomo.

Considero que la que debe de prevalecer es que el Ministerio Público se transforme en un organismo constitucional autónomo, tal y como ocurrió con el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El tener al Ministerio Público como un organismo autónomo puede llevar a cabo éstas sus facultades con una gran libertad de independencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial o de cualquier otro órgano público.

Pero antes de continuar sobre este tema es necesario señalar que en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008 se publicaron diversas reformas y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, 73, fracciones XXI y XXIII, 115, fracción VII y 123, fracción XIII del apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas se venían comentando

desde 2004, cuando el Ejecutivo Federal proponía la reforma a varios artículos constitucionales.

Los objetivos de estas reformas son:

a) Procurar un cambio o sustitución del régimen inquisitorial o inquisitivo por un sistema acusatorio y oral;

b) Dotar a los órganos del Estado de mayores elementos para combatir la delincuencia y principalmente a las organizaciones criminales.

Es necesario recalcar que con esta reforma constitucional, varias de sus disposiciones se refieren a la forma de trabajo del Ministerio Público.

Por lo que respecta al Ministerio Público, existen principalmente dos cambios que considero que son los más importantes que trajo esta reforma de junio de 2008, tales como: la acción penal a cargo de particulares y el principio de oportunidad.

Respecto a la acción penal a cargo de particulares el párrafo segundo del artículo 21 Constitucional señala:

Artículo 21.- ...

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

Con esta reforma permite que el particular, en ciertos casos, no tenga que acudir ante el Ministerio Público, evitando de esta manera transitar un camino largo, costoso, lento, ineficaz y muchas veces corrupto.

Si bien es cierto que las leyes secundarias tienen que señalar en qué casos puede el particular directamente ejercer la acción penal ante la autoridad judicial,

consideró que el legislador deberá señalar cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios públicos o dirigentes políticos, etc.

En la actualidad, al no tener el Ministerio Público autonomía, ha servido para encubrir a los funcionarios públicos que han cometido delitos o hacer consignaciones flojas para con ello conseguir que la autoridad judicial o niegue la orden de aprehensión o bien los declare inocentes u otras veces imponerles penas ridículas para que pronto obtengan su libertad.

En relación al principio de oportunidad, el párrafo sexto del artículo 21 Constitucional señala:

Artículo.- El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley

En este supuesto también el legislador local y federal tendrá que señalar en las leyes secundarias, en qué casos específicos se va aplicar el principio de oportunidad, así como las condiciones para su ejercicio.

Si el legislador lleva a cabo bien su tarea deberá de señalar que el Ministerio Público debe de enfocar su tarea en los casos más graves y peligrosos.

Ahora bien, adicionalmente a lo anterior, esta reforma constitucional tiene que ver con el Ministerio Público, por ejemplo:

a) De acuerdo al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la investigación de los delitos es compartida con la policía;

b) De acuerdo con el artículo 17 Constitucional, tendrá la administración (en parte) del sistema de medidas alternativas de solución de controversias;

c) De acuerdo con el artículo 20 Constitucional, tendrá un nuevo papel en el proceso penal acusatorio, derivado de los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación; y,

d) Que desde el momento de la investigación debe de tener atención a las víctimas a fin de que puedan ejercer sus derechos desde esa etapa.

Como se verá en un futuro, el Ministerio Público juega un papel central en los procesos penales orales acusatorios, desempeñará su función muy distinta a la que tiene en un sistema inquisitivo.

Por lo que el debate actual sobre el Ministerio Público se centra en discutir si debe seguir dependiendo del poder ejecutivo, o bien avanzar sobre su autonomía.

Como ya lo dije anteriormente, mi propuesta es que el Ministerio Público debe ser un organismo constitucional autónomo, para que con ello pueda llevar a cabo sus facultades con una gran independencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo anterior, coincido que las posturas de los juristas Fix Zamudio y Sergio García Ramírez que señalan lo siguiente:

es preciso lograr que el Ministerio Público no dependa jerárquica y discrecional mente del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, y en esta dirección basta pasar revista a los cambios recientes que se observan en varios ordenamientos latinoamericanos, en los cuales o bien se adscribe al Ministerio Público al Poder Judicial, o bien se le otorga autonomía respecto del Ejecutivo, con el objeto de conferirle una mayor independencia.⁵¹

⁵¹ Fix Zamudio, Héctor. Función Constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo, Editorial UNAM, México 2002. Página 171.

ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como órgano autónomo del Estado mexicano, como ya lo han hecho otras instituciones con resultados "favorables... En mi opinión debiera cumplirse de una vez la independencia de la institución, por que existe la necesidad y la posibilidad de hacerlo: un órgano autónomo recorrería con vientos más favorables su misión en el Estado moderno, que es el Estado de hoy. Vale la pena intentarlo. No sería aventura, si no culminación de un ascenso, favorecido por las nuevas circunstancias.⁵²

La subordinación del Ministerio Público con el Ejecutivo lo ha afectado de manera grave en cuanto a sus principios consistentes en la objetividad y buena fe que deben imperar en él.

La autonomía del Ministerio Público es necesaria para poder permitir la eficaz persecución de los delitos cometidos desde el poder público.

Considero que ya es necesario que México le dé plena autonomía al Ministerio Público sobre todo, con las reformas constitucionales en que instauran un sistema de proceso penal acusatorio y oral, ya que de esa manera se moderarían los excesos que un órgano autónomo podría cometer.

Esos excesos se moderarían con las reglas del debido proceso y permitirían que la autonomía del Ministerio Público fuera más positiva, claro, siempre y cuando se nombre a las personas idóneas a cargo de las procuradurías.

Mis propuestas en el presente trabajo son:

- Que a los Procuradores se les nombre por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelegidos, por lo menos una vez, por otro tiempo igual.

⁵² Ibidem. Página 14.

- Que los Procuradores sean designados, en el caso de la Procuraduría General de la Republica, por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado, en el caso de los Procuradores locales, serán designados por los mismo votos por las legislaturas.

- Los Procuradores no deben ser removidos ni suspendidos sino sólo por las causas que establece el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo a los procedimientos en sus leyes reglamentarias.

- Es necesario que el Ministerio Público tenga un órgano colegiado independiente, que sea integrado por personas igualmente independientes.

- Este órgano colegiado debe de tener mayores funciones que el Consejo de Profesionalización que hoy en día existe dentro de las Procuradurías y que deben ser llamados Consejos Generales del Ministerio Público.

Las funciones que debe de tener el Consejo General del Ministerio Público son las siguientes:

- Que las decisiones fundamentales del Procurador General de la República deban de ser sometidas y votadas por el Consejo;

- Que las iniciativas de ley y de reformas legislativas, de reglamentos y de instrumentos internacionales que el titular de la Procuraduría vaya a someter al Ejecutivo Federal deban de ponerse a su consideración.

- Que se deben de poner a su consideración todos aquellos instrumentos legales en las que se establezca disposiciones para el ejercicio de las funciones de las Procuradurías.

- Tendrá que hacer el presupuesto de egresos de las Procuradurías, para que después de ser aprobado el titular de la institución lo envíe directamente a la Cámara de Diputados o a los congresos locales.

- Intervendrá y aprobará la manera de selección, estabilidad y nombramiento de los miembros de servicio de carrera de procuración de justicia, así como de la preparación, vigilancia y disciplina de los mismos.

- Tendrá que aprobar previamente los nombramientos de los subprocuradores y los demás altos funcionarios que haga el Procurador, de acuerdo a como lo determine la ley.

Para que el Consejo General del Ministerio Público cuente con independencia, es necesario que cuente con nueve miembros, entre ellos el Procurador.

En el caso del Procurador General de la República, los Consejeros serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma calificación calificada.

Todos los integrantes del Consejo General del Ministerio Público deberán tener una experiencia de cuando menos diez años como abogados en el libre ejercicio de su profesión, o ser profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia.

Los integrantes del Consejo General del Ministerio Público durarán en su encargo cinco años y podrán ser reelectos para un periodo inmediato posterior.

Por todo lo anterior propongo las siguientes reformas constitucionales.

1. El párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo primero del artículo 21 Constitucional debe quedar en los siguientes términos:

Art. 21. La investigación de los delitos incumbe al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El Ministerio Público será ejercido por medio de organismos públicos autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme a las disposiciones de esta Constitución, las constituciones de las entidades federativas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las leyes respectivas.

La ley establecerá las bases para la preparación, selección, designación, estabilidad y promoción de los agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación, así como las causas y los procedimientos para la imposición de sanciones disciplinarias. El ingreso de los agentes del Ministerio Público y de la policía de investigación se llevará a cabo por medio de concursos de oposición.

2. Las fracciones II y VIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las fracciones II y VIII del artículo 76 Constitucional deben quedar en los siguientes términos:

Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armado y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

...

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; al Procurador General de la República, de entre los integrantes de la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos que le someta dicho funcionario, así como la designación de los Consejeros Generales del Ministerio Público de la Procuraduría General de la República.

3. El primer párrafo del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer párrafo del artículo 102 Constitucional debe quedar en los siguientes términos:

Art. 102. A.- El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, el cual será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, de entre los integrantes de la terna que someterá a su consideración el Presidente de la República, en los mismos términos previstos en el artículo 96 de esta Constitución, para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la terna propuesta por el Ejecutivo se deberá incluir a licenciados en derecho que tengan una experiencia de cuando menos diez años en el servicio de carrera de la procuración de justicia federal, en el desempeño de altos cargos en la Procuraduría General de la República o en alguna otra procuraduría de justicia dentro del país, o que tengan la misma experiencia mínima en el ejercicio libre de profesión o en la docencia universitaria, en materias relacionadas con la procuración de justicia, que hayan publicado obras académicas de reconocido prestigio.

El Procurador General de la República tendrá que ser mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años el día de la designación, durará en su encargo cinco años y podrá ser reelecto para un período inmediato posterior. Durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser suspendido o removido por las causas y conforme los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

El Procurador General de la República deberá someter a la aprobación del Consejo General del Ministerio Público Federal las decisiones fundamentales que determine la ley, entre las

que deberán ser incluidos los proyectos de iniciativas de ley y de reformas legislativas, reglamentos y de instrumentos internacionales que el Procurador deba someter al Ejecutivo Federal; el proyecto de presupuesto de egresos de la institución, que el Procurador enviará directamente a la Cámara de Diputados; los acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que expida el Procurador en ejercicio de sus funciones; la creación de consejos asesores y de apoyo. El Consejo también deberá aprobar las decisiones fundamentales sobre la preparación, selección, nombramiento, estabilidad y promoción de los miembros del servicio de carrera de procuración de justicia federal, así como sobre la vigilancia y la disciplina de dichos miembros.

Igualmente, el Consejo deberá aprobar previamente los nombramientos que el Procurador haga de los subprocuradores y los demás altos funcionarios que determine la ley.

El Consejo General del Ministerio Público Federal se integrará con el Procurador General de la República y con ocho Consejeros, que serán elegidos en los mismos términos que el Procurador General de la República.

Los miembros del Consejo General del Ministerio Público Federal deberán tener una experiencia de cuando menos diez años como abogados en el ejercicio libre de su profesión o como profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia.

Los miembros del Consejo General del Ministerio Público Federal tendrán que ser mexicanos por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años el día de la designación, durarán en su encargo cinco años y podrán ser reelectos para un período inmediato posterior. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

4. El párrafo sexto del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo sexto del artículo 102, apartado A Constitucional debe quedar en los siguientes términos:

Art. 102. A.- ...

...

Las funciones de consejero jurídico y de representante legal del Gobierno Federal ante los tribunales, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, salvo la competencia que establezcan las leyes en materia fiscal y los deberes que imponga la Ley de Amparo.

5. Se adiciona la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción VIII del artículo 116 Constitucional debe quedar en los siguientes términos:

Art. 116. ..

...

VIII. El Ministerio Público de cada entidad federativa será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado, de entre los integrantes de la terna que someta a su consideración el gobernador del Estado. En la terna propuesta por el gobernador del Estado se deberá incluir a licenciados en derecho que tengan una experiencia de cuando menos diez años en la procuración de justicia de la entidad federativa que se trate, en el ejercicio libre de profesión o en la docencia universitaria en materias relacionadas con la procuración de justicia.

El Procurador General de Justicia tendrá que ser mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años el día de la designación, durará en su encargo cinco años podrá ser reelecto para un periodo inmediato posterior.

Durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser suspendido o removido por las causas y conforme a los procedimientos que establezca la Constitución del Estado para reclamar las responsabilidades de los servidores públicos.

El Procurador General de Justicia deberá someter a la aprobación del Consejo General del Ministerio Público Estatal las decisiones fundamentales que determine la ley, particularmente los proyectos de iniciativa de ley y de reformas legislativas y reglamentos que deba someter al Ejecutivo Estatal; los acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que expida el Procurador en ejercicio de sus funciones, así como las decisiones relativas a la

preparación, selección, nombramiento, estabilidad y promoción de los miembros del Ministerio Público Estatal, y sobre su vigilancia y disciplina. El Consejo deberá aprobar previamente los nombramientos que el Procurador haga de los Subprocuradores y los demás altos funcionarios que determine la ley.

El Consejo General del Ministerio Público Estatal se integrará con el Procurador General de Justicia y con ocho Consejeros, que serán elegidos en los mismos términos que el Procurador General Justicia.

Los miembros del Consejo General del Ministerio Público Estatal deberán tener una experiencia de cuando menos diez años como abogados en el ejercicio libre de su profesión o como profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia.

Los miembros del Consejo General del Ministerio Público Estatal tendrán que ser mexicanos por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años el día de la designación, durarán en su encargo cinco años y podrán ser reelectos para un período inmediato posterior. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

6. Se reforma el artículo 122, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El apartado D del artículo 122 Constitucional debe quedar en los siguientes términos:

122.- ...

...

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de entre los integrantes de la terna que someta a su consideración el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En la terna propuesta por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se deberá incluir a licenciados en derecho que tengan una experiencia de cuando menos diez años en la procuración de justicia del Distrito Federal, en el ejercicio libre de profesión o en la docencia universitaria en materias relacionadas con la procuración de justicia.

El Procurador General de Justicia tendrá que ser mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años el día de la designación, durará en su encargo cinco años podrá ser reelecto para un periodo inmediato posterior.

Durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser suspendido o removido por las causas y conforme a los procedimientos que establece el Título Cuarto de esta Constitución y sus leyes reglamentarias para reclamar las responsabilidades de los servidores públicos.

El Procurador General de Justicia deberá someter a la aprobación del Consejo General del Ministerio Público del Distrito Federal las decisiones fundamentales que determine la ley, particularmente los proyectos de iniciativa de ley y de reformas legislativas y reglamentos que deba someter al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los acuerdos, circulares y demás disposiciones generales que expida el Procurador en ejercicio de sus funciones, así como las decisiones relativas a la preparación, selección, nombramiento, estabilidad y promoción de los miembros del Ministerio Público del Distrito Federal, y sobre su vigilancia y disciplina. El Consejo deberá aprobar previamente los nombramientos que el Procurador haga de los Subprocuradores y los demás altos funcionarios que determine la ley.

El Consejo General del Ministerio Público del Distrito Federal se integrará con el Procurador General de Justicia y con ocho Consejeros, que serán elegidos en los mismos términos que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Los miembros del Consejo General del Ministerio Público del Distrito Federal deberán tener una experiencia de cuando menos diez años como abogados en el ejercicio libre de su profesión o como profesores universitarios en materias relacionadas con la procuración de justicia.

Los miembros del Consejo General del Ministerio Público del Distrito Federal tendrán que ser mexicanos por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años el día de la designación, durarán en su encargo cinco años y podrán ser reelectos para un periodo inmediato posterior. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las instituciones que se crean para gobernarse con el tiempo y los cambios en la sociedad se pueden transformar y en otras ocasiones desaparecen para satisfacer las necesidades en el tiempo y lugar de una sociedad, por lo que no siempre pueden permanecer estáticas ante las demandas sociales.

SEGUNDA. El existir órganos del Estado con autonomía constitucional, mismos que toman sus propias decisiones y tienen su propia estructura orgánica, responde a la exigencia de salvaguardar el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y los principios constitucionales que rigen al Estado, permitiendo con esto la coexistencia armónica de toda agrupación humana.

TERCERA. En México el Ministerio Público es un dependiente directo del Poder Ejecutivo, pues éste lo propone, no obstante que lo debe de aprobar la Cámara de Senadores, lo puede remover libremente, lo que afecta la imparcialidad con la que debería de actuar, por lo que considero que es necesario que esta institución sea un organismo autónomo.

CUARTA. Proponer la reforma constitucional para otorgarle autonomía al Ministerio Público, considero que este es el momento idóneo, aprovechando las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008, ya que de acuerdo a esas reformas existen diferencias sustanciales entre el Ministerio Público anterior a la reforma y después de la reforma, tales como que ya no es el titular del monopolio de la acción penal y del no ejercicio obligatorio de ella en todos los casos, y de esa manera nos llevaría a reconfigurarlo institucionalmente para fortalecerlo y adecuarlo a las funciones requeridas para el nuevo sistema procesal penal acusatorio.

QUINTA. A los Procuradores, tanto Federal, Estatal o del Distrito Federal, se le

debe de garantizar su inamovilidad mientras observe la debida conducta y cumpla cabalmente con sus funciones. Para ello, el procedimiento excepcional de su remoción debe ser transparente, asegurando un juicio imparcial que determine y fundamente la causa de su remoción. Ello integra fundadamente la formulación de un debido procedimiento disciplinario de esas características.

SÉXTA. Gracias a la autonomía que se le conceda al Ministerio Público podrá éste tener su propia gestión presupuestaria y así permitirle y concederle independencia funcional, sin perjuicio del control de la gestión a posteriori, por los órganos correspondientes del Estado.

SÉPTIMA. El nombramiento de los agentes del Ministerio Público debe responder a un mecanismo de selección (concurso, exámenes y procedimientos) sobre la base fundamental de la idoneidad para cumplir la función, evitando que priven criterios políticos o personales en el nombramiento. En esta última recomendación es preciso adelantar mayormente, instaurando un servicio civil de carrera que comprende no sólo la mecánica de las designaciones sino también la formación profesional inicial, la actualización, la especialización y el conjunto de normas protectoras del trabajo así como las disposiciones disciplinarias y las de reconocimiento de méritos excepcionales en el cumplimiento del deber.

OCTAVA. Se debe de crear un Consejo General del Ministerio Público independiente dentro de las Procuradurías, que sea integrado por personas igualmente independientes, para que el Ministerio Público o el Procurador no se distraigan de sus verdaderas funciones.

NOVENA. Los salarios de las personas que ocupan el cargo Agentes del Ministerio Público deben ser superiores a lo que son en la actualidad, pues de ésta forma se lograría que el personal se motive, y asimismo tenga interés en crear una verdadera carrera dentro de la Institución, lo cual le dará la

experiencia necesaria, que a su vez transmitirá a las nuevas generaciones de Agentes del Ministerio Público, y no se siga dando el fenómeno de abandono del cargo por parte de las personas que verdaderamente tienen la capacidad y la experiencia suficientes, por necesidad económica. Asimismo, con esta medida, se podría mermar un poco el gran problema de la corrupción.

DÉCIMA. El hecho de que se le otorgue autonomía constitucional al Ministerio Público no quiere decir que va ser una solución para la mayoría de los problemas estructurales que afectan a esa institución, pero no obstante se debe dar pensando en una mejor procuración de justicia y de que la sociedad pueda confiar en ella.

BIBLIOGRAFÍA

Archivo General de La Nación. Memoria de Justicia e Instituciones Públicas, Editada por J.F Jens. México. 1902.

Carpizo, Jorge. "La procuración de justicia como parte esencial del Estado democrático de derecho". En: Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coordinadores). El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos de la UNAM, 2006, Tomo I.

Castro, Juventino. El Ministerio Público en México; Funciones y Disfunciones. Porrúa. México, 1990, 7ª Edición.

Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Porrúa. México, 1993. 30ª Edición.

Congreso de la Unión (1978). El Artículo 21 de la Constitución de 1917. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (IV), 279-280. 2ª Edición.

Congreso de la Unión. (1978). El Artículo 103 de la Constitución de 1917. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (VII).

Congreso de la Unión (1978). El Artículo 124 de la Constitución de 1917. Los derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (VII), 2ª Edición.

Congreso de la Unión (1979). El Artículo 102 de la Constitución de 1917. Los derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. (XI), 138. 2ª Edición.

Colosio Villegas, Daniel. Historia Moderna de México. El Porfiriato, Vida Social. Hermes. México 1957, 1ª Edición.

De Pina Vara, Rafael. Comentarios Al Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales. Herrero. México, 1961 2ª Edición.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. Porrúa. México, 1992. 18ª Edición.

Duce, Mauricio. El Ministerio Público en la reforma procesal penal en América Latina: una visión general acerca del estado de los cambios (en línea). Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago de Chile (citado 10/10/2006). Disponible en: <http://www.cejamericas.org/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf>

Fix-Zamudio, Héctor, "Aproximación al estudio de la oralidad procesal, en especial en materia penal", *Estudios jurídicos en homenaje a Cipriano Gómez Lara*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2007.

García Cordero, Fernando (1991). Ministerio Público o Fiscalía Especial. Revista de la Facultad de derecho (XII).

García Ramírez, Sergio. Derecho Procesal Penal. Porrúa. México, 1985. 12ª Edición.

García Ramírez, Sergio. (1984). Ley de la Procuraduría General De La República del 27 de diciembre de 1974. Revista Mexicana de Justicia. 84.

García Ramírez Sergio, *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Garduño Garmendia, Jorge. El Ministerio Público en la Administración de Delitos. Limusa. México, 1988. 2ª Edición.

González Bustamante, Juan José. Derecho Procesal Mexicano. Porrúa. México, 1985. 8ª Edición.

González Ruiz, Samuel; López Portillo, Ernesto y Yañez, José Arturo. Seguridad Pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas. 1ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Guarneri, José. Las Partes En el Derecho Penal. José Ma. Cajica Sr. México 1968. 1ª Edición.

Instituto de Capacitación. Memoria. Procuraduría General de la República. México, 1993. 8ª Edición.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. U.N.A.M. México, 1985. 1ª Edición.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. U.N.A.M. México, 1988. 3ª Edición.

Kohler, J. El Derecho de los Aztecas. Revista de la Escuela Jurídica de Derecho. México, 1924.

Machorro Narváez, Paulino. El Ministerio Público, La Intervención de Tercero en el Procedimiento Penal y la Obligación de Consignar, según la Constitución. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991. 1ª Edición.

Ojeda Bohorquez, Ricardo, "Perspectivas de la reforma penal: vicios y virtudes", Foro Jurídico, núm. 57, junio de 2008.

Onieva, Antonio J. Diccionario Múltiple. Paraninfa. España, 1987.

Osario y Nieto, César Augusto. La Averiguación Previa. Porrúa. México, 1989. 9ª Edición.

Pineda Pérez, Benjamín Arturo. El Ministerio Público como Institución Jurídica Federal y como Institución Jurídica del Distrito Federal. Porrúa. México, 1991. 1ª Edición.

Piña y Palacios, Javier. (1984). Origen del Ministerio Público en México. Revista Mexicana de Justicia. 84.1 (11).

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Poder judicial y Ministerio Público. UNAM/Editorial Porrúa. México, 2006. 3ª Edición.

Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Ley Orgánica de Acuerdos y Circulares. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. México, 1978. 2ª Edición.

Procuraduría General de la República. Código de Ética Profesional para los Agentes Federales del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Procuraduría General de la República. México, 1993. 12ª Edición.

Procuraduría General de la República: Código Penal para el Distrito Federal. Procuraduría General de la República. México, 1994, 2ª Edición.

Procuraduría General de la República. Historia de la Procuraduría General de la República. Procuraduría General de la República. México, 1987. 5ª. Edición.

Procuraduría General de la República. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Procuraduría General de la República. México, 1985. 3ª Edición.

Procuraduría General de la República. Programas de Estudio del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, México, 1993, 12ª Edición.

Quintanilla, Miguel. Diccionario de la Filosofía Contemporánea. México, 1976.

Rabasa, Emilio. Mexicano esta es tu Constitución. Cámara de Diputados. México, 1982. 4ª Edición, Feb.

Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, México, núm. 11, enero-junio de 2008.

Vieyra Salgado, César. Los Auxiliares del Ministerio Público. Pachuca, Hidalgo.

México, 1962. 1ª Edición.

Zepeda Lecuona, Guillermo. Crimen sin castigo. Procuración de Justicia Penal y Ministerio Público en México. 1ª Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Documentos

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMERICAS. Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2006-2007 [en línea], Chile, 2007 [citado 31/08/2007], Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte/>

INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA Y JUSTICIA PENAL. México, Presidencia de la Republica, 2004. Iniciativa de Reforma Constitucional, [citado 10/05/2007] Disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>

INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PUBLICA Y JUSTICIA PENAL. México, Presidencia de la Republica, 2004. Iniciativa de Reforma Legal, [citado 10/05/2007], Disponible en: <http://seguridadyjusticia.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=107>
PRIMERA INICIATIVA EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL Y SEGURIDAD

El dictamen de la Cámara de Diputados, en el que se glosan las iniciativas de los legisladores, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/RecJur/MemoriaEventos/ComentariosReformaConstitucionalMateriaPenal.htm.