

29
32



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ARAGON

LA PROBLEMÁTICA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JULIO CESAR CONTRERAS CASTELLANOS



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO PRIMERO	
MARCO HISTORICO	
A) Antecedentes del Ministerio Público.	1
1) Grecia	2
2) Roma	2
3) Francia	3
4) España	11
B) El surgimiento y evolución del Ministerio Público como Institución en México.	12
CAPITULO SEGUNDO	
ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.	25
A) El fundamento Constitucional del Ministerio Público	26
B) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	33
C) El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	44
CAPITULO TERCERO	
LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	60
A) Breve referencia de la organización del Estado	61
B) El Presidencialismo en México	71
C) La Naturaleza Jurídica de la Procuraduría General de la República y su Problemática.	78
CAPITULO CUARTO	
EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	100
A) La vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad.	101
B) La impugnación de sentencias por el Ministerio Público Federal	106
C) Las funciones distintas de la persecutoria del Ministerio Público Federal.	111

	Pág.
CONCLUSIONES	118
BIBLIOGRAFIA	124
LEGISLACION CONSULTADA	126

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

En el transcurso del desarrollo de este trabajo, nos enfrentamos con un buen número de obstáculos que de una forma u otra nos condujeron a incidir en una serie de confusiones, las cuales afortunadamente fueron despejadas gracias a la inapreciable ayuda que presta el Seminario de Derecho Público de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón/U.N.A.M., a sus alumnos egresados.

Por otra parte es menester aclarar que el tinte administrativo dado al tema, es debido a que partimos del supuesto de que la Procuraduría General de la República es un Órgano de la Administración Central, motivo por el cual nos atrevimos a incluirla dentro de este aspecto del Derecho.

Ahora bien, con la tónica anterior trataremos de establecer en forma sistemática, en el trabajo que se presenta, la evolución histórica de la Institución del Ministerio Público pasando por las culturas griega, romana, francesa, española, hasta llegar a la concepción mexicana de la misma.

En el segundo capítulo de esta Tesis, nos avocaremos al estudio y análisis de los ordenamientos legales que rigen la actividad de la figura jurídica que se comenta, acudiendo tanto a sus bases constitucionales como a su Ley Orgánica y Reglamento.

De tal forma que con lo anterior, nos encontraremos en aptitud de comprender y opinar lo pertinente sobre la enorme discusión relativa a la problemática de la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República, del Procurador General y de la Institución del Ministerio Público, que fueron ampliamente tratadas en años anteriores por dos ilustres juristas mexicanos -

como lo fueron Don Luis Cabrera y Don Emilio Portes Gil, que ofrece hoy en -
dfa, un excelente punto de partida para una discerción jurídica.

Por último, en el presente trabajo también nos referiremos al análisis
de las funciones distintas de las persecutorias que tiene el Ministerio Públi
co de la Federación, hasta llegar a la novedosa facultad de recepción de que-
jas por la Procuradurfa General de la República, que podemos decir, tiene su
antecedente en el Ombudsman sueco y finlandés, aunque claro está, que no con
todas y cada una de las caracterfsticas con que se dá en esos paises.

CAPITULO PRIMERO

M A R C O H I S T O R I C O

A). Antecedentes del Ministerio Público en: 1).- Grecia; 2).- Roma; 3).- Francia; 4).- España. B).- El Surgimiento y Evolución del Ministerio Público como Institución en México.

A) ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO.

En el devenir histórico de la humanidad, **la sociedad ha experimentado** de una manera u otra, el carácter impositivo del Estado y, por ende toda su reglamentación y organización, aunque - sin dejar de **observar lo subjetivo** - de la apreciación - en el caso concreto se devela el **aspecto jurídico**, que - determina o concretiza a toda una actividad social.

Existen autores que señalan, en atención a lo **preceptuado** constitucionalmente - que es el objeto que nos ocupa -, la naturaleza positiva de las - funciones que la Institución del Ministerio Público ha **tenido**, pero también los hay que manifiestan el empaque contradictorio y aún a veces hasta perjudicial de dichas funciones, por el sólo hecho de la **dependencia jerárquica** - que guarda con relación al Poder Ejecutivo Federal y en **otras ocasiones** señalan **corruptelas** que surgen precisamente de esta relación.

Para evitar lo anterior, se han propuesto un **sinnúmero** de fórmulas de las cuales procuraremos hablar en el presente trabajo.

1).- GRECIA.

Se pretende ubicar el precedente más remoto del Ministerio Público - dentro del ámbito de las Instituciones del Derecho Griego, aunque la actividad represiva se ejercitó por medio de la **venganza privada**, en sus orígenes. Así pues, es de resaltarse que en el Derecho Atico, era el ofendido por el delito el que ejercitaba la acción penal ante los Tribunales, confirmándose así, que regía el principio de la **acusación privada**. Posteriormente la **acusación popular** al dejar atrás el pensamiento de que fuese el ofendido por el - hecho delictivo precisamente el comisionado para acusar, por lo que se puso

el ejercicio de la acción penal en manos de un ciudadano imparcial, con lo -
cual se realizó una muy importante reforma en el procedimiento, ya que se -
creó así la posibilidad de que un tercero desprovisto de sentimientos de ven-
ganza y de pasión, persiguiese al responsable y procurase su castigo o por -
el contrario el reconocimiento de su inocencia. Esto último como a una entre-
ga de real justicia social y de una mejor aplicación del Derecho.

Por lo tanto, los conocedores del tema pretenden encontrar en los TE-
MOSTETI su antecedente histórico, quienes poseían en el derecho griego el en-
cargo de denunciar los delitos ante el Senado o ante la Asamblea del pueblo,
para que se designara un representante que portara y sostuviese la acusación.

2).- ROMA.

En Roma existía una división de las actividades judiciales, una ante
el Magistrado (IN IURE) y, otra ante un Juez (IN IUDICIO), aunque en Ro-
ma todo ciudadano estaba facultado para promover la acción penal, tal y como
se desprende de las llamadas LEGIS ACTIONES, en las cuales se mencionaba la
MANUS INIECTO, que era claramente una aprehensión corporal privada que efec-
tuaba el sujeto acreedor sobre la persona del sujeto deudor cuando éste no -
quería dar cumplimiento a una condena judicial, de tal forma que el acreedor
podía pasearlo exhibiéndolo públicamente en un término de sesenta días por -
el mercado, una vez cada veinte días, para ver si alguien pagaba la deuda y
en caso contrario, lo podía vender o bien privarlo de la vida.

Se dice que el poder de los Magistrados estaba otorgado con la denomi-
nación de POTESTAD o de IMPERIUM. Entre las atribuciones de dicho Magistrado
se encontraba la de un poder de administración y de policía, que abarcaba el
derecho de imponer castigos corporales.

En Roma algunos de sus hombres más prominentes como Catón y Cicerón, - fueron los poseedores del ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Posteriormente - como lo señalamos con antelación - esta tarea se les designó a los Magistrados, como los CURIOSI, STATIONARI o IRENARCAS, que desempeñaron funciones policiales, así como a los PRAEFECTUS URBIS en las ciudades; los PRAESIDES o PROCONSULES, los ADVOCATI FISCO y los PROCURADORES CAESARIS de la etapa imperial, que si bien inicialmente fueron considerados como administradores de los bienes del príncipe, con posterioridad - llegaron a tener importancia en las cuestiones administrativas y judiciales en que se afectaba o tenía ingerencia e interés el fisco.

De lo anterior, es de comprenderse que todo ciudadano en Roma estuviese facultado para promover la acción popular, así lo hace notar Manduca, citado por el Doctor Juventino V. Castro, en el sentido de que: "... cuando Roma se hizo la ciudad de infames delatores, que, causando la ruina de integros ciudadanos, adquirían honores y riquezas; cuando el romano se adormeció en una indolencia egoísta y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta conciencia de derecho ..." 1

3).- FRANCIA.

El Estado como una organización social, históricamente se percató de la importancia y relevancia de la creación de un órgano, que dependiente de

1. El Ministerio Público en México; No. de ed. quinta; Edit. Porrúa, México,- 1983; p. 2.

ese mismo Estado, se encargue de la persecución de los delitos, dando paso así al sistema inquisitivo, que a pesar de que éste cae en desprestigio, por el error de darle esa persecución de los delitos al Juez, transformándolo de esta manera en juez y parte, el Estado crea un ente público no transitorio - que será el encargado de llevar la acusación ante el Poder Judicial.

El Ministerio Público nació en Francia, a consecuencia de las transformaciones de orden político y social introducidos en este país por la victoria de la Revolución de 1793, surgiendo también así formalmente el período de la acusación estatal.

Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente, conforman sin lugar a dudas, el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano, impartía la justicia detentando bajo su mando tanto la prerrogativa a la vida y de la muerte, con la justificación de que a él correspondía esto por derecho divino.

La Institución tuvo su origen en Francia, con los Procuradores del Rey que fueron producto de la Monarquía francesa del siglo XIV creados para la defensa de los intereses del Príncipe y del Estado, enmarcados en las ordenanzas de 1522, 1523 y de 1586, se dividía en dos funcionarios reales, que eran: el Procurador del Rey que estaba comisionado para atender los actos del procedimiento, y el Abogado del Rey que se encargaba del litigio en todos y cada uno de los negocios que le interesaban al Monarca o a las personas que estaban bajo su protección. Durante este período el Ministerio Público no asume la característica de representante del Poder Ejecutivo ante el Judicial, por que entonces no se configuraba aún la teoría de la división de poderes, por lo tanto no se trata de una magistratura independiente.

La revolución francesa trató de transformar en cierto modo estas dos Dependencias, porque si bien es cierto que se quiso dar término a toda tradición, no fue posible hacerlo de manera total, ya que éstas siguieron guardando dependencia del Poder Ejecutivo y las funciones que se les encomendaron - eran de requerimiento y de acción, concediéndoles además cierto margen de libertad para el cumplimiento de su cometido, de tal manera que se le encargaron las funciones que estaban reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, a comisarios encargados de promover la acción penal y de ejercitar las penas y a los Acusadores Públicos que debían sostener la acusación en el juicio.

Inicialmente el Ministerio Público francés estaba seccionado en dos: una parte dedicada a la atención de negocios civiles y la otra, para los penales, que se asignaban según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al Comisario del Gobierno o al Acusador Público.

En el nuevo sistema, se unieron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público. Se ha establecido que el Ministerio Público vio la luz por vez primera en la época de la Monarquía y se toma como punto de partida de ésta Institución, la ordenanza de Luis XIV en 1670, aunque fueron las leyes de la Asamblea Constituyente las que le dieron origen al modificarse las Instituciones político-sociales en Francia, así en la Ley del 22' Brumario, año VIII, se restableció a la figura del Procurador General que se conservó en las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, y por la Ley de 20 de abril de 1810, el Ministerio Público quedó definitivamente organizado como Institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo.

En la primera República, el Ministerio Público se mantuvo firme y lo

mismo sucede en el Primer Imperio, obteniendo su máxima definición en la Segunda República, al reconocerse su independencia en relación al Poder Ejecutivo.

El Ministerio Público francés tuvo a su cargo, ejercitar la acción penal, perseguir en nombre del Estado, ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el período de ejecución de sentencia, representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. En los crímenes intervino de manera preferente, sobre todo cuando se estimaba que se afectaban los intereses públicos; en los delitos y en las contravenciones, sólo actuaba de manera subsidiaria. Se determinaron con precisión las funciones encargadas al Ministerio Público y a la Policía Judicial, conforme al artículo 8° del Código de Instrucción Criminal, la Policía Judicial investigaba los crímenes, delitos y las contravenciones, reunía las pruebas y entregaba a los autores a los tribunales encargados de sancionarlos.

El artículo 16 del Código Brumario, se expresaba que la Policía Judicial se constituía para conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Las funciones de Policía Judicial se atribuían a los jueces de paz y a los oficiales de gendarmería. Posteriormente el artículo 21 del Código Brumario, año IV, extendió esta función a los guardias campestres y forestales, a los alcaldes de los pueblos y a sus auxiliares, a los comisarios de la policía, a los Procuradores del Rey, a los jueces de paz y a los de instrucción los comisarios de policía o, en su caso los alcaldes o sus auxiliares, intervenían en la investigación de las contravenciones, a menos que la ley reservase estas funciones a los guardas forestales. Los prefectos de los departa-

mentos o el prefecto de la Policía de París, estaban facultados por sí mismos o con la ayuda de los oficiales de Policía Judiciales a proceder a la investigación de los delitos, crímenes o contravenciones y a poner a los responsables, a disposición de los tribunales encargados de juzgarles.

En el caso de delitos flagrantes, se desahogaban las diligencias más urgentes y se buscaban las pruebas que demostrasen la existencia de los delitos. Los comisarios de policía, los alcaldes y sus auxiliares, sólo en las contravenciones de policía, por medio de procesos verbales que se remitían con posterioridad al oficial comisionado para continuar la averiguación.

Estos procesos verbales que formaban el período procesal, eran de gran utilidad al Ministerio Público para instruirse acerca del ejercicio o no ejercicio de la acción penal, pero las diligencias realizadas en esta etapa poseían diferente valor probatorio, pues en tanto que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la policía, sin el control y vigilancia del Ministerio Público, eran tan sólo una información de los hechos, las encomendadas a los substitutos del Procurador o a sus auxiliares estimaban fuerza probatoria plena.

En el desarrollo de las funciones de policía judicial, la vigilancia y control de la averiguación quedaba en manos del Procurador General del Tribunal de Apelación.

Ello implica porque en Francia, el ofendido por un delito que no ha logrado que el Ministerio Público ejercite la acción penal, demanda la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión, porque éstas también forman parte de la policía judicial, lo que no sucede en México. En las contravenciones no es indispensable que concurra

el Ministerio Público con el ofendido, pero en todo caso éste tiene el derecho de vigilar que el proceso continúe su marcha normal.

La legislación francesa estableció una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción y de requerimiento que constituían el ejercicio de la acción penal y las funciones de Policía Judicial que comprendían la -- investigación previa. Solo intervenía el Procurador del Rey en el desarrollo de los procesos verbales de una manera excepcional, cuando se trataba de - crímenes flagrantes, con el objeto de evitar que se destruyesen las pruebas, y su intervención se reducía a la práctica de las diligencias más indispensables para comprobar el cuerpo del delito y tomar declaraciones de los testigos presenciales, debiendo dar inmediato aviso al juez de Instrucción en turno. Tuvo precaución el legislador francés de evitar que el Ministerio Públi-co invadiese las funciones encargadas a la jurisdicción. Solo al Procurador-del Rey se le encargaba personalmente estas atribuciones. Los demás funcionarios del Ministerio Público, como el Fiscal General y los Abogados Fiscales y substitutos, no podían desempeñar funciones de policía judicial, sino de control y vigilancia en las actuaciones que se practicaban. La investigación de los delitos se ejercía bajo la autoridad de los tribunales pero siempre - bajo la vigilancia del Procurador.

Ahora bien, en la actualidad, la organización del Ministerio Público está encabezada por el Ministro de Justicia, que ejerce su autoridad por medio del Procurador General ante la Corte de Casación, el que actúa como Jefe del Parquet, y también por conducto de los Procuradores Generales ante los - Tribunales de apelación; así como los Procuradores de la República, que son los que actúan ante los Tribunales de Instancia y de Grande Instancia; y todos son auxiliados por un cuerpo de abogados asesores.

Los integrantes del Ministerio Público actúan al mismo tiempo como Magistrados Judiciales y como Funcionarios Administrativos. En el primero de los casos obran como parte principal o accesoria en materia civil, cuando se requiere la tutela de ciertos intereses jurídicos, como los correspondientes a menores, incapacitados y ciertos aspectos de los derechos familiares y del estado civil; y lo que es más importante aún, intervienen como parte acusadora en el proceso penal, y además colaboran con el juez de Instrucción en la investigación de los delitos y solo cuando existe un delito flagrante puede actuar de manera autónoma.

En su actividad de funcionarios administrativos, el Ministerio Público representa los intereses del Gobierno ante los tribunales y también proporciona asesoría cuando es de considerarse que haya interés público. En Francia, ante estas dos funciones que en el fondo son contradictorias por parte del Ministerio Público, se ha pretendido conciliarlas, mediante la aplicación del artículo 5° de la ordenanza del 23 de diciembre de 1958, accogiéndose a una costumbre forense, que dispone que los integrantes del Ministerio Público están sujetos a la dirección y control de los jefes jerárquicos presididos por el Ministerio de Justicia, pero que "en la audiencia la palabra es libre", o sea que cuando intervienen como parte principal o accesoria en los procesos judiciales, sus alegatos orales no están vinculados a las instrucciones de jerarquía administrativa.

Ha sido menester a nuestro parecer, el haber mencionado, aunque de manera somera el desarrollo histórico de esta Institución en Francia, en virtud de que fue aquí donde sufrió transformaciones tan trascendentales la Institución del Ministerio Público.

4).- ESPAÑA.

En España existió la Promotoría Fiscal desde el siglo XV, como un legado del Derecho Canónico. Hay que apuntar que ya el "Fuero Juzgo" plasmaba una Magistratura para actuar ante los tribunales en caso de que no hubiera un interesado que acusara al delincuente; este funcionario era un mandatario particular del Monarca en cuya representación actuaba.

Los Promotores Fiscales actuaban en representación del Rey siguiendo al pie de la letra sus instrucciones. Las atribuciones de los Promotores Fiscales estribaba en vigilar lo que acontecía ante los tribunales del crimen y en actuar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante era el Soberano.

En la Novísima Recopilación, Libro V, Título XVII, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. En las Ordenanzas de Medina, en 1489, se menciona a los fiscales. Después con Felipe II, se crearon dos fiscales, uno para actuar en los juicios civiles y otro para los criminales.

Posteriormente el Procurador Fiscal formo parte de la "Real Audiencia"; actuando a favor de las causas públicas y en aquellos asuntos que tenfa interés la corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la Hacienda Real y también integraba el Tribunal de la Inquisición.

En relación al Tribunal de la Inquisición, el Maestro Floris Margadant, dice: "... En este paso de la persecución a cargo de obispos hacia una persecución a cargo de una organización dependiente directamente de Roma, se puede ver el origen de la famosa Inquisición. Esta habfa surgido en la lucha cruel contra los Albigenses, y desde los Reyes Católicos habían pedido a Sixto IV que Castilla se viera favorecida por el establecimiento de un tribu

nal permanente del Santo Oficio de la Inquisición, en 1478, continuó allí - sus funciones en contra de los moros y judíos que simulaban haberse convertido al cristianismo ...El tribunal se componía de dos inquisidores y un acusador (fiscal); ..." 2

Durante el reinado de Felipe V, se tuvo la pretensión de abolir las - Promotorías en España por Decreto de 10 de noviembre de 1713, pero la idea - no fue bien acogida y se desechó unánimemente por los tribunales españoles.

Por Decreto de 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal actuó bajo - la dependencia del Ministerio de Justicia. Era una magistratura independien- te de la Judicial y sus funcionarios eran removibles. Se compuso de un Procu- rador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un Abogado General y otro asistente. Existieron además, los Procuradores Generales en cada Corte de Apelación o Audiencia Provisional ayudado por un Abogado General y de otros asistentes.

B).- EL SURGIMIENTO Y EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO COMO INSTITUCION EN MEXICO.

Antes de entrar de lleno a el desarrollo histórico de la Institución del Ministerio Público en México, es menester hacer la acotación de los prin- cipios fundamentales que le rigen en nuestro derecho patrio. De entre ellos, el de la Unidad es el que caracteriza al Ministerio Público, ya que aunque - esta sea representada por varias personas físicas en el ejercicio de las a- tribuciones que le señalan los artículos 21 y 102 constitucionales, es preci- samente la Institución como bloque monolítico la que ejecuta o realiza los -

2. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano; No. de ed. primera; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/U.N.A.M., México, 1971; p. 120.

actos por sí misma, teniendo una representación única.

La Indivisibilidad es también un principio inherente al Ministerio Público, mediante el cual, actúa en representación de una sola persona, haciéndolo ésta y sus agentes con el criterio general de la Institución.

Por último, el Ministerio Público al realizar su actividad determinada exclusivamente por la Constitución y por la Ley de la Institución, no es susceptible de intromisión en ella por otros órganos del Poder Público, dada su dependencia del Poder Ejecutivo, lo que constituye el principio de la Independencia atribuido a la Institución.

En tal forma que con esto se puede dar una visión de lo que es el Ministerio Público Federal, a fin de que en el momento oportuno de este trabajo estemos en aptitud de formular las conclusiones pertinentes, y podamos ingresar a lo que corresponde al presente inciso que se comenta.

En relación a la evolución histórica del Ministerio Público en México, debemos atender al desarrollo político-social de la cultura prehispánica en el territorio nacional.

Entre los Aztecas imperaba un sistema de normas para regular el orden y sancionar toda conducta hostil a las costumbres y usos sociales. El poder del Monarca se delegaba en distintas atribuciones a funcionarios especiales; en el caso del Tlatoani, que era quien representaba a la divinidad y gozaba de la libertad de disponer de la vida a su arbitrio. Entre sus atribuciones, se encontraban la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba a los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes.

Con el choque de las dos culturas, en el fenómeno de la conquista, emergieron múltiples desmanes y abusos de parte de los conquistadores, tanto funcionarios como de los particulares, además de quienes escudándose en la doctrina cristiana, abusaban de su investidura para cometer atropellos.

En relación a la persecución de los delitos, imperaba como consecuencia inmediata, una total anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas invadían jurisdicciones, establecían multas y privaban de la libertad a las personas, guiados por su despótico arbitrio.

En continuación a lo anterior nos comenta el Maestro Colín Sánchez, - que "... La persecución del delito en esa etapa, no se encomendó a una institución o funcionario en particular; el Virrey, los Gobernadores, las Capitanías Generales, los Corregidores y muchas otras autoridades, tuvieron atribuciones para ello ..." 3

Hasta que la recopilación de Indias, en la Ley del 5 de octubre de - 1626 y 1632, disponía: Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las - reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal. 4

El Ministerio Público en México tiene profundas raíces en la Institución de las Promotorías Fiscales que existieron durante el Virreynato. Al - respecto el Diccionario Jurídico-Mexicano, señala: "... La legislación española que se aplicó durante la época colonial denominó a los integrantes de -

3. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; No. de ed. sexta; Edit. Porrúa, México, 1980; p. 96.

4. cfr.; Castro, Juventino V.; op. cit.; p. 6.

esta Institución 'promotores o procuradores fiscales' con tres atribuciones principales: a) defensores de los intereses tributarios de la Corona, actividad de la cual tomaron su nombre; b) perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal, y c) asesores de los tribunales, en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia..." 5

A partir de las leyes de Recopilación, se menciona al Promotor o Procurador Fiscal, que no intervenía en el proceso sino hasta la iniciación del plenario, Felipe II, en el año de 1565, se preocupó por su perfeccionamiento y dictó disposiciones para organizarlo, pero se advierte que la Institución no constituyó una magistratura independiente, y si intervenía el promotor en el proceso era formando parte integrante de las jurisdicciones. Se le cita en la Ordenanza del 9 de mayo de 1587 que fue reproducida en México por la Ley de 8 de junio de 1823, creándose un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales del crimen.

Las opiniones autorales coinciden en que tres elementos han concurrido en la integración del Ministerio Público en México: La Procuraduría o Promotoría de España; el Ministerio Público Francés y un bloque de elementos propios, verdaderamente Mexicanos. Esto en referencia a la organización actual del Ministerio Público que data de la Constitución de la República, promulgada el 5 de febrero de 1917.

En el decreto de 9 de octubre de 1812, se estableció que en la Audiencia de México habría dos fiscales. La Institución de la fiscalía mencionaba

5. Lombardo A., Horacio y otros; Diccionario Jurídico Mexicano, t. VI; No. de ed. primera; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/U. N. A. M., México, 1984, p.p. 185 y 186.

en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, expresaba que el Supremo Tribunal de Justicia, contaría con dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal. Lo mismo se establecía en la Constitución Federalista de 4 de octubre de 1824. Al respecto el Doctor Juventino V. Castro manifiesta que: "... Nacido México a la vida independiente, siguió sin embargo rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el citado Decreto de 9 de octubre de 1812 ..." 6

La Ley de 23 de noviembre de 1855 expedida por el Presidente Comonfort extendió la intervención de los Procuradores o Promotores Fiscales a la Justicia Federal. En el Proyecto de Constitución de 1857 enviado a la Asamblea Constituyente, se hacía referencia por vez primera al Ministerio Público en el artículo 27, estableciendo que a todo procedimiento del orden criminal, debe preceder querrela o acusación de parte ofendida o instancia del Ministerio que sostenga los derechos de la sociedad. Es decir, que el ofendido podía directamente ocurrir ante el Juez ejercitando la acción. También podía iniciarse el proceso a instancia del Ministerio Público, como representante de la sociedad, y el ofendido conservaba una posición de igualdad con el Ministerio Público en el ejercicio de la acción.

El 15 de junio de 1869, Don Benito Juárez expidió la Ley de Jurado. Esta disponía en sus artículos 4º y 8º, tres Promotorías Fiscales para los juzgados de lo criminal, interviniendo en los procesos, desde el auto de formal prisión. Los Promotores Fiscales representaban a la parte acusadora y los ofendidos por el delito, podrían valerse de ellos para llevar las prue

6. Op. cit.; p. 6.

bas de su parte y el Juez las admitía o las rechazaba bajo su responsabilidad. Estos Promotores Fiscales no pueden considerarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, ya que su actuación era nula en el sumario porque el ofendido en el delito estaba facultado para suplirlos y su independencia era muy relativa y objetable.

En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880 se estableció al Ministerio Público como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en tanto que la Policía Judicial tiene por objeto la investigación de los delitos; la reunión de las pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y encubridores.

El Código de Procedimientos Penales de 22 de mayo de 1894, estableció la figura del Ministerio Público como un miembro de la Policía Judicial y como auxiliar de la administración de justicia.

En la exposición de motivos redactada por el Secretario de Justicia e instrucción pública en el gabinete del Presidente Don Porfirio Díaz, Licenciado Don Ignacio Mariscal, estableció las reglas generales para que el despacho sea uniforme en los tribunales del crimen, procurando extirpar corrupciones introducidas en éstos, adoptando medios para ser pronta y expedita la administración de justicia penal. En este particular, debe mencionarse la organización completa que da al Ministerio Público, institución que como es bien sabido, tiene por objeto promover y auxiliar la administración de justicia en sus diferentes ramos. Con el establecimiento de un jefe de ese Ministerio, que estará en contacto con la administración y con la subordinación a ese alto funcionario de todos los apuntes de su departamento, habrá unidad -

en las funciones del mismo, así como con las facultades que se le conceden - aún para instruir las primeras diligencias y disponer de la policía, su - acción era más eficaz, y conveniente para la persecución de los delitos y - faltas. Constitúyase el Ministerio Público en un vigilante continuo de la - conducta que observen los magistrados y jueces así como sus dependientes, im - poniéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes, o - bligación que no existía con la extensión necesaria, en ningún funcionario - de los conocidos hasta ese momento, por cuya razón la responsabilidad judi- - cial dependió en muchos casos que afectaban al interés público, de que los - particulares quisieran y pudieran exigirla. 7

Por otra parte la Ley de organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones de 1909, sujetó tanto al Procurador General como a la Institución del Ministerio Público Federal al ámbito de la Secretaría de Justicia, dependiendo administrativamente de ésta, según lo dispuesto en su artículo 15 fracciones IV, XI, XVI, XVIII y XIX de la misma - Ley. También otorga al Procurador General la promoción por sí o por medio de un auxiliar de los negocios civiles y penales de competencia de los Tribunales Federales de conformidad a lo establecido en su artículo 15 fracción III inciso a), de la Ley en cita, además el numeral 16 fracción II manifiesta - que los Agentes del Ministerio Público Federal ejercitaran la acción penal - desde las primeras diligencias de investigación.

De lo anterior, es posible entender la subordinación administrativa - de que era objeto el Procurador General y la Institución del Ministerio Pú-

7. cfr.; Franco Villa, José.; El Ministerio Público Federal.; No. de ed. primera; Edit. Porrúa, México, 1985; p. 53.

blico Federal a la Secretaría de Justicia, con lo cual se dejaba en entredicho la unidad de la Institución y su cabal funcionamiento.

En la Asamblea Constituyente que se congregó en la Ciudad de Querétaro en 1917, se consideraron en su seno de manera extensa los artículos 21 y 102 constitucionales relativos al Ministerio Público.

Al presentarse a discusión el artículo 21, dentro de la 31a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, surgieron grandes dudas al respecto del contenido del proyecto mandado por el Primer Jefe debido a la forma de su redacción, ya que se podría interpretar que el Ministerio Público que daba casi en la misma posición que ocupó en la Constitución de 1857, pero gracias a la intervención del Diputado Macías se pudo entender un poco más esta concepción, al decir que:

"... La policía, el Poder administrativo persigue a los delincuentes mediante su órgano, que es el Agente del Ministerio Público; el Agente del Ministerio Público desempeña esa función con los auxiliares que tiene al efecto o sea la policía judicial. La reforma consiste en acabar con esa amalgama que había 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..."

Pero aún después de esta aclaración, persistieron las dudas y confusiones en el Constituyente, ocasionadas por la redacción del propio artículo, en consecuencia en la 39a. sesión ordinaria el C. Secretario leyó el dictamen modificado del artículo que se discutía y un voto particular del C. Colunga, que decían:

"... Artículo 21. 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 delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial que estará a la disposición de éste."

Lo que se prestaba para una interpretación errónea, en el sentido de que por amplitud toda autoridad administrativa - como la Municipal - podría perseguir los delitos, a lo que el C. Colunga propuso en su voto particular una nueva redacción de este artículo, en los siguientes términos:

"... 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 ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días ... "

De tal forma que en la 40a. sesión ordinaria se sometió a discusión y a votación el Texto reformado del artículo 21, que en su primer párrafo quedó en los mismos términos que propusiera el C. Colunga en su voto particular,

solamente añadiéndosele el segundo párrafo en el sentido de que:

"... Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana... "

En lo relativo al artículo 102, este fue propuesto y aprobado sin mayores objeciones en la 54a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente.

De lo que se derivó que la Constitución de 1917 quitara la facultad de ejercer la actividad persecutora e investigadora de los delitos a los Jueces de lo criminal otorgándose la al Organó Estatal del Ministerio Público exclusivamente, poniendo bajo su mando y autoridad a la Policía Judicial en el ejercicio de sus funciones, estableciendo que el Ministerio Público estará - integrado dentro del Poder Ejecutivo, y en materia Federal le reconoce al - Procurador General la Jefatura de la Institución atribuyéndole ciertas facultades personales a éste conforme al artículo 102, de las cuales se hablarán más adelante en el desarrollo de éste ensayo, así como el establecer dos ámbitos de competencia del Ministerio Público, uno en materia del Fuero Común y otra del Fuero Federal.

En 1919 se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, introduciendo las novedades relativas a que la Institución tendrá a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial (artículo 4º), faculta tanto al Ministerio Público Federal como al Procurador General a ejercitar la acción penal (artículos 1º y - 17º fracciones I y II), así como el hecho de establecer una dependencia directa entre éstos y el Presidente de la República y ya no por medio de la Secretaría de Justicia, la que es suprimida por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917.

He aquí que esta Ley establece y reconoce al Procurador General y al Ministerio Público Federal jefaturada por aquél, la característica de ser una Dependencia directa de la Administración Pública Federal.

Por lo que respecta a la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República de 1934, vuelve a asentar las facultades del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal y del Procurador General (artículos 1º y 18º fracción II), así como la subordinación de la Policía Judicial a la Institución (artículo 2º), mencionando los auxiliares de la Policía Judicial Federal (artículo 3º) y una serie de funcionarios y empleados del Ministerio Público Federal (artículo 4º) y por último crea el Consejo Jurídico del Gobierno a nivel de Departamento (artículos 41 al 48).

En la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1942, se encomienda a la Institución del Ministerio Público Federal el ejercicio de la acción penal, pero ya no al Procurador General, aunque sin embargo se les atribuye la vigilancia de la Constitucionalidad a ambos (artículos 1º fracciones I y IV y 19 fracción I). De lo que es de presumirse que deja al Procurador General como un simple Jefe administrativo del Ministerio Público Federal y Consultor Jurídico del Gobierno, concediéndosele a la Institución la Representatividad de la Federación en cualquier juicio (artículo 1º fracción II).

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955, vuelve a establecer las características de la Ley que le antecedió en ciertos aspectos, con la salvedad de que se le otorga al Procurador General resolver en defini

tiva sobre los casos del no ejercicio de la acción penal, sobre el desistimiento de ésta, cuando se formulen conclusiones no acusatorias y cuando al formularse las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción; o bien fueren contrarios a las constancias procesales o si en ellas no se cumplieren con los requisitos que establece la Ley Procesal (artículo 15 fracción VIII), dando aquí la posibilidad de la delegación de funciones del Procurador General al Ministerio Público Federal., apuntando un matiz diferente a la Jefatura de la Institución.

Ahora bien, la Ley de la Procuraduría General de la República de 1974 reviste una gran importancia, ya que en su elaboración se conto con mejor técnica jurídica que las anteriores y por primera vez se habla de la Procuraduría General de la República, debido a que esta Ley no tan sólo organiza al Ministerio Público Federal y a su Titular, sino también a todas las Unidades Administrativas de auxilio a la Institución, estableciendo textualmente la Jefatura del Ministerio Público Federal a el Procurador General (artículo 1º) manifestando las atribuciones de éste, y por otro lado, las de la Institución (artículos 2º y 3º), dando por tal causa pie a una diversidad de interpretaciones que llegaron al extremo de diferenciar la figura del Procurador General de la Institución del Ministerio Público Federal.

Por otra parte en esta Ley, queda la representación de la Federación en cualquier juicio en manos del Ministerio Público Federal, así como el ejercicio de la acción penal y el Procurador General en la posesión de un mero Abogado del Gobierno Federal y Jefe Administrativo de la Dependencia.

Finalmente la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983, caracteriza al Procurador General y al Ministerio Público Federal en

forma un tanto más concordante con los artículos 21 y 102 Constitucionales, como en los capítulos conducentes se verá.

CAPITULO SEGUNDO

ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE RIGEN EL FUNCIONAMIENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL - DE LA REPUBLICA

A) El Fundamento Constitucional del Ministerio Público; B) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; C) El Reglamento de la Ley Orgánica - de la Procuraduría General de la República.

A) EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Antes de ingresar en el análisis correspondiente de la Institución en comentario, es menester plantear el esquema jurídico mediante el cual debe de regular su actividad, ya que éste es de suma importancia para estar en aptitud de determinar la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República.

Sin lugar a dudas, el fundamento constitucional de esta Institución se encuentra en el artículo 21 y 102 de la Constitución de 1917.

Al respecto, es de mencionarse que la Constitución de 1857, los artículos 21 y 91 señalaban respectivamente:

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

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

De la lectura de los preceptos transcritos, es de entenderse la razón por la cual el órgano jurisdiccional actuara como juez y parte en los procedimientos penales, dejando al fiscal y al procurador general sujetos a los lineamientos por ellos planteados, dando motivo a innumerables corruptelas que atentaban de manera decisiva en contra del interés público. De aquí que fuere necesario separar al Ministerio Público y sus funciones del órgano jurisdiccional, dándole al primero una dependencia del Poder Ejecutivo y al segundo del Judicial, tal como lo planteó el Secretario de Justicia del gabinete -

de Don Porfirio Díaz en la exposición de motivos a la reforma de éste precepto constitucional,* la que se materializó el 22 de mayo de 1900, quedando de la siguiente manera:

"... Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince - Ministros y funcionará en el Tribunal Pleno ó en Salas, de la manera que esta - blezca 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 ..."

Solamente quedo la interrogante de que ¿ como se organizaría el Ministerio Público ?, lo que en aquella época se trató de aliviar relacionando al artículo 96 reformado con el 85 fracción II y 86 de la Constitución de 1857, - en el sentido de que estos dos últimos sólo reconocían a la Administración - Central Federal configurada en las Secretarías del Despacho, y no podía concebirse un órgano de ésta Administración fuera del ámbito de aquéllas Secretarías, motivo por el cual el Ministerio Público fue puesto bajo la subordinación directa de la Secretaría de Justicia, la cual a la postre, obstaculizó y dejó como mera figura decorativa al Ministerio Público. En cambio el Poder Judicial conservó para sí la persecución de los delitos y las facultades de resolver en definitiva las controversias penales, siendo como anteriormente a -

* Infra; Capítulo I; p.p. 17 y 18.

La reforma de 1900 juez y parte en éste tipo de procedimientos, ya que sólo se desvinculó la Institución, de un Poder a otro y no así sus facultades. De aquí que las únicas novedades notables en esta reforma, son que el Ministerio Público sería un órgano dependiente del Poder Ejecutivo -aunque mal instalado- y que se otorga a favor del Procurador General la jefatura de la Institución del Ministerio Público de la Federación.

De lo anterior resulta comprensible que su aplicación generó múltiples abusos y desvíos de poder, de ahí pues, la necesidad social que orilló al Constituyente de 1917 a su reforma. Prueba de ello, se encuentra en el mensaje que Don Venustiano Carranza dirigió al Congreso Constituyente de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, que en lo relativo al Ministerio Público expresó:

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

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

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

" Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como 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 desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial; ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura...

" La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda 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 repressiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han 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 expedir

la sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige..."⁸

En lo relativo al artículo 102 constitucional, el dictamen presentado al Congreso Constituyente, conservó íntegramente el texto del proyecto de Carranza y, en la 54 a. Sesión Ordinaria fue aprobado sin discusión y por unanimidad de 150 votos, al decir que:

"... 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 del orden federal, y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para 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 aquéllos 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 Mi--

8. Piña y Palacios, Javier y otros; Revista Mexicana de Justicia 84, t. II; - No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1984, p.p. 57 y 58.

nisterio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

" El Procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación - en que incurran con motivo de sus funciones ..."⁹

Como resultado de la reforma constitucional introducida a los artículos 21 y 102 de la Constitución vigente, se advierten varios cambios en la regulación del Ministerio Público, en virtud de que se le desvinculó del juez de instrucción, confiriéndosele en el primero de los preceptos mencionados, la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, y además, el consignarse en el citado artículo 102 constitucional las atribuciones del Procurador General de la República, - además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica de 16 de diciembre de 1908 como jefe del Ministerio Público, se le asignó una nueva facultad, inspirada en la figura del ATTORNEY GENERAL de los Estados Unidos de América, es decir, la relativa a la asesoría jurídica del Ejecutivo Federal.

Por tal motivo la reforma constitucional señalada anteriormente, otorgó en forma única y exclusiva el monopolio del ejercicio de la acción penal a la Institución del Ministerio Público, quedando los Estados de la República con-treñidos al acato de los mandatos constitucionales, estableciendo en sus res

9. Piña y Palacios, Javier y otros; op. cit.; p. 69.

pectivas entidades esta Institución.

Al Ministerio Público se le dotó de las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito, impidiendo así al juez de lo penal, actuar de oficio, ya que necesita que se exite su función jurisdiccional por la Institución, mediante el acto de la consignación. De tal forma que los jueces de lo criminal pierden su carácter de policía judicial, desempeñando solamente funciones decisorias. Consecuentemente los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o querellantes. Pues lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos de procedibilidad y legalidad promueva la acción penal correspondiente.

Por lo que respecta a la policía judicial, ésta tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público, entendiéndose que ésta constituye una función; de manera que la autoridad administrativa facultada por la ley, puede investigar delitos, siempre y cuando esté bajo la autoridad y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público.

Además, se reafirma enérgicamente la jefatura del Ministerio Público - que ejerce el Procurador General de la República, teniendo los atributos inherentes a la Institución como otros de carácter personal, de conformidad a lo dispuesto por los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 102 constitucional vigente, en el sentido de que:

"... El Procurador General de la República intervendrá personalmente en

las controversias 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 todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

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

B) LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República expedida el 17 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial del 12 de diciembre del mismo año, entro en vigor el 13 de marzo de 1984, abrogando en su artículo segundo transitorio a la Ley de la Procuraduría General de la República del 27 de diciembre de 1974, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de los mismos mes y año, que en su contenido viene a dar luz y claridad a los cometidos constitucionales del Procurador General y del Ministerio Público de la Federación, que la anterior ley no había tratado correctamente.

Esta ley establece en su artículo 1º, que la Procuraduría General de la República es la Dependencia del Poder Ejecutivo donde se integra la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquélla y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 constitucionales, ésta Ley Orgánica y los demás preceptos legales aplicables.

Además, esta Ley en su artículo 2° otorga de manera específica sus funciones a la Institución del Ministerio Público Federal presidida por el Procurador General, y a éste personalmente --en consecuencia también a la Procuraduría-, de conformidad al artículo 102 constitucional y lo estipulado por el numeral 10 de esta Ley Orgánica.

De lo anotado en el párrafo anterior se observa que el Procurador General goza de las atribuciones inherentes a la Institución del Ministerio Público Federal. Por lo tanto es de considerarse como un Agente de la misma, sólo que con un rango de jerarquía superior al de los demás, debido a la jefatura de la Institución y la titularidad de la Dependencia del Poder Ejecutivo que ejerce, pero además posee facultades personales derivadas del artículo 102 -constitucional, y que el artículo 10 de esta Ley marca en el sentido de catalogarlas como no delegables por ser propias y de intervención personal del Procurador General.

Los artículos comprendidos del 3° al 9° desarrollan desglosando a las fracciones del artículo 2° de esta Ley Orgánica, en forma tal que se comprenda en que consiste cada una de estas facultades atribuidas al Procurador General y al Ministerio Público Federal.

La primera de ellas consagrada en los artículos 2° fracción I y 3° de la Ley que se comenta, es la de vigilancia de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad, que comprende la intervención del Ministerio Público como parte en todos los juicios de amparo promoviendo la estricta aplicación de la ley y la protección del interés público, conforme al artículo 107 fracción XV constitucional y por el artículo 5° fracción IV de la Ley de Amparo; además de la obligación personal del Procurador General de

proponer al Titular del Poder Ejecutivo las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; también el Ministerio Público Federal debe vigilar la correcta aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales.

Además dentro de este mismo rubro, se plasma la novísima atribución de la recepción de quejas de los particulares por parte del Ministerio Público - sobre actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, para que aquél las ponga en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, orientando legalmente al interesado sobre la atención del asunto de que se trate.

La segunda de estas facultades se encuentra prevista por los artículos 2º fracción II y 4º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y consiste en la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, donde el Ministerio Público Federal debe participar en el estudio, promoción y ejecución de programas y acciones tendientes a la procuración e impartición de justicia, conforme lo ordenado en el artículo 26 constitucional, por la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo.

El Procurador General deberá proponer al Presidente de la República las medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia, escuchando la opinión de los funcionarios encargados de estos servicios públicos, así como de otras personas y sectores que por su especialidad puedan aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate; además - puede denunciar ante el Presidente de la Sala que corresponda, según el caso, las contradicciones que se observen en las tesis sustentadas por las Salas de

la Suprema Corte o por los Tribunales Colegiados de Circuito, a efecto de que el Pleno o la Sala resuelvan lo procedente, según lo previsto por el artículo 107 fracción XIII, párrafo segundo y por los numerales 195 y 195 Bis de la Ley de Amparo. Además, el Ministerio Público de la Federación vertirá su opinión para los fines anteriores cuando la denuncia de Tesis contradictorias provenga de los Ministros de la Suprema Corte, Salas de ésta, Tribunales Colegiados de Circuito o partes en los juicios de amparo, de acuerdo al artículo 107 fracción XIII, párrafo primero, de la misma Constitución.

La representación de la Federación, es el tercero de los atributos que le indican a la Institución y al Procurador General los artículos 2º fracción III, y el 5º de la Ley Orgánica de ésta Dependencia. Aquí el Procurador General intervendrá como parte en los juicios de amparo en defensa de los intereses patrimoniales de la Federación, en los términos previstos por el artículo 107 fracción V, inciso c), de la Constitución y 9º de la Ley de Amparo; además actuará como representante de la Federación, en todos los negocios en que aquélla sea parte o tenga interés jurídico.

El Ministerio Público Federal también participa como coadyuvante en los negocios en que sea parte o tenga interés jurídico las Entidades de la Administración Pública Federal, siempre y cuando así lo disponga el Presidente de la República o cuando lo soliciten los Coordinadores de Sector correspondiente, pero en este último caso, el Procurador acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

Al respecto la reforma que adicionó un segundo párrafo a esta fracción III, del artículo 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1985, vigente a

partir del 26 de enero del presente año, manifiesta que tanto los Coordinadores de Sector y, por acuerdo de éstos, las Entidades Paraestatales, deben hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República los casos en que aquéllas figuren como partes o coadyuvantes, o que de cualquier forma comprometan sus funciones o su patrimonio, ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. Con la finalidad de que la Procuraduría se mantenga al tanto de los procedimientos respectivos y solicite la información correspondiente. Motivo por el cual, si a juicio del Procurador el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que juzgue convenientes.

Además, el Ministerio Público Federal deberá intervenir en su carácter de representante de la Federación en los casos previstos por la Ley de Nacionalización de Bienes, reglamentaria del artículo 27 fracción II, de la Constitución.

El Procurador General actuará mediante dictamen jurídico sin efectos vinculantes y a requerimiento de las partes, en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. Además tiene injerencia en los conflictos en que sean parte los Diplomáticos y los Cónsules Generales, precisamente en virtud de la investidura que ostentan como representantes del Estado en el extranjero. Pero cuando se trate de un procedimiento penal, el Ministerio Público de la Federación procederá de acuerdo con sus atribuciones legales.

La cuarta de las facultades conferidas al Procurador General, establecida en los artículos 2º fracción IV, y 6º de la Ley que se comenta, consiste en prestar el Consejo Jurídico al Gobierno Federal, es decir, el Procurador

General debe emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que el Presidente de la República envíe para su estudio, e igualmente producirá su opinión jurídica sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el Titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal.

Asimismo, tiene la responsabilidad de proporcionar el asesoramiento jurídico, en el orden técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, por acuerdo del Presidente de la República, al ser tratados en reuniones de Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

Otra de las prerrogativas que le concede a la Institución del Ministerio Público Federal los artículos 21 y 102 constitucionales, los preceptos 2º fracción V y 7º de la Ley Orgánica de esta Dependencia, es la de la persecución de los delitos del orden federal, la cual comprende, desde la recepción de denuncias y querellas dentro de la etapa de la averiguación previa, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, así como realizar todos y cada uno de los actos para comprobar el cuerpo del delito, la probable responsabilidad del indiciado, los elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, la protección del ofendido por el delito, solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias necesarias para los fines de la averiguación previa, y en su caso, para el debido desarrollo del proceso.

La reforma publicada en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1985, añadió un segundo párrafo al artículo 7º de esta Ley, estableciendo la novedad de que el Ministerio Público Federal cuando tenga conocimiento de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cual---

quier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, se lo comunicará por escrito a fin de que resuelvan, también por escrito, lo pertinente según sus facultades. En caso de que el Ministerio Público de la Federación tenga detenidos a su disposición, conforme a lo que autoriza el artículo 16 constitucional, lo hará saber a las autoridades legitimadas para que formulen querrela o cumplan el requisito equivalente, y éstas manifestarán por escrito a aquél dentro del lapso de 24 horas la determinación que adopten.

Otra fase que corresponde a la persecución de los delitos, se encuentra en las facultades que tiene para intervenir como denunciante o querellante ante los órganos jurisdiccionales, solicitando las ordenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como todas aquellas pruebas, exhortos, medidas precautorias, excluyentes de responsabilidad, conclusiones y recursos ordinarios que tenga que plantear o interponer ante ésta. Además de la impugnación en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravios a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.

La sexta de estas facultades establecida en el artículo 2º fracción VI, y 8º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, consistente en la representación del Gobierno Federal en actos ante los Estados de la República, es ejercida por el Procurador General por acuerdo del Presidente de la República, en materia de procuración de justicia para la promoción y celebración de convenios relativos al apoyo y asesoría recíproca en materia de policía, técnica-jurídica, pericial y formación de personal para la procuración de justicia; y para que se le preste auxilio al Ministerio Público Federal por parte de las autoridades locales, cuando se trate de funciones auxiliares pre-

vistas por ésta Ley o en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

El artículo 2º fracción VII y 9º de la Ley Orgánica de esta Dependencia, radica en la representación del Gobierno Federal en actos de alcance internacional, a cargo del Procurador General de la República y de la Institución del Ministerio Público Federal para dar cumplimiento y promoción a los instrumentos de alcance internacional en materia de colaboración policial o judicial, ante el Presidente de la República; intervenir en la extradición internacional de delinquentes; y por acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo Federal, la aplicación de los Tratados celebrados conforme al último párrafo del artículo 18 constitucional, así como en el cumplimiento de otras disposiciones de carácter internacional, cuando se trate de asuntos relacionados con la Institución.

La fracción VIII del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, abre la posibilidad de que se le agreguen atribuciones al Ministerio Público Federal, de acuerdo a las necesidades imperantes en la sociedad, al decir que la Institución tendrá las ya señaladas y las demás que las leyes determinen, pero siempre y cuando éstas se cifren a lo establecido en nuestra Norma Suprema.

La mencionada reforma a la Ley Orgánica de esta Dependencia publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre del año próximo pasado, cambió la redacción de los artículos 12, 13, 15 y 17. El primero de ellos, en el sentido de que la Procuraduría General de la República presidida por el Procurador Jefe de la Institución del Ministerio Público Federal, contará con servidores públicos sustitutos de éste en el orden que fije el Reglamento, contando con los órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentra--

das, necesarias para el despacho de los asuntos a cargo de la Dependencia. El segundo, establece que los servidores públicos sustitutos del Procurador auxiliarán a éste en el despacho de las funciones que la presente Ley le encomienda, ya sea por delegación que haga el Titular en aquéllos, o porque expresamente los faculte el Reglamento. El tercero, asienta que el Procurador y sus sustitutos deberán tener las cualidades que se requieren para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. El cuarto de los numerales señalados, determina que el ingreso de Agentes del Ministerio Público Federal y de Peritos adscritos a los Servicios Periciales, estarán sujetos a la presentación y aprobación de exámenes de oposición.

Por su parte el artículo 14 de esta Ley Orgánica establece que existen auxiliares directos e indirectos del Ministerio Público Federal, los primeros son la Policía Judicial Federal y los Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República, integrados dentro de ésta Dependencia y sujetos a su jerarquía y mando, que es a la vez de la Institución del Ministerio Público - Federal. Los segundos sin tener éstas características, prestan ayuda a la Institución, entre los cuales se encuentran los Agentes del Ministerio Público - del fuero común, las Policías Judiciales y Preventivas del Distrito Federal y la de los Estados de la República, así como los cónsules generales y vicecónsules mexicanos en el extranjero.

El artículo 18 de la misma Ley prevé que el Procurador expedirá los acuerdos, circulares y manuales de organización y procedimientos conducentes al buen despacho de las funciones de la Dependencia y resolverá, por sí o por medio del funcionario que determine, sobre el ingreso, promoción, adscripción,

renuncias, sanciones, estímulos y suplencias de sus subalternos. Sin perjuicio de las disposiciones que regulen las relaciones laborales entre el Ejecutivo Federal y quienes presten sus servicios a éste.

En relación a los artículos 19 y 20 de esta Ley, en nuestro concepto debe de hacerse extensiva la reforma a que se ha hecho mención, en el sentido de la delegación de funciones del Procurador a los Subprocuradores y Oficial Mayor, a los que hace alusión, ya que sólo existe un Subprocurador y la Oficialía Mayor ha desaparecido quedando sus funciones, de éste último, en la Dirección General de Administración. Por lo que tal delegación debe de establecerse en favor del único Subprocurador que existe actualmente, y en el Director General de Administración.

A mayor abundamiento, la reforma publicada el 27 de diciembre de 1985 - adicionó un segundo párrafo al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, acentúa la subordinación de la Policía Judicial Federal a la Institución del Ministerio Público Federal y al Procurador General que la jefatura, ya que éste por medio de los acuerdos que expide ordena que aquella Corporación Policiaca, dentro del proceso desconcentrador que lleva a cabo la Institución, quedará sujeta a la autoridad y mando inmediato y directo del funcionario del Ministerio Público Federal, que por tener facultades desconcentradas, se encuentre a cargo de los asuntos de competencia de la Procuraduría en una determinada circunscripción territorial. Además, el Procurador determinará la coordinación pertinente entre las unidades policiales desconcentradas a cargo del órgano técnico administrativo central que prevé el Reglamento, del que también dependen las Unidades Policiales, para que ésta cumpla eficazmente sus atribuciones.

En otro orden de ideas, es preciso mencionar lo estipulado en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica que se comenta, cuando el primero de los preceptos citados asienta el carácter del Procurador General de la República, como jefe jerárquicamente administrativo de los auxiliares directos del Ministerio Público de la Federación; que son ha saber y en concordancia con el numeral 14 de ésta Ley Orgánica, la Policía Judicial Federal y el Cuerpo de Peritos de la Procuraduría General de la República; dejando la organización de -- los auxiliares indirectos al Ministerio Público Federal. Pero el segundo de -- los artículos señalados recalca la facultad de mando y autoridad que ejerce -- el Ministerio Público Federal sobre la Policía Judicial.

A simple vista, lo anterior podría resultar contradictorio y hasta violatorio de los artículos 21 y 102 constitucionales, pero de la lectura de los preceptos de la Ley Orgánica de referencia antes invocados, se desprende que el Procurador General es el Titular de la Dependencia Centralizada del Ejecutivo Federal, ubicada dentro del ámbito administrativo por mandamiento conferido tanto por la Constitución como por su Ley Orgánica y Reglamento, y Jefe de la Institución del Ministerio Público --Federal en este caso--, que ejerce -- los atributos inherentes a la Institución que preside.

Por otro lado los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, disponen que los Agentes del Ministerio Público Federal no son recusables pero deberán de excusarse del conocimiento de los -- negocios en que intervengan cuando exista alguna causa de impedimento señalada por la ley a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Además de que no podrán desempeñar otro puesto oficial, salvo que lo autorice el Procurador, pero sí pueden ocupar puestos

de carácter docente que no sean incompatibles con las funciones de la Institución, no pueden ejercer la abogacía sino en causa propia, de su conyuge, concubina o de sus parientes consanguíneos en línea recta, de sus hermanos, o de su adoptante o adoptado. No podrá ejercerla como apoderado judicial, tutor, - curador o albacea, a menos que sea heredero o legatario, entre otras que no - puede realizar por mandato expreso de la ley.

Ahora bien, la Ley Orgánica en comento, establece en su artículo 31 que cuando se impute la comisión de un delito a un Agente del Ministerio Público Federal, el Juez que conozca del asunto pedirá al Procurador que lo ponga a - su disposición, sin perjuicio de que se adopten las medidas cautelares que - correspondan para evitar que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Aquí nuevamente se enfatiza una vez más que el Procurador General como Jefe de la Institución del Ministerio Público Federal, también posee las fa- cultades de ésta, ya que puede ejercitar la acción penal como se desprende de este precepto legal que se invoca.

Por último, la Ley señala que el Ministerio Público Federal o la Poli- cía Judicial Federal expedirán constancias o actuaciones que obren en su po- der, y sólo se hará cuando exista mandamiento de autoridad competente, que - funde y motive su requerimiento, o cuando resulte indispensable para el ejer- cicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones previstas por la ley.

C) EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLI- CA.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Repú- blica expedido el 8 de agosto de 1985 y publicado en el Diario Oficial de 9 del mismo mes y año, entró en vigor el día siguiente de su publicación. Esta-

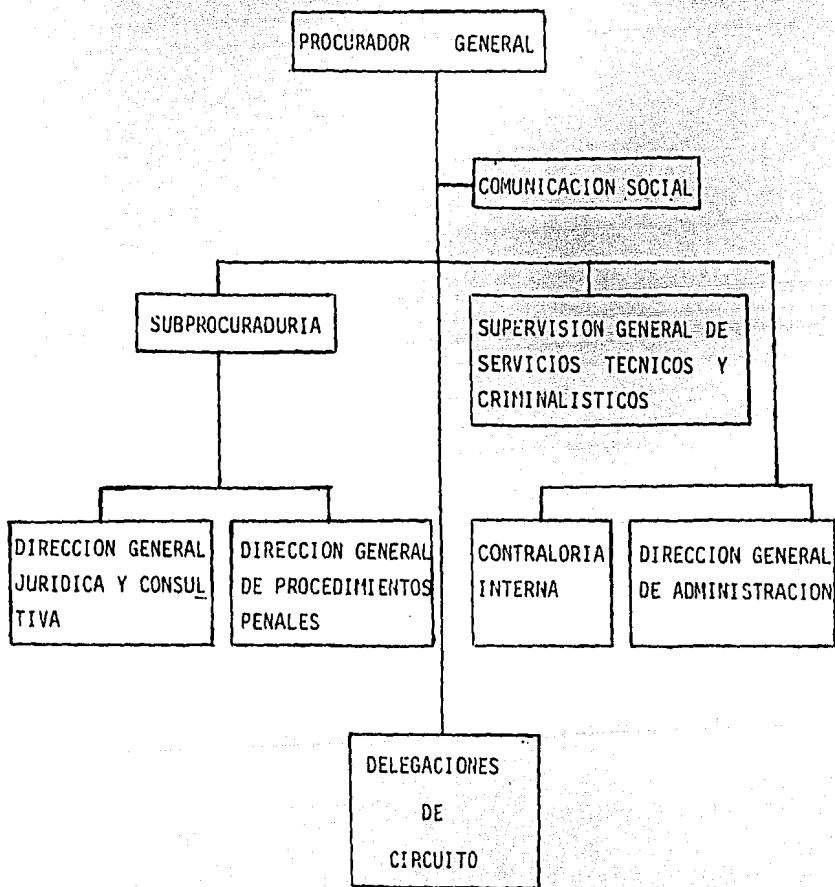
bleciendo en su artículo 1º la organización general de ésta Dependencia del Ejecutivo Federal, de la forma siguiente:

- I. Un Procurador General de la República;
- II. Un Subprocurador;
- III. Un Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos;
- IV. Un Contralor Interno;
- V. La Dirección General de Administración;
- VI. La Dirección General Jurídica y Consultiva;
- VII. La Dirección General de Procedimientos Penales;
- VIII. La Dirección de Comunicación Social;
- IX. Las Direcciones de Área, y
- X. Las Delegaciones de Circuito.

Además, la Procuraduría General cuenta con la Comisión Interna de Administración y Programación, y con las unidades que requiera el despacho de las atribuciones de la Institución.

Cabe hacer un paréntesis antes de seguir con el desglose de este Reglamento, en relación a las medidas de ajuste del gasto público que ha adoptado el Gobierno Federal, cuya repercusión en el presupuesto de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal siguen siendo tan impactantes, tanto así, que la mayoría de estas Entidades y Dependencias tuvieron que restringir, suprimir o fusionar algunos de sus órganos internos de apoyo, dando prioridad a los de mayor envergadura, sujetándose a los lineamientos de una política financiera y presupuestaria que despliega el Titular del Ejecutivo Federal, en virtud de la crisis económica que atraviesa nuestro país que obliga a realizar más obras en pro del interés público con apoyo en un reducido presu-

puesto. Las que arrojaron como resultado la reciente reestructuración administrativa, que indudablemente tenía que ser regulada por normas jurídicas. Quedando el organograma de la Dependencia en comento, en la siguiente forma:



Respecto a las atribuciones del Procurador General, éstas se encuentran comprendidas en los artículos 3, 4 y 5 de este Reglamento, en donde y en relación al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, lo colocan en la posición de Titular de esta Dependencia del Ejecutivo Federal en donde se integra la Institución del Ministerio Público Federal. Además, se le establece la facultad de poder delegar atribuciones en servidores públicos subalternos, sin perder por ello la posibilidad del ejercicio directo. Pero también el Procurador General posee las atribuciones personales que le marca el artículo 102 Constitucional.

También, en este Reglamento se establece el ámbito de actuación de la Subprocuraduría, la que estará a cargo de un Subprocurador, Agente del Ministerio Público Federal, de conformidad a los artículos 6 y 7 del multicitado Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y que tiene a su cargo resolver, por delegación del Procurador, los casos de no ejercicio de la acción penal; de conclusiones no acusatorias, o de conclusiones que no comprendan algún delito que resulte probado durante la instrucción o que fueren contrarias a las constancias procesales, o que no se cumplieren con los requisitos que establece la ley procesal, auxiliar al Procurador en las funciones que le están conferidas a éste, entre otras.

Este ordenamiento, determina además en su artículo 8º que también el Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, es Agente del Ministerio Público Federal, y tiene las funciones de supervisar, coordinar y regular directamente las actividades de las unidades concentradas de la Policía Judicial Federal, las Direcciones de Servicios Periciales, de Participación Social y Control de Estupefacientes, practicar las visitas a las Coordinacio-

nes de la Campaña contra el Narcotráfico, y las demás que le otorga este artículo.

Bajo el rubro de Direcciones Generales, localizamos a la Contraloría Interna, a la Dirección General de Administración, a la Dirección General Jurídica y Consultiva y a la Dirección General de Procedimientos Penales, con sus respectivas atribuciones que a continuación trataremos de mencionar, aunque no todas, sino las que a nuestra consideración creemos más importantes.

Así que, la Contraloría Interna tiene a su cargo la atención de las quejas y denuncias formuladas por el público o por los titulares de las diversas áreas de la Procuraduría, relativas al incumplimiento de las obligaciones de servidores públicos de la Dependencia; vigilar, con auxilio de los Agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados y tribunales, la aplicación de la Ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales; llevar a cabo supervisiones y auditorías, formulando con base en los resultados, las recomendaciones procedentes; auxiliar al Procurador en la preparación y ejecución de convenios, para el establecimiento de mecanismos de cooperación con los Estados o con otros Organismos; y claro está, que ésta deberá coordinar y organizar el Sistema de Control de la Dependencia, con apego a las normas y lineamientos que fije la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por su parte, la Dirección General de Administración se encarga de proponer al Procurador las mejores formas de organización para el eficaz funcionamiento de la Dependencia, en el ámbito administrativo; determinar, previo acuerdo con el Procurador, los lineamientos para la formulación del proyecto

de presupuesto de la Procuraduría; autorizar los movimientos de personal, las adquisiciones y el ejercicio del presupuesto; proveer al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y laborales del personal de la Procuraduría; e intervenir en los contratos, convenios, concesiones y permisos que celebre y otorgue la Procuraduría en asuntos de competencia de ésta Dirección.

En lo relativo a la Dirección General Jurídica y Consultiva, es menester, establecer la importancia que tiene, por el hecho de intervenir auxiliando al Procurador en la preparación de los negocios en que deba actuar, como representante de la Federación. Además, debe coordinarse, previo acuerdo del Procurador, con la Secretaría de Relaciones Exteriores, para la celebración de actos internacionales en los que deba intervenir la Dependencia.

Asimismo, tiene la facultad de estudiar los negocios en que deba el Procurador, emitir su consejo jurídico formulando los dictámenes respectivos.

Por último, la Dirección General de Procedimientos Penales tiene bajo su responsabilidad el desarrollo debido de las Direcciones de área que tiene a su cargo, y la de vigilar la ejecución de los convenios llevados a cabo por la Institución en materia de procedimientos penales.

Al respecto, las Direcciones Generales enunciadas anteriormente tienen a su vez, Direcciones de Área, para el debido despacho de los asuntos conferidos a aquéllas, las que a continuación nos permitimos enunciar:

Por lo que cabe mencionar, que la Dirección de Comunicación Social depende directamente del C. Procurador General de la República; y se encarga de la elaboración de los boletines y documentos informativos especiales o materiales audiovisuales de la Dependencia, así como su distribución a los medios

de comunicación; mantener un archivo de las informaciones emitidas; además de la planeación, organización y manutención del sistema de evaluación de las - informaciones relativas a la Procuraduría, difundidas por los medios de comunicación.

Por otra parte, tanto la Dirección de Amparo como las de Juicios Federales y de Consulta, Técnica Jurídica y la de Documentación y Estudios Legislativos, dependen directamente de la Dirección General Jurídica y Consultiva, e indirectamente de la Subprocuraduría. Teniendo las siguientes facultades - respectivamente.

La primera de aquéllas, tiene las atribuciones de intervenir en todos los juicios de amparo, con la representación que se le señala al Procurador - General de la República y a los Agentes del Ministerio Público Federal, conforme a la fracción XV del artículo 107 constitucional y la fracción IV del - artículo 5° de la Ley de Amparo; aunado a la preparación de la denuncia u opinión que debe emitir el Procurador sobre tesis contradictorias sustentadas - por Organos de la jurisdicción federal, así como las promociones que haya de formular el Procurador para requerir el conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos que ésta deba conocer, de conformidad a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

La segunda, interviene en los juicios en que la Federación sea parte o tenga interés, como los que se ventilen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, además de actuar como coadyuvante en los negocios en que - sea parte o tenga interés jurídico las entidades de la Administración Pública Federal, cuando así lo ordene el Procurador; preparar y rendir los informes previos y justificados, los recursos que procedan en los juicios de ampa-

ro, así como los requerimientos que ordenen los órganos jurisdiccionales en esta materia, cuando los servidores públicos de la Dependencia sean señalados como autoridades responsables, pero sólo cuando se trate del Titular y hasta el nivel de Director de la Procuraduría; atender las consultas internas y las que formulen las diversas Dependencias del Gobierno Federal; además ejercitar la acción de nacionalización de bienes e intervenir en los procedimientos de extradición, así como en las actuaciones internacionales en las que deba actuar la Procuraduría, en la observancia de los Tratados.

La tercera de ellas, elabora anteproyectos de reglamentos, circulares, acuerdos, instructivos y manuales; también los estudios sobre programas y acciones correspondientes a la procuración e impartición de justicia, estudios jurídicos de asuntos especiales y dirigir, coordinar y publicar la Revista Mexicana de Justicia.

Asimismo, dictamina, remitiendo al Procurador o al Subprocurador para su aprobación, los casos de no ejercicio de la acción penal; de conclusiones no acusatorias o de aquellas que no comprendan algún delito que resulte probado durante la instrucción, o que fueren contrarias a las constancias procesales, o en las que no se cumplieren con los requisitos que establece la ley procesal.

La cuarta y última de este bloque de Direcciones, realiza principalmente la sistematización de la información jurídica documental, referida principalmente a la procuración y administración de justicia, y distribuirla entre los servidores públicos de la Institución; además, publica compilaciones y colecciones legislativas y realiza y coordina estudios jurídicos sobre la legislación nacional y extranjera con su respectiva aplicación-

Ahora bien, el segundo bloque de Direcciones que enumera este Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dependiendo directamente de la Dirección General de Procedimientos Penales, son los correspondientes a las de Averiguaciones Previas y la de Control de Procesos. A las que se les confieren las siguientes facultades respectivamente.

La ubicada en primer orden, recibe por conducto de los Agentes del Ministerio Público Federal, las denuncias y querellas sobre hechos que pueden constituir delitos del fuero federal, integrar la averiguación previa con los elementos de prueba que presenten los indiciados y quienes legalmente los represente, así como los acreditados por la Policía Judicial Federal y los Servicios Periciales; adoptar o solicitar a la autoridad judicial, conforme legalmente corresponda, las medidas precautorias procedentes; resolver los casos de reserva, incompetencia, acumulación de averiguaciones, los demás que conforme a las leyes aplicables, procedan durante la averiguación previa, y ejercitar la acción penal; turnar a la Dirección Técnica Jurídica los expedientes, con el respectivo proyecto de acuerdo fundado y motivado, en los casos de no ejercicio de la acción penal.

La colocada en segundo lugar, sostiene por conducto de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados o tribunales, el ejercicio de la acción, de acuerdo con las normas aplicables, en las causas que se sigan ante aquéllos solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de cateo, así como los exhortos y las medidas precautorias procedentes, proponiendo las pruebas conducentes al esclarecimiento de la conducta o de los hechos de la responsabilidad del inculpado, planteando las excluyentes de responsabilidad penal o las causas de extinción de la pretensión punitiva de que

tenga conocimiento, formulando conclusiones, exigiendo la reparación patrimonial que corresponda al ofendido, con la coadyuvancia de éste, en su caso, solicitando la aplicación de las penas y medidas que procedan y realizando los demás actos jurídicos que le competen, tales como vigilar que se respeten las normas, términos y plazos procesales, interponer y hacer valer los recursos ordinarios pertinentes, impugnar las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad.

En relación a lo anterior, también ésta Dirección debe turnar a la Técnica Jurídica los expedientes con el respectivo proyecto de acuerdo fundado y motivado, en los casos de conclusiones no acusatorias o conclusiones que no comprendan algún delito que resulte probado durante la instrucción, o que fueren contrarias a las constancias procesales, o en las que no se cumplieren con los requisitos que establece la ley procesal, y las consultas formuladas por el Ministerio Público y prevenciones que la autoridad judicial acuerde, a propósito de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado.

Desde otro ángulo, la Policía Judicial Federal se estructurará en el ámbito administrativo, según lo determine el Procurador, mediante las unidades concentradas dependientes de la Supervisión General y por las desconcentradas bajo el mando y autoridad de las Delegaciones de Circuito en lo concerniente a sus respectivas circunscripciones territoriales, con las siguientes atribuciones:

Investigar, por orden del Ministerio Público Federal, la comisión de hechos que constituyan delito, buscar las pruebas que tiendan a comprobar el cuerpo de los delitos que investiguen y las que acrediten la responsabilidad

de los indiciados, dar cumplimiento a los órdenes de localización, aprehensión, arresto, comparecencia, presentación, cateo y cita, en la forma que corresponda con arreglo a la ley; practicar, en auxilio del Ministerio Público Federal, las diligencias que éste le encomiende, recibir, en caso de urgencia o en los lugares donde no existan Agentes del Ministerio Público Federal, ni quienes legalmente los sustituyan, denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del fuero federal, y practicar únicamente las diligencias urgentes que el caso requiera, debiendo dar cuenta de inmediato al Agente del Ministerio Público Federal de la jurisdicción, para que acuerde lo conducente, y recibir, custodiar y trasladar a los detenidos.

Por lo que respecta al tercer bloque de Direcciones establecidas en este Reglamento, que dependen directamente de la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, y que son a saber, la de Control de Estupefacientes, Participación Social y de Servicios Periciales. Las que poseen las atribuciones que a continuación se manifiestan respectivamente.

La enunciada con el número uno, deberá planear, proponer al Procurador y dirigir los programas de la campaña contra la producción y comercialización de estupefacientes, psicotrópicos y otras sustancias nocivas o peligrosas para la salud, de acuerdo a la legislación penal y sanitaria y demás normas aplicables a la materia; coordinar, supervisar y controlar la destrucción de plantas y laboratorios de estupefacientes, psicotrópicos; aprobar los herbicidas, coadyuvantes y equipo de operación y seguridad que se utilicen en la campaña; orientar la prestación de los servicios aéreos de que disponga la Procuraduría, en coordinación con la unidad correspondiente, en lo que respecta a la localización, fumigación y verificación de las zonas que abarca la

campana y, resolver las consultas que el Ministerio Público Federal formule acerca de la situación jurídica de los indiciados por delitos contra la salud además de coordinarse con la Policía Judicial Federal para los efectos de las investigaciones que sobre esta materia se realicen.

La pronunciada en el segundo término, tiene que estructurar y mantener un sistema de vinculación entre la Procuraduría General de la República y los diversos sectores representativos de la sociedad; coordinar y concertar acciones para la atención de los problemas relacionados con la farmacodependencia, en apoyo de las atribuciones asignadas a otras autoridades competentes, entre otras.

La tercera de las manifestadas, tiene a su cargo formular los dictámenes que, de acuerdo con la ley procesal aplicable, le sean encomendados para la comprobación del cuerpo del delito y la responsabilidad penal del inculpa-do, en los hechos que puedan ser constitutivos de delitos del fuero federal; atender las solicitudes de dictamen e información técnica y científica que so-liciten los titulares de las diversas áreas de la Procuraduría, así como las que formulen otras autoridades, en las medidas de sus posibilidades; revisar el grado de confiabilidad de las técnicas que se aplican en los dictámenes pe-riciales y, atender la integración y manejo del casillero de identificación.

En cuanto al cuarto y último bloque de Direcciones que marca este Re-glamento en comento, dependientes directamente de la Dirección General de Ad-ministración, como lo son las de Recursos Materiales, Recursos Humanos y la -de Recursos Financieros. Que tienen las facultades siguientes respectivamente.

La primera, deberá ejecutar el proyecto de adquisiciones y programar -las misamas con base en las prioridades de cada área; establecer y desarro-llar el sistema de administración de los recursos materiales de la Procuradu-

rfa, efectuar las compras y obtener los servicios que requiera la misma, llevar los inventarios de los bienes de la Dependencia; proporcionar servicios de consulta bibliográfica y documental al personal de la Institución y al público en general; atender todo lo relativo a los servicios de correspondencia, archivo, mensajería, transportes, talleres, intendencia y, en su caso, la vigilancia de muebles e inmuebles de la Procuraduría.

La segunda, hace suya la responsabilidad de proporcionar a la Dependencia, en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales, los recursos humanos adecuados para el cumplimiento de sus objetivos; aplicar las normas de ingreso y contratación de personal, así como los cambios de situación de éste, sin perjuicio de la directa responsabilidad que corresponda a los titulares de las respectivas unidades; integrar y controlar los expedientes personales de los servidores públicos de la Procuraduría, elaborar los documentos de identidad y expedir constancias y certificaciones que deriven de la relación del servicio público; atender las relaciones con el Sindicato Nacional y con los organismos competentes en materia de derechos y prestaciones del personal; ordenar, controlar y supervisar los pagos al personal, controlar las plazas presupuestales de éste; autorizar, en coordinación con los titulares de las diversas áreas, los honorarios, las vacaciones, las licencias y los cambios de adscripción y radicación del personal de la Procuraduría; imponer, reducir y revocar las sanciones a que se haga acreedor el personal de la Dependencia, salvo en lo que corresponda al régimen disciplinario atribuido a otras autoridades.

La tercera, es acreedora a la obligación de coordinar y elaborar el anteproyecto anual de presupuesto de la Procuraduría, de acuerdo con las necesi

dades presupuestarias de cada área, así como distribuirlo de acuerdo a la designación de partidas y coordinar su ejercicio; analizar los estados financieros de la Procuraduría y controlar el programa de pagos, así como, autorizar, cuando proceda, la documentación que respalde las erogaciones con cargo al presupuesto, y presentar a las autoridades superiores las que deban ser autorizadas por éstas.

Por otra parte y en relación a las Delegaciones de Circuito, es menester determinar que éstas son órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, que actúan con la competencia territorial que les determina el Procurador, y que por acuerdo de éste tienen las siguientes atribuciones.

Deben, entre otras cosas, efectuar la supervisión técnica jurídica de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público Federal, en sus zonas de responsabilidad, para el debido desempeño de las funciones que las leyes atribuyen al Ministerio Público; ejercer autoridad y mando directos, orientar y supervisar, dentro de su circunscripción territorial, las actividades de las Comandancias o Jefaturas de Grupo de la Policía Judicial Federal y de las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico; supervisar la intervención de los Agentes del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, juicios federales de nacionalización y de extradición. Esto último debe entenderse en el sentido de la coadyuvancia que realizan los Agentes del Ministerio Público Federal en auxilio de las funciones que debe realizar exclusivamente el Procurador General de la República.

Al respecto de las disposiciones comunes a las diversas Unidades Técnicas y Administrativas, reguladas dentro de este Reglamento que se comenta, es

pecíficamente dentro de sus numerales 28 y 29, es de señalarse que los Titulares de estas Unidades Técnicas y Administrativas como lo son, el Supervisor General, Contralor Interno, Directores Generales, Directores y Delegados de Circuito, tendrán cuando así lo requiera la naturaleza de sus funciones, la calidad de Agentes del Ministerio Público Federal. Además les atribuye, entre otras funciones, las de planear, programar, dirigir, supervisar, controlar y evaluar el desempeño de las actividades correspondientes a la Dirección o Areas a su cargo; acordar con su Superior jerárquico los asuntos de su competencia y, rendir oportunamente, a su Superior inmediato, los informes relativos al desempeño de las actividades del área de su competencia.

En el capítulo IX de este Reglamento, se establece además, las bases para la capacitación, adiestramiento y selección del personal, las cuales se harán conforme a un programa anual de capacitación, proveyendo entre el personal de la Dependencia cursos de capacitación técnica y profesional, organizando los cursos en coordinación con el Instituto Nacional de Ciencias Penales, llevándose a cabo las pruebas conducentes para la debida selección del mismo. En lo referente al ingreso de los Agentes del Ministerio Público Federal, éstos quedarán sujetos al examen de oposición, independientemente que en la igualdad de circunstancias se le dé preferencia a quienes hayan aprobado los cursos del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Por otro lado, este Reglamento sujeta a los servidores públicos a un régimen de suplencias, las cuales se substanciarán de la siguiente manera: En los casos de ausencia temporal, o excusa, el Procurador será suplido por el Subprocurador y, en ausencia y excusa de éste, por el Supervisor General. Los dos últimos lo serán a su vez por el Director General o Director Adscrito que

señale el Procurador; el Contralor Interno, los Directores Generales o Directores y los demás servidores públicos, en ausencia temporal o excusa, serán suplidos por el personal de la jerarquía inmediata inferior, o por quien determine el Procurador; pero tratándose de algún Delegado de Circuito, éste será suplido, por quien disponga el Procurador.

Los auxiliares del Ministerio Público Federal, siempre y cuando tengan el carácter de directos, deberán de recibir denuncias y, cuando la función auxiliar corresponda a Agentes del Ministerio Público del Fuero Común, querrelas por delitos del orden federal; practicar las diligencias urgentes para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los indiciados; dictar las medidas y tomar las providencias necesarias que tiendan a proporcionar seguridad y auxilio tanto a las víctimas como al presunto responsable, detener a éste, en casos de flagrante delito, y ponerlos sin demora a disposición del Ministerio Público Federal, con el acta respectiva, remitir de inmediato el expediente y el detenido, en su caso al Ministerio Público Federal que deba encargarse del asunto.

Por último, se establece la integración de una Comisión interna de Administración y Programación, constituida por los Titulares de las áreas de la dependencia que determine el Procurador, con las siguientes facultades:

Deberá plantear los programas de modernización administrativa, determinará las bases de acción de modernización administrativa en los distintos niveles y áreas de actividad. Además, tiene que plantear los lineamientos que coadyuven al mejoramiento administrativo de cada área de la dependencia y, evaluar los resultados obtenidos en las reformas llevadas a cabo, en su caso, proponer las medidas correctivas idóneas.

CAPITULO TERCERO

LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

A) Breve referencia de la organización del Estado; B) El Presidencialismo en México; C) La naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República.

A) BREVE REFERENCIA DE LA ORGANIZACION DEL ESTADO.

El hablar de la organización estatal, implica una serie de sucesos sociales que repercuten en la vida política y económica del Estado, el cual adopta una determinada estructura política, económica, social, jurídica y administrativa, siendo esta última la que nos interesa atender en el presente trabajo.

En nuestro concepto podemos entender como organización administrativa, aquella serie de vínculos que permiten la unión o formación de una estructura que tiene a su cargo y responsabilidad, la gestión de determinados bienes e intereses jurídicos, actos materiales, relacionados con la actividad estatal y tendientes al beneficio público; desde luego que para estar en aptitud de expresar alguna idea sobre la organización administrativa -como la Administración Pública Federal-, debe entenderse que ésta se encontrará sujeta a una serie de patrones o modelos de actuar, que normalmente debe ceñirse a las leyes.

En nuestro país, es el artículo 90 de nuestra Constitución -del cual también se hablará más adelante-, el que marca la pauta sobre la forma en que deberá ser la administración, dividiéndola en centralizada y paraestatal.

En el sentido a que pretendemos referirnos, sobre la organización administrativa del Estado, es de resaltarse el principio de la división de poderes, establecida en nuestro artículo 48 constitucional, que menciona que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No obstante lo anterior, existe cierta flexibilidad ya que cualquiera de los poderes puede intervenir en actos que por su naturaleza corresponderían a

los otros dos poderes; así por ejemplo, tenemos que el Presidente de la República está facultado para expedir reglamentos -artículo 89, fracción I constitucional-, lo que a simple vista debe corresponder al Poder Legislativo. De aquí que se hable del aspecto formal y material de las funciones de los Poderes de la Unión.

Antes de seguir adelante, es conveniente hacer hincapié al hecho de que el Estado al tratar de cumplir con su cometido, tropieza con un buen número de obstáculos a los que ha de superar; pues para las necesidades imperantes en una sociedad aquél busca prioritariamente satisfactores para éstas, mediante una organización política-administrativa del mismo, que para dar resultados favorables se materializa en el Poder Ejecutivo Federal, dada la naturaleza tripartita de los poderes del Estado Mexicano.

Así que esa parte que depende del Poder Ejecutivo de una forma u otra realizando las actividades que no desarrollan los otros dos Poderes -Legislativo y Judicial-, persiguiendo continuamente el interés público, y que se organiza jerárquicamente contando con los factores personales, materiales, de estructura jurídica y procedimientos técnicos, se llama Administración Pública.

Su clasificación es vasta y variada, pero lo que a nosotros interesa tratar, se constriñe a la siguiente:

- I) Centralizada;
- II) Descentralizada, y
- III) Desconcentrada.

La centralización administrativa, se concreta cuando varios órganos ad-

ministrativos se encuentran unidos entre sí por un rango jerárquico que parte de un superior a un inferior en categoría, es decir, que a partir del centro se derivan los demás órganos que lo componen, subordinados y dependientes de aquél.

El Maestro Gabino Fraga entiende que "... 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 ..."10

De tal forma, que ese lazo jerárquico no es otra cosa, que los poderes de decisión y mando conservados por la autoridad superior sobre los órganos administrativos inferiores. Dichos poderes los podemos indicar como de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y poder para resolver conflictos de competencia.

En virtud de lo anterior y atendiendo a la interpretación que hace el Maestro Enrique Pérez de León a el Maestro Andrés Serra Rojas, los supuestos que integran la centralización administrativa son:

"... 1.- El Estado es la persona jurídica total, titular de derechos - que se traducen en poderes públicos originarios y éstos a su vez integran un conjunto de mayor o menor importancia.

" 2.- La centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos -

10 Derecho Administrativo; No. de ed vigesimotercera; Edit. Porrúa, México, 1984; p. 165.

públicos.

" 3.- Las facultades de mando y decisión se concentran en el poder ejecutivo ..."¹¹

La descentralización administrativa, obtiene su gran importancia del crecimiento sin medida de las necesidades públicas que van ligadas a un crecimiento demográfico, necesidades que debe satisfacer el Estado, y que sólo es posible lograrlo atenuando un poco la jerarquía administrativa, pero sin que esto signifique que el poder central deje de conservar limitadas atribuciones de control y vigilancia

Atendiendo a esta finalidad la descentralización administrativa, es de clasificarse de la siguiente forma:

"... a) Descentralización por servicio;

" b) Descentralización por colaboración, y

" c) Descentralización por región ..."¹²

La primera, atiende a las actividades específicas de orden técnico y que deben encargarse su desarrollo a órganos especializados, para una satisfactoria gestión de éstas.

Por la segunda el poder Público se desahoga de algunas de sus tareas, dando atribuciones de consulta, decisión o ejecución parcial, a algunas organizaciones privadas, otorgando por tal motivo injerencia en el ejercicio de -

¹¹ Notas de Derecho Constitucional Administrativo; No. de ed. quinta; Edit. - por el Autor, México, 1982; p.p. 154 y 155.

¹² Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, t. I; No. de ed. decimaprimerá; Edit. Porrúa, México, 1982; p. 491.

la función administrativa.

La tercera y última, consiste en designar autoridades que manejan negocios que les son comunes, es decir, es la instalación de una organización administrativa cuya finalidad será administrar los intereses colectivos correspondientes a una población enmarcada dentro de una determinada circunscripción territorial.

"... Nuestra legislación define a los organismos descentralizados como las personas morales creadas por la ley del Congreso de la Unión o por el ejecutivo en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten y siempre que, además, satisfagan los siguientes requisitos:

" a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otras organizaciones descentralizadas, aportaciones, - subsidios, concesiones o derechos que le otorgue el Gobierno Federal, o con - el rendimiento de un impuesto específico.

" b) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social ..."13

Por otra parte la desconcentración administrativa, en contraposición de la descentralización, no presupone la creación de una nueva persona jurídica

13 Pérez de León, Enrique E.; op. cit.; p. 172.

distinta, sino que por el contrario sigue formando parte de la propia administración pública, gozando de cierta autonomía.

"... Para mayor claridad en el establecimiento de las diferencias que existen entre la descentralización y la desconcentración, algunos estudiosos del tema consideran que mientras en la primera los órganos gozan de autonomía orgánica, capacidad de estructurarse y dictarse sus propios ordenamientos reguladores, y de autonomía técnica, facultad de elegir por sí mismos las normas técnicas para su adecuada gestión, los organismos desconcentrados solamente gozan de autonomía técnica ..."14

A la luz de las anteriores consideraciones, puede concluirse que la desconcentración está afecta a un principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se atribuye o confiere con carácter de exclusividad, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados en la jerarquía pero sin ocupar la cúspide de la misma, y por ende se trata de una distribución teórica, legal y práctica de potestades políticas y administrativas.

A mayor abundamiento sobre el fenómeno de la desconcentración en estricto sentido o funcional, diversos autores y entre ellos el Doctor Miguel Acosta Romero establece que ésta, "... consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto,

14 Pérez de León, Enrique E.; op. cit.; p. 173.

sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior ..."¹⁵

A dicho respecto, todas estas concepciones teóricas se ven aplicadas en forma especial dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, ya que, como parte de la organización administrativa del sector público, la Institución no escapa del acontecer de la fenomenología administrativa.

Por otro lado, la desconcentración iniciada en la Institución, trajo consigo el fenómeno correspondiente a la delegación de facultades, mismas que si bien es cierto pueden ser contempladas como parte de las facultades discrecionales de los diversos órganos del Estado, también es de señalarse que no se encuentran expresamente definidas en las leyes correspondientes.

Al efecto cabe comentar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria en su parte conducente del artículo 90 constitucional, establece en sus artículos 14 y 15 dos conceptos importantes, como son la delegación del trámite y la representación o resolución por competencia atribuida a los titulares de las distintas entidades públicas, como excepción de aquellas que por disposición de la ley deban ser ejercitadas por dichos titulares.

También es de observarse en la ley de referencia que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos pueden contar con Organos Administrativos Desconcentrados y en dicho sentido se señala en su artículo 14, los

¹⁵ Teoría General del Derecho Administrativo; No. de ed. quinta; Edit. Porrúa, México, 1983; p. 181.

órganos que pueden auxiliar a los funcionarios citados.

Bajo la misma tónica el artículo 15 de la citada ley establece los distintos órganos que pueden auxiliar a los Jefes de Departamentos Administrativos en sus funciones.

En la Procuraduría General de la República la desconcentración y delegación de facultades ha tenido sus efectos a través del Acuerdo número 2/84, publicado en el Diario Oficial del veinticuatro de abril de mil novecientos ochenta y cuatro, mediante el cual la Institución estableció la desconcentración territorial de funciones por conducto de Delegaciones de Circuito, como órganos desconcentrados bajo el concepto jurídico-administrativo de esta figura, que constituyen un enlace institucional entre los órganos centrales de la Procuraduría, cuyas funciones se desconcentraron, quedando subordinados y en igual forma los Agentes del Ministerio Público Federal de las zonas de su competencia.

En la primera etapa de desconcentración regulada por el Acuerdo de referencia, se crearon ocho Delegaciones de Circuito atendiendo a las zonas de importancia territorial y competencial.

Los Delegados de Circuito, suscintamente tienen las siguientes atribuciones: en materia de amparo y de juicios civiles federales; en materia de orientación legal y contraloría; en materia de averiguación penal, de proceso penal, de relaciones y atribuciones respecto a los Agentes del Ministerio Público Federal de su Circuito, de atribuciones generales respecto de sus relaciones con las autoridades centrales de la Procuraduría, de mantenimiento permanente y adecuado conforme a la relación con los auxiliares del Ministerio Público Federal y las Autoridades Federales Locales con jurisdicción en sus res

pectivos Circuitos, de auxilio para el debido y permanente desarrollo del programa de participación social, entre otras cosas.

La anterior estrategia de desconcentración tiene su fundamento legal en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece la creación de Organismos Desconcentrados que sean necesarios - para el despacho de los asuntos de la misma Institución.

Por otra parte, es de hacerse notar también, dentro del rubro correspondiente a la descentralización, que la Procuraduría General de la República - cuenta con un organismo descentralizado, como es el Instituto Nacional de Ciencias Penales del cual es "Cabeza de Sector".

En otro orden de ideas, es de resaltarse que el fenómeno de la "delegación" y la "representación" pueden incidir en las funciones de la Procuraduría, y en la práctica en ocasiones generan confusiones en su interpretación - tal y como sucede con la descentralización y la desconcentración, como fenómenos evolutivos.

En efecto, la delegación administrativa y la representación en la práctica suelen también confundirse como una sola figura jurídica, por lo que para obtener un criterio más adecuado es menester apoyarse en algunas consideraciones doctrinarias.

Al respecto el autor Manuel María Díez diserta sobre la delegación administrativa y la representación, estableciendo que "... no puede confundirse la delegación con la representación jurídica y menos decir que es una especie dentro del género. Existe una diferencia en cuanto al objeto. En la delegación administrativa, el objeto es una función que se ejerce, no en interés propio del

delegante, sino en interés general, objetivo. En cuanto al elemento subjetivo, la persona jurídica obra por medio de sus órganos con los que se identifica, - ya que el órgano es un elemento intrínseco de la persona jurídica, es una parte de ésta que representa el todo. Mientras que entre la persona jurídica y el órgano existe una relación de compenetración, entre representante y representado existe autonomía de voluntad, separación real y de objeto. En la representación, el acto de voluntad de un sujeto, el representante, tiene efecto - con relación al representado, mientras que en la delegación administrativa, - la voluntad del delegado se identifica con la persona jurídica, de la cual ambos, el delegado y el delegante son parte. En la representación existen dos voluntades, la del representante y la del representado, que son jurídicamente distintas. Hay dos personas, mientras que en la delegación existe una sola - persona jurídica, aunque se trate de dos órganos distintos: el delegante y el delegado. Mientras en la representación existen dos personas y dos voluntades y se actúa en nombre y por cuenta ajena, y sólo por un procedimiento jurídico la actuación de un representante, que emana su propia voluntad, se imputa al representado, en la delegación no ocurre nada de esto, ya que tanto el delegante como el delegado son titulares de órganos de una misma persona jurídica. - No hay, entonces, dos personas ni dos voluntades ..."¹⁶

El autor de referencia, en la misma obra, opina sobre la función delegada, el delegante y el delegado en este sentido: "... Se ha sostenido en doctrina que la función delegada no es propia del delegante en forma tal que és-

¹⁶ Derecho Administrativo, t. I; No. de ed. primera; Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires Argentina, 1965; p. 45.

te, reservándose el carácter de titular de la misma, no puede transferir su ejercicio al delegado. Se dice que la competencia es común al delegante y al delegado. En realidad, la transferencia del ejercicio de la competencia es un efecto secundario. Se sostiene que el efecto jurídico de la delegación administrativa es el permitir el ejercicio de la competencia ya existente en que sólo resulta operante como consecuencia de la delegación. En otras palabras, se puede decir que el delegado no recibe la competencia del delegante, sino que la posee ex lege y su ejercicio se encuentra limitado en sentido dimensional y con respecto al tiempo. El delegante no transfiere al delegado su propia competencia ni su ejercicio y solamente autoriza a que éste actúe en base a la competencia fijada institucionalmente por la ley y según las directivas trazadas por el mismo ..."¹⁷

Las anteriores consideraciones teóricas sin duda alguna tiene presencia y aplicación en el tratamiento de la delegación de facultades en relación a la desconcentración que la Procuraduría General de la República ha realizado.

B) EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

Sin pretender realizar un estudio histórico respecto al Presidencialismo en México, trataremos de abordar el tema, con criterios un tanto más contemporáneos para estar en aptitud de resaltar su influencia en el fondo del presente trabajo.

El Presidencialismo, ciertamente es una forma de gobierno en donde en -

¹⁷ Ibidem.

contraposición al Parlamentarismo, la jefatura tanto de gobierno como de Estado recaen en una sola persona que es el Presidente de la República. Aunque claro está, que establecer un sistema Presidencial no implica que en éste se den todos y cada uno de los principios inherentes a él, en forma pura, ya -- que sólo se podrá hablar de un sistema Presidencial o Parlamentario, o uno predominantemente Presidencial con matices Parlamentarios o viceversa.

Para mayor ilustración, se han clasificado las características del sistema Presidencial, en la siguiente forma:

"... a] El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de estado y jefe de gobierno.

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

" c] El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de estado.

" d] Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el congreso.

" e] Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del congreso.

" f] El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.

" g] El presidente no puede disolver el congreso, pero el congreso no puede darle voto de censura ..."18

18 Carpizo, Jorge; El Presidencialismo Mexicano; No. de ed. cuarta; Edit. Siglo XXI, México, 1984; p.14.

Cabe hacer la aclaración de que el sistema Presidencial lleva implícito el principio del Barón de Montesquieu, al respecto de una separación de poderes, con el objeto de realizar un deslinde entre Ejecutivo y Legislativo y la finalidad de que los miembros de uno sean al mismo tiempo miembros del otro. Pero dejando ver, de una forma clara el hecho de que esta separación de poderes no debe entenderse como una contraposición de los mismos, sino por el contrario, como una relación de nítida colaboración entre ellos para llevar a cabo con éxito la misión Estatal.

Por otra parte, es preciso atender que el sistema Presidencial en México y por extensión en toda la América Latina, tienen su antecedente próximo anterior en el modelo Norteamericano. Pero no por esto, significa que no existan entre unos y otros una gran diferencia marcada más que nada por las distinciones de ideología, riqueza y desarrollo de un país a otro que produce una evolución distinta en ellos.

Así pues, Loewenstein citado por el Doctor Jorge Carpizo, clasifica los sistemas Presidenciales en América Latina en tres, que son:

"... a] presidencialismo puro, aquellos que tienen las características que hemos señalado como distintivas del sistema. Aquí coloco a México;

" b] presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete, y

" c] aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado ..."19

19 Op. cit.; p. 17.

Debiendo recordar que el sistema Presidencial el Jefe del Ejecutivo nombra libremente a sus colaboradores inmediatos -Secretarios de Estado-, sin que haya necesidad de que éstos pertenezcan al partido predominante en el Congreso; y los actos de los Secretarios de Estado en el ejercicio de sus funciones, son actos del jefe del Ejecutivo, ya que aquéllos actúan en nombre y representación de éste. En tales condiciones el Maestro Tena Ramírez manifiesta que: "... En el sistema presidencial sucede lo contrario. El Presidente es responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél y son designados libremente por el mismo ..."20

De tal manera, y concretándonos a México, su Presidencialismo se puede catalogar como uno de los más rígidos que existen, claro está, que sin llegar a una dictadura o a un absolutismo despótico, pero sí, basado en el predominio de un partido político, del cual el Jefe del Ejecutivo es el Titular. Además de tener una serie de atributos que sujetan un tanto a los otros dos Poderes, ya en forma jurídica como política, así como sus facultades amplias en materia económica, militar y de comunicación masiva, que determinan en el papel de la psicología social un consenso y legitimación de ese poder que ejercita sobre un pueblo, genericamente concebido.

Las notas anteriores nos dan la terrible idea de un "Super Ejecutivo Federal". Aunque a pesar de aquéllas circunstancias, éste tiene ciertas restricciones que le impone en forma expresa nuestra Norma Suprema: pero no hay que

20 Derecho Constitucional Mexicano; No. de ed. decimosegunda; Edit. Porrúa, - México, 1973; p. 251.

perder de vista que también, las presiones de los grupos políticos existentes establecen limitaciones al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Al efecto, se han vertido un sinnúmero de opiniones por especialistas y no especialistas en la materia, las cuales oscilan desde catalogar al Presidente de la República y al sistema Presidencial, tanto como un Emperador Sexenal; Monarquía Sexenal absoluta; Dictador Constitucional, hasta decir que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse.

Estas opiniones podrían en un momento dado desvirtuar el papel del Estado Social de Derecho que rige la vida política de nuestro país, ya que si bien es cierto que el sistema Presidencial se caracteriza por tener un Jefe del Ejecutivo fuerte y poderoso, también lo es que en México es aplicable éste criterio, sólo que adecuado a una democracia partidista, a restricciones constitucionales y presiones de grupos políticos.

En relación a lo anterior, consideramos pertinente vertir las opiniones tanto del Maestro José Enrique González Ruz, como la del Doctor Jorge Carpizo respectivamente, en tanto que:

"... La vida política del país es manejada por el presidente por medio de un partido predominante, a través del cual designa a los diputados y senadores federales, a los gobernadores de los Estados, a los diputados locales y hasta a los presidentes municipales. Por medio de este partido se controlan las organizaciones obreras, campesinas, burocráticas e incluso a los integrantes de la pequeña burguesía.

" El papel internacional de México está íntegramente en manos del presidente, quien determina libremente las medidas que a ese respecto deben tomar-

se.

" La realidad política mexicana, encuadrada dentro de un marco económico de capitalismo dependiente, ha engendrado un sistema de gobierno de un solo hombre, en el que ni siquiera operan los sistemas tradicionales de frenos y contrapesos de poder ...

" La conclusión ineludible es ésta: en México el poder del presidente sólo es limitado por los grupos de presión ..."21

"... Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial son poderes con facultades limitadas. La constitución los crea, los organiza y les otorga sus atribuciones, y no pueden actuar sin fundamento constitucional o legal. Es más, éste principio constituye en el orden jurídico mexicano una garantía individual ..."22

El artículo 89 fracción II constitucional, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente, entre otros, al Procurador General de la República. De lo que se deriva que éste es uno de los más cercanos colaboradores del Jefe del Ejecutivo Federal y, relacionado esto con lo dispuesto en el numeral 102 de la propia Constitución y con el 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, nos dá como resultado que aquél es el titular de la Dependencia del Ejecutivo Federal, donde se integra la Institución del Ministerio Público Federal.

A mayor abundamiento, se ha establecido "... la necesidad de reorientar

21 Gros Espiell, Héctor y otros; El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica; No. de ed. primera; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ U.N.A.M., México, 1977; p. 316.

22 Op. cit.; p. 28.

a fondo los órganos de procuración de justicia que dependan del Poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la República promovió la expedición de nuevas Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ..."23

Lo anterior determina que el Procurador General de la República es un servidor público que jefatura a la Institución del Ministerio Público Federal integrados en la Procuraduría General de la República, Dependencia de la Administración Pública Central, subordinada al Poder Ejecutivo de la Federación. De aquí que el Doctor Jorge Carpizo diga que de conformidad a lo estipulado en los artículos 21 y 102 constitucionales, es el Procurador General quien ejerce la acción penal. Y en consecuencia se deje en manos del Presidente de la República el ejercicio de ésta delicada función.24

Pero en nuestra opinión, esta apreciación nos parece un tanto equivocada en el fondo que se le pretende dar, ya que precisamente la Institución del Ministerio Público Federal y el Procurador General que la preside, tienen en su haber las facultades de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, atendiendo a lo expresamente ordenado por nuestra Carta Magna, Ley Orgánica y Reglamento de la Dependencia, las que marcan las directrices a seguir conforme a las atribuciones que señalan.

Por otra parte, sólo cabe aclarar que efectivamente México adopta un sistema Presidencial de Gobierno, dándole una gran fuerza al Presidente de la

23 Madrid Hurtado, Miguel de la; Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1985; p. 242.

24 Cfr.; op. cit.; p.161.

República en los ámbitos establecidos por nuestra Norma Fundamental, y que - una de esas atribuciones es precisamente la procuración de justicia, que ejerce atinadamente a través de la Procuraduría General de la República, ésta como órgano administrativo en donde se integra la Institución del Ministerio Público -Federal en este caso- presidida por el Procurador General, que es la - única facultada para poder ejercitar la acción penal.

C) LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y SU PROBLEMATICA.

Posiblemente, pudiera parecer que el título de éste capítulo, no fuese el más adecuado, ya que sería lógico pensar que resulta más importante hablar de la conformación o naturaleza del Ministerio Público, o bien de la figura - del propio Procurador General de la República -tentación a la que no escapamos-. Sin embargo, hemos preferido partir de disposiciones correspondientes - al derecho positivo, como son los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, sencillamente por considerar - que es la Procuraduría -apriorfisticamente-, el asiento material del Ministerio Público y del Procurador.

Al efecto, las disposiciones señaladas anteriormente, establecen:

"... Artículo 1.- La Procuraduría General de la República es la Dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su Titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables ..."

"... Artículo 2.- La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, y éste personalmente, en los términos del artículo 102 constitucional, tendrán las siguientes atribuciones, que ejercerán conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley: ..."

De la lectura de la transcripción, se corrobora, que es la Procuraduría General de la República, el lugar en el que se integra el Ministerio Público Federal, y lo que es más aún, de sus órganos auxiliares directos.

Asimismo, con apoyo en lo anterior, podemos establecer que el análisis contenido en este capítulo se orientará hacia dos vertientes: 1.- la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República; 2.- la naturaleza jurídica de la Institución del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República, debemos comentar, que es difícil poder hablar de ella, como lo es también el tratar de entender la conformación de las otras dos figuras de que hemos hablado.

Al efecto, el artículo 90 de nuestra Constitución establece textualmente:

"... La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

" Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos ..."

Como puede verse, la propia Ley Fundamental clasifica a la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal y establece que los negocios del orden administrativo estarán a cargo de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, pero en ningún momento habla de la Procuraduría.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, incluyendo en ella a la Procuraduría, pero no como Secretaría.

El artículo 26 segundo párrafo, de la Ley que se comenta, establece el número de Secretarías y Departamentos Administrativos con que cuenta la Administración Pública Federal, excluyendo a la Procuraduría.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 1º, la considera como una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

En consecuencia, es este el criterio jurídico que se debe de adoptar, ya que de los preceptos mencionados se entiende que no tiene el rango administrativo igual al de una Secretaría de Estado, ni de un Departamento Administrativo.

No obstante lo anterior, forma parte de la Administración Pública Federal centralizada, con arreglo a lo señalado en el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo, la Procuraduría tiene en la práctica una equivalencia al - de una Secretaría de Estado, y aún posiblemente más, según el cúmulo de atribuciones que tiene a través de su Titular que pueden llegar a ser superiores a las del propio Presidente de la República.

Prueba de ello, lo es que ni el propio Titular del Ejecutivo Federal - puede legalmente defender los intereses patrimoniales de la Federación en caso de conflicto, ya que es el propio Procurador a quien le corresponde hacerlo.

Por otra parte, es de considerarse la opinión vertida por el Licenciado Andrés Mendicuti Solís, en el sentido de que "... la Procuraduría General de la República considerada como sede del Ministerio Público Federal no es un órgano de carácter administrativo como la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha determinado en una ejecutoria poco conocida y que me voy a permitir leer por interés:

" La Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa Federal. Es inadmisibles la afirmación de que la Procuraduría General de la República de la cual dependen los Agentes del Ministerio Público Federal y la Dirección de Investigaciones Previas, forma parte del Poder Ejecutivo, y que, por lo tanto, tales autoridades tienen el carácter de administrativas federales ... Corroboración de lo anterior es que, la Institución 'Ministerio Público de la Federación', que constituye la Procuraduría General de la República, está regulada por el artículo 102 de la citada Constitución, y este precepto integra el capítulo 'Del Poder Judicial' ..."25

25 Hernández Silva, Pedro y otros; Dinámica del Derecho Mexicano No. 4; No. de ed. primera; Edit. P.G.R., México, 1974; p.p. 149 y 150.

Lo anterior nos parece una mala interpretación de la voluntad del Constituyente, al considerar a la Procuraduría General de la República como un órgano dependiente del Poder Judicial, por el simple hecho de que el artículo 102 constitucional esté incluido en el Capítulo Sexto, correspondiente a éste Poder. En la misma forma resultaría aberrante pensar que el Ministerio Público del Distrito Federal, sea un legislador por extensión, atendiendo a la circunstancia de estar incrustado en la Base Quinta del artículo 73 constitucional, referente a las facultades del Congreso de la Unión.

De aquí que sea necesario recordar las palabras del Diputado Macías, cuando en el seno del Congreso Constituyente, en la 31a. Sesión Ordinaria donde se discutía acerca del artículo 21 de la naciente Constitución, estableció en forma por más que genial el problema de la ubicación del Ministerio Público en nuestra división de Poderes, arguyendo que no era posible tal colocación en el Poder Legislativo, pues aquél no va a hacer la ley, ni en el Judicial porque no la va a aplicar. De lo que resultó lógicamente jurídico ubicar a la Institución dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Pero haciéndolo en una Dependencia de la Administración Centralizada del Poder Ejecutivo Federal, denominada Procuraduría General de la República y no en una Secretaría de Justicia -como en la Constitución de 1857-, misma que quedó suprimida por el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917, cuyas funciones fueron distribuidas en distintos órganos del Poder Ejecutivo, como lo son: la misma Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal y en la Procuraduría General de Justicia de ésta entidad.

Finalmente como conclusión, podemos asentar que no ha sido debidamente interpretado el espíritu mismo de la Constitución y de la Ley, en lo relativo a que la Procuraduría General de la República tiene un carácter debidamente definido, en base al artículo 29 constitucional que estatuye la suspensión de garantías individuales en caso de que la sociedad se encuentre en peligro grave o conflicto, tomándola como parte integrante del Ejecutivo Federal y no del Judicial -del cual su máximo representante es la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no la Procuraduría General de la República-, con aprobación del Congreso de la Unión, y en receso la Comisión Permanente; sumado a esto que así lo manifiesta textualmente el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y como último razonamiento, el artículo 102 constitucional establece una relación jerárquica entre los integrantes de ésta y el Presidente de la República. Esto por los motivos históricos ya conocidos y mencionados en párrafos anteriores, que fueron tan perjudiciales hasta antes de la Constitución de 1917, en que el Jefe poseía las funciones persecutoria de los delitos y la de juzgar los mismos.

En la segunda de las vertientes de este capítulo, relativa a la conformación o naturaleza de la Institución del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República, podemos decir que la tipificación de sus figuras también resultan de una compleja composición, ya que existen dos teorías al respecto.

La primera de ellas es la que adopta la posición, que tanto el Procurador General y por supuesto la Institución del Ministerio Público Federal, poseen la facultad del ejercicio de la acción penal como atributo constitucional y legal para la defensa de los intereses de la sociedad y del Estado.

Esta corriente al igual que la segunda de ellas, coinciden, como se verá en su oportunidad, en que la Institución del Ministerio Público Federal es el Titular monopólico del ejercicio de la acción penal, fungiendo como un auténtico representante social, vigilante de la constitucionalidad y legalidad, jefe nato de la Policía Judicial Federal en el ejercicio de sus funciones, entre otras atribuciones que le concede a ésta tanto la Constitución como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento. Discrepando, tan solo en el aspecto del Procurador General.*

Al respecto -y dentro del primer supuesto-, el Maestro Manuel Rivera Silva señala que el primer interesado en que se castigue al responsable de la comisión de un delito pugnando a su vez en que no se aplique castigo alguno a quien no lo merece, es la sociedad, la cual obtiene su representación por medio del órgano Estatal Ministerio Público, de tal forma que en los casos que no ha proceder el ejercicio de la acción penal, lo realiza revestido de toda legalidad desistiéndose de ella o pidiendo su libertad.

Asimismo, identifica al Procurador de Justicia como Jefe del Ministerio Público, en relación a que aquél preside a éste.²⁶ Idea que se cristaliza en la actualidad de conformidad a lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, vigente.

Por otra parte, sin pretender realizar inclinación alguna sobre los dis-

* Donde tajantemente no se considera que el Procurador General ejercite la acción penal, a pesar de que las diferentes Leyes del Ministerio Público Federal y posteriormente las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y sus Reglamentos, así lo establezcan.

26 Cfr.; El Procedimiento Penal; No. de ed. décimotercera; Edit. Porrúa, México, 1983; p.p. 70 y 73.

tintos conceptos que sobre el Ministerio Público existen -ya que ha sido entendido como un representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, como un órgano administrativo con el carácter de parte, como un órgano judicial, y como un colaborador de la función jurisdiccional, a veces-, podemos decir que es tan compleja la Institución del Ministerio Público, que la mayoría de los autores la define como una figura sui generis, en virtud de - que cuanto más se estudia, se le encuentran distintas facetas, tomando en - cuenta la generalizada opinión respecto de su origen francés, español y mexicano.

En efecto, se le considera al Ministerio Público como representante de la sociedad en el ejercicio de las acciones penales, ya que el Estado le ha otorgado el derecho para perseguir la comisión de los delitos, y dicha persecución se le ha otorgado por la ley.

Se le ha considerado también como órgano administrativo en virtud de los actos que realiza que son bien distintos a los jurisdiccionales, es decir, no decide controversias judiciales.

Ha este último respecto se puede señalar que "... los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que justifica que se apliquen a ésta, los principios del Derecho Administrativo, tan es así, que pueden ser revocables, comprendiéndose dentro de la propia revocación, la modificación y sustitución de uno por otro. Además, la propia naturaleza administrativa de la actuación del Ministerio Público, reside en la discrecionalidad de sus actos, puesto 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. Aún más, la susti

tución como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la institución, permite que se den órdenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran al Ministerio Público, aspecto que cae también dentro del orden administrativo ..."27

Algunos tratadistas, entre ellos Giuseppe Sabatini y Giuliano Vassalli, le señalan al Ministerio Público los caracteres de un órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura.²⁸ Sin embargo en nuestro sistema jurídico no es posible aceptar dicha posición, ya que quien aplica y declara el derecho es el órgano jurisdiccional, como puede verse del texto del artículo 21 constitucional que establece: "... 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 ..."

Igualmente el párrafo segundo del artículo 102 constitucional establece que: "... Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de los delitos del orden federal; y, por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión en contra de los inculpad^{os}; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine ..."

De lo anterior es de concluirse que el propio texto constitucional establece una rigurosa distinción entre el Ministerio Público y el Órgano Jurisdic

27 Colín Sánchez, Guillermo; op. cit.; p. 91.

28 Cfr.; Colín Sánchez, Guillermo; op. cit.; p.p. 92 y 93.

cional, por lo cual en el sentido que se comenta, pudiera entenderse al Ministerio Público como un colaborador de aquél. Pero esto, no es sino una apreciación personal de aquéllos autores, la cual es solo una de sus variantes, ya - que por el cúmulo de atribuciones que posee, podemos decir que la Institución está sujeta a una actividad variada.

Por otra parte podemos mencionar, que la actuación del Ministerio Público se encuentra ceñida al texto del artículo 21 constitucional. Y tomando en cuenta nuestra organización política, el artículo 102 del mismo ordenamiento, conforma la figura del Ministerio Público de la Federación. De lo anterior se desprende también la existencia de un Ministerio Público del Distrito Federal, un Federal, un Militar y uno del fuero común que corresponde a cada una de - las entidades federativas de la Unión. Cada uno de ellos con determinadas atribuciones señaladas en sus respectivas leyes orgánicas.

En conclusión, el Ministerio Público Federal al ejercitar la acción penal se constituye en un verdadero representante de la sociedad al suplir en - su propio derecho al ofendido para ejercitar o plantear su queja, quedando este último con el carácter de coadyuvante en la relación procesal.

En otro orden de ideas, el Doctor Miguel Acosta Romero nos ofrece una - perspectiva sobre el Procurador General, señalando que es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, es el Titular de la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías, e informa anualmente al Congreso de la Unión.²⁹

²⁹ Cfr.; op. cit.; p. 148.

No obstante las características señaladas, solamente por citar un detalle curioso, que resalta la equivalencia a rango de Secretario de Estado al Procurador, aunque jurídicamente no lo sea, se encuentra la situación de que éste informa anualmente al Congreso de la Unión sobre asuntos de su ramo o bien los que se consideren pertinentes. Sin embargo el Procurador no tiene obligación jurídica de presentarse ante aquél, pero aquí valdría también una amplísima interpretación más que jurídica, de tipo político, ya que si el Presidente de la República con facultades y atribuciones que le concede el artículo 89 constitucional así se lo solicita, indudablemente que tendrá que comparecer.

Pero volviendo al asunto que nos ocupa, es de mencionarse lo expuesto por el Diputado Macías dentro del Congreso Constituyente de 1917, en la 31a. Sesión Ordinaria, donde se discutía lo relativo al artículo 21:

"... Por eso es que en Estados Unidos, por ejemplo se dice: 'El procurador general de la nación en nombre del Presidente de la República ...' porque él es representante del presidente de la República en materia penal. En los Estados, el procurador general del Estado es el representante del gobernador del Estado porque es él quien va a perseguir. Ahora, ¿cómo persigue? Pues persigue de una manera muy sencilla. La policía judicial en los países libres... la policía judicial la forman los auxiliares mediante los cuales el Ministerio Público ejerce sus funciones, y el Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del Gobierno ..."

De lo que se deduce a simple vista, que el espíritu que impulsó al Constituyente de Querétaro fué sin lugar a dudas, el establecimiento de un Procurador General -en este caso- jefe del Ministerio Público, que tiene y ejerce

los mismos atributos de la Institución que preside.

Más aún, dentro de las características que se le atribuyen al Ministerio Público, se encuentran las siguientes:

"... II. Actúa bajo una dirección. A partir de la Ley Orgánica de 1903, el Ministerio Público actúa bajo la dirección de un Procurador de Justicia.

" III. Depende del Ejecutivo. El Ministerio Público depende del poder Ejecutivo, siendo el Presidente de la República el encargado de hacer el nombramiento de Procurador de Justicia (Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903) ..."30

Las que efectivamente refuerzan el razonamiento relativo a que el Procurador General, también tiene la tan delicada e importante facultad del ejercicio de la acción penal.

Al respecto, el Doctor José Franco Villa nos ofrece su concepto del Ministerio Público Federal:

"... El Ministerio Público Federal es una Institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine ..."31

De aquí que sea necesario acudir a una amplia interpretación de los artículos 21 y 102 constitucionales, en el sentido de que si bien es cierto que

30 Rivera Silva, Manuel; op. cit.; p.75.

31 Op. cit.; p.3.

le atribuyen al Ministerio Público la facultad exclusiva y monopólica del ejercicio de la acción penal, también lo es que mediante su Procurador General -en el asunto tratado- se le otorgan también la de ser el vigilante de la constitucionalidad y legalidad, la representación de la Federación, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y las demás que puedan ser susceptibles de delegación, además en base a la jefatura de la Institución que ostenta, éste obviamente tiene las atribuciones del Ministerio Público Federal a su vez.

Por su parte el Licenciado Carlos López de la Hoya vuelve a reiterar el carácter de jefe del Ministerio Público Federal al Procurador General, con potestad de ejercitar la acción penal y ser el Titular de los atributos que marca el artículo 102 constitucional. También, deja abierta la posibilidad de la intervención personal de éste en asuntos del orden penal, cuando por la gravedad del caso o de las personas involucradas lo amerite.³²

Así, el Licenciado Fernando Baeza Meléndez tampoco escapa a la influencia de esta corriente jurídica, al comentar que el artículo 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se establecen las facultades correspondientes a la Institución del Ministerio Público Federal y al Procurador General en forma personal, conforme a los términos de los artículos 21 y 102 constitucionales y las que le establecen las fracciones XIII y XV del artículo 107, de la misma Carta Magna.

Además que el mismo artículo 102 de la Constitución, diferencia las

32 Cfr.; Hernández Silva, Pedro y otros; op. cit.; p.p. 160 y 161.

atribuciones de la Institución del Ministerio Público Federal y personalmente las del Procurador General, como son el que lo designa consejero jurídico - del Gobierno Federal, representante de la Federación e intervenir en las controversias que se susciten entre un Estado y la Federación, entre dos o más - Estados de la Unión o entre los Poderes de un mismo Estado.³³

En consonancia con lo anterior, el Doctor Sergio García Ramírez en su - opinión, establece una diferenciación entre las atribuciones personales del - Procurador General, las de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares, * estructurados en la Procuraduría General de la República.³⁴

La segunda de las corrientes o posiciones establece -como ya lo dijimos anteriormente-, la objeción a que se presuma el ejercicio de la acción penal al Procurador General por ser atribución exclusiva del Ministerio Público, estableciéndose aquí una distinción entre lo que es el Procurador General de la República y la Institución del Ministerio Público Federal sin romperse con su integración, de ambos, en la Procuraduría General de la República como su lugar de asiento y organización. Pero estatuyéndose el carácter antagónico de - sus funciones si se equiparara al Procurador y a la Institución del Ministerio Público Federal en una sola figura jurídica, proponiéndose el deslinde de la calidad de Agente del Ministerio Público Federal a la Jefatura de la Institución. Tomando el término constitucional de "presidir", en forma y con matí-

33 Cfr.; Alva Leyva, Samuel y otros; La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia; No. de ed. primera; Edit. P.G.R., México, 1984; -- p.p. 501 y 502.

* Aunque a nuestro criterio esto puede ofrecer ciertas confuciones de interpretación, que pueden solventarse con la figura jurídica de la delegación de funciones.

34 Cfr.; Informe de Labores 1983-1984; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1984; p. 12.

ces meramente de relaciones de jerarquización administrativa entre el Titular de una Dependencia Centralizada de la Administración Pública Federal -como lo es el Procurador General de la República- y el Ministerio Público de la Federación.

Pero aquí cabe hacer un paréntesis en la exposición y análisis de esta teoría, para hacer alusión al histórico debate entre dos eminentes juristas; Don Luis Cabrera y Don Emilio Portes Gil, en el recinto del Congreso Jurídico Nacional celebrado en la Ciudad de México en el año de 1932, cuando el primero de ellos manifestó que:

"... Nuestra Constitución actual hace del Ministerio Público Federal un órgano del Poder Ejecutivo. El Procurador General de la República es un funcionario nombrado por el Presidente de la República, removible a voluntad y cuyo personal y sueldo está listado en el capítulo del presupuesto asignado - al Poder Ejecutivo.

" Más aún, la Constitución de 1917 hizo del Procurador General de la Re pública el abogado consultor o consejero jurídico del Gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo, y la Ley Orgánica de Secretarías le coloca en la categoría - de un semi-Secretario de Estado.

" En esas condiciones no puede haber independencia ni autonomía en la - función del Ministerio Público y esto es la causa de que no haya una verdadera independencia del Poder Judicial. Y no se logrará la total independencia - del Poder Judicial mientras el Procurador de Justicia sea precisamente el fun cionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder -

Ejecutivo ..." 35

Por su parte el Licenciado Emilio Portes Gil, ilustra las palabras del Licenciado Cabrera, al decir que éste sostiene lo siguiente:

"... El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como Consejero Jurídico y Representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando esas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.. " 36

En lo anterior se pone de manifiesto la confusión en que se había incurrido, al tratar de deslindar la persona del Procurador y por otro lado la del Ministerio Público, argumentando que éste último representa a la sociedad o al Estado protegiéndole sus intereses, de donde naturalmente es entendible del carácter de indivisibilidad, atribuido por la doctrina extranjera y recogida por la nuestra. Pero otra cosa distinta es la función del Procurador. Pero el Licenciado Emilio Portes Gil, opina respecto del Procurador General lo siguiente:

"... como Consejero Legal de Gobierno, tiene una función propia, definida, autónoma, en la marcha de la administración pública, y que esa misión, en manera alguna opuesta a la de los Secretarios de Estado, o absorbente de las atribuciones de ellos, constituye un elemento de coordinación, de ponde-

35. La Misión Constitucional del Procurador General de la República; No. de ed. segunda; Edit. P.G.R., México, 1982; p. 44.

36. Op. cit.; p. 73.

ración, de justicia, que ha de significar un elemento de valor incalculable para realizar en México un verdadero estado de derecho..." 37

De aquí que Don Luis Cabrera propusiera la reforma a la Institución - creándose por tal motivo el Ministerio Público en sí, y por otra parte el Abogado o Procurador General de la República que defendería exclusivamente - los intereses del Estado, como aquél los de la sociedad, pero a través de - entidades jurídicas separadas tanto en su origen, dependencia y fines. Por - su parte Don Emilio Portes Gil desechó y censuró la posición de Cabrera, ya que ésta en su opinión, no era la solución correcta, pues el problema real - estriba en el mal servicio y calidad moral de los servidores públicos de la Institución, haciendo un llamado o exhorto a éstos para cumplir con los obje - tivos del Ministerio Público Federal.

Al respecto cabe hacer la anotación, de que derivada de esta colosal - discusión jurídica nace el germen de la Teoría en comento, claro que no con todas y cada una de las proposiciones hechas por estos juristas, como se observa a continuación.

Así y siguiendo con el desarrollo de ésta Teoría, el Licenciado Sócrates Huerta Grados al comentar la Ley de la Procuraduría General de la República de 1974, establece que en la Constitución de 1917, aparecen las facultades del Procurador General de la República y por la otra las del Ministerio Público Federal que él preside, además de que ésta clara discrepancia se ve corroborada por la exposición de motivos de la Ley que analiza, en el sen

37. Op. cit; p. 84.

tido de que:

"... El Ministerio Público Federal tiene el deber de perseguir los delitos del orden federal y de vigilar que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

" Al Procurador General de la República corresponde cuidar el estricto cumplimiento de la Constitución; actuar en su calidad de Consejero Jurídico del Gobierno; intervenir en los juicios de amparo y personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado; y por sí o por medio de sus Agentes, intervenir en todos los negocios en que la Federación fue parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales en los demás que deba participar el Ministerio Público de la Federación." 38

El anterior razonamiento del autor en cita, es debido a que el artículo 2º de esta Ley establecía la clasificación de atribuciones del Procurador General de la República, y el artículo 3º las del Ministerio Público Federal en forma un tanto desemejante. Pero a pesar de esto, no hay que perder de vista la Jefatura del Ministerio Público Federal, investidura que ostenta el Procurador General, plasmada en el artículo 102 constitucional y en el 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1974.

Por último, el Licenciado Andrés Mendicuti Solís manifiesta en tono enérgico el deslinde existente entre lo que es el Procurador General y la Ins

38. Cfr.; Ley de la Procuraduría General de la República, Estudio Crítico; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1976; p.p. 44 y 67.

titución del Ministerio Público Federal ya que el artículo 102 Constitucional le impone funciones y obligaciones diferentes a las de la Institución que se comenta, arguyendo que si bien es cierto que aquél preside y tiene bajo sus órdenes a los componentes del Ministerio Público Federal. También lo es con el tinte de una jerarquización administrativa, que ésta Institución ejerce por sí misma las facultades persecutorias de los delitos. Además de que el precepto constitucional antes invocado, le concede atributos personalísimos que el Procurador General puede delegar en un Agente del Ministerio Público Federal e inclusive en un Abogado extraño a la Procuraduría, pero éstos no pueden recibir emplazamientos, contestar demandas ni proponerlas sino es con la autorización expresa del Procurador General.

En cambio, el ejercicio de la acción penal no requiere del consentimiento de aquél. Pues es el Ministerio Público Federal quien la ejerce en sí, siempre y cuando medie la interposición de la denuncia, querrela o exitativa correspondiente para que éste pueda iniciar la averiguación previa, la consignación y la subsecuente incoación a proceso. 39

En conclusión, podemos determinar que la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, han puesto bálsamo curativo a esta confusión que dejó por una lado las prevenciones de los artículos 21 y 102 constitucionales, los que le imponen la facultad exclusiva, monopólica y originaria, otorgada por nuestra Norma Suprema a la Institución del Ministerio Público Federal, que es el ejercicio de la acción penal. Entendiendo a la

39. Cfr.; Hernández Silva, Pedro y otros; op. cit.; p.p. 147 y 148.

Institución como un todo orgánico, que aunque claro, compuesta por personas físicas llamadas Agentes del Ministerio Público y presidida o jefaturada por un Procurador General, éstos tendrán por ende las atribuciones propias de la Institución en el ejercicio de las funciones innatas del Ministerio Público Federal, materializadas por la Dependencia del Ejecutivo Federal denominada Procuraduría General de la República, la que será auxiliada para tal efecto, por las Unidades Técnico Administrativas de apoyo que necesite.

De aquí que el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983, establezca las atribuciones de la Institución del Ministerio Público Federal y del Procurador General que la preside, en términos conjuntivos y no disyuntivos. Aunque el artículo 10 párrafo segundo de esta misma Ley determina las facultades personales del Procurador General no delegables establecidas también por el artículo 102 Constitucional.

El artículo 3º párrafo segundo del Reglamento de la Ley orgánica en cita, prevé que el Procurador General podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos mediante disposiciones de carácter general o particular sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, salvo lo dispuesto en el artículo 4º de este Reglamento, que menciona las atribuciones no delegables de aquél. Esto relacionado con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y con el artículo 29 del propio Reglamento de la misma Ley, da como resultado que los servidores públicos a quien se les delega estas funciones son los Agentes del Ministerio Público Federal y los titulares de las Unidades Técnicas y Administrativas de la Procuraduría General de la República, que tendrán cuando así lo requieran la naturaleza de sus funciones, la calidad de Agentes del Ministerio Público Federal. De lo -

que se infiere que el Procurador General no puede delegar ciertas atribuciones de intervención personal que le otorgan el artículo 102 Constitucional, - la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, - pero deja a salvo la posibilidad de delegar en aquellos servidores públicos - las facultades que son susceptibles de ésto, cumpliendo con los supuestos de validez de la delegación de funciones, los que a saber son:

- a) Que ésta figura jurídica este prevista por la Ley;
- b) Que el Organó delegante pueda transmitir esa facultad;
- c) Que el Organó delegado pueda recibirla, y
- d) Que esa facultad sea materia de la delegación de funciones.

En relación a lo anterior, es de comprenderse la aseveración que hacía - la segunda de las teorías señaladas en el presente trabajo, al asentar la distinción entre el Procurador General y la Institución, debido a que la Ley de - la Procuraduría General de la República de 1974 no estimaba éste fenómeno del Derecho Administrativo, ocasionando con ello una interpretación errónea de la Jefatura del Ministerio Público de la Federación.

Visto lo anterior, en nuestro concepto, ese antagonismo de funciones que señalaba el Licenciado Luis Cabrera y sostenida por la segunda de las teorías a que se adujo en este estudio sólo es aparente, ya que cuando el Procurador - General ejercita sus funciones propias, no delegables, lo hace no en el carácter de Agente del Ministerio Público Federal sino con la tónica de Abogado del Gobierno Federal.

Por otra parte, cuando realiza los atributos inherentes a la Jefatura de la Institución que preside, ejercitando por sí o por conducto de sus Agentes -

el monopolio de la acción penal y sus facultades susceptibles de delegación, - lo hace como el Primer Agente del Ministerio Público Federal.

Además, el Procurador General de la República es un servidor público de pendiente del titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual tiene facultades - para nombrarlo y removerlo libremente y que para el desahogo de sus atribuciones en materia de procuración de justicia, designa a aquél como el superior - jerárquico administrativo de la Dependencia de la Administración Pública Central Federal, denominada Procuraduría General de la República, organizando, - distribuyendo competencias a sus Unidades Técnicas Administrativas de la misma, expidiendo reglamentos, manuales, acuerdos y circulares para su debido - funcionamiento. De aquí que el Procurador General es también, a su vez, Jefe de la Institución del Ministerio Público Federal y Titular de la Procuraduría General de la República.

CAPITULO CUARTO

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

A) La vigilancia de la constitucionalidad y legalidad; B) La impugnación de sentencias por el Ministerio Público Federal; C) Las funciones distintas de la persecutoria del Ministerio Público Federal.

A) LA VIGILANCIA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD.

Esta facultad es tal vez de las consideradas como de las de más alta jerarquía entre las tan variadas que le corresponden al Ministerio Público Federal, y precisamente aquí es donde puede apreciarse con mayor claridad como esta Institución tiene caracteres distintos de su condición de órgano autoritario con intereses o fines institucionales propios, para colocarse en una aptitud exclusiva al servicio de la constitucionalidad y legalidad, es decir que es donde más resalta el carácter de representante social que posee el Ministerio Público, así como también, su actividad pone de manifiesto la juricidad del Estado de Derecho.

En atención y desarrollo de las ideas expresadas, debemos señalar que el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, comprende esencialmente cuatro aspectos que sin perjuicio de otros semejantes, determinan la vigilancia de los principios de constitucionalidad y de legalidad.

El Primero de ellos, se refiere a la intervención del Ministerio Público, como parte en todos los juicios de amparo promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público en los términos establecidos por el artículo 107 fracción XV, constitucional y la fracción IV, del artículo 5° de la Ley de Amparo.

Por otra parte la circular No. 1/84 expedida por el Procurador General de la República publicada en el Diario Oficial del 24 de abril de 1984, establece que esta elevada función correspondiente al Ministerio Público Federal - representando al interés social, como parte constante en los juicios de amparo,

debe de considerarse como una garantía para los gobernados ya que éste actúa mediante la vía del control de los actos de autoridad, como lo es el juicio - de garantías, preservando su misión constitucional y legal de la vigilancia - de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.

Resaltándose por lo anterior la representatividad social que ostenta la Institución del Ministerio Público Federal, debido a que por mandato constitucional el Procurador o el Agente que al efecto designe, será parte en todos - los juicios de amparo donde a su juicio exista interés público, interviniendo en forma autónoma respecto de la autoridad responsable, del quejoso y del ter - cero perjudicado si lo hubiere, con efectos de regular que en el procedimiento se observen los preceptos constitucionales y legales aplicables.

El segundo aspecto que se comenta se refiere a las propuestas de reformas legislativas, hechas por el Procurador al Presidente de la República para la exacta observancia de la Constitución. Estas reformas presuponen leyes secundarias o reglamentos administrativos que discrepan con nuestra Norma Suprema, o bien que necesitan adecuarse a la realidad social vigente, por ser un - tanto anacrónicas las regulaciones de los textos de las mismas mediante reformas que sugieran alguna adición, abrogación o derogación de éstas siempre y - cuando se trate del ámbito federal, ya que en el local se sugerirán por los - conductos legales conducentes a las autoridades de la respectiva Entidad Federativa.

El tercero de los aspectos englobados en el artículo 3º de la Ley señalada anteriormente, es el que se refiere a la vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales, sobre la cual es de señalarse que al aparecer la comisión de un ilícito

en tales instituciones, el Ministerio Público sujeto al deber de denuncia -como todos los funcionarios públicos y los gobernadores en general-, ha de poner el hecho en conocimiento de la autoridad común que deba iniciar la averiguación previa, o bien absorber bajo su propia competencia, en el supuesto, -este último, de que se trate de delitos federales.

Al respecto cabe mencionar que esta facultad de supervisión no implica que deba integrar la averiguación previa correspondiente el órgano que realiza esta atribución, el cual es la Contraloría Interna, ya que por la distribución de funciones establecida en la Procuraduría General de la República, le corresponde en todo caso a la Dirección General de Procedimientos Penales mediante la Dirección de Averiguaciones Previas realizarla, si de esta supervisión se arroja la comisión de un delito del orden federal, en cuya circunstancia aquélla deberá denunciarlo a ésta o a la autoridad legalmente competente para su pertinente substanciación.

Otra de las facultades a que alude el precepto de la Ley Orgánica antes mencionada, es la relativa a la recepción de quejas formuladas por particulares, que no constituyan delitos del orden federal, sea que dichas quejas se hagan en contra o con respecto a órganos de la Procuraduría General de la República, o bien que se produzcan en relación con otras autoridades, que en especie pueden ser federales o locales, reuniéndose así con esta atribución en conjunto, la vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad. Sobre esta última facultad se hacen comentarios más profundos en el capítulo correspondiente.

En relación a la primera de las facultades señaladas anteriormente, el Doctor Juventino V. Castro, manifestó el 6 de febrero de 1985, en el Recinto

Parlamentario de 1857, en el Palacio Nacional, con motivo de la celebración - de la II Semana Cívica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, organizada por el Departamento del Distrito Federal, en el sentido de que en el juicio de amparo jamás puede faltar la intervención del Procurador General de la República, por sí o por medio del Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, es porque dicho proceso es siempre de carác- ter público constitucional; las garantías constitucionales o derechos humanos son siempre derechos públicos subjetivos, intocables por quienes han protesta- do respetarlos; y los intereses que deben clarificarse siempre interesan a un país que en todo momento se ha preocupado porque su texto fundamental preva- lezca sobre intereses particulares o conveniencias individuales, de tal forma que siempre exista dentro del amparo no sólo voz sino una parte activa que - tenga una motivación y una finalidad distinta y perfectamente diferenciada del quejoso agraviado, de la autoridad o autoridades responsables, y de los - posibles terceros perjudicados.

De lo anterior, puede concluirse que el Agente del Ministerio Público es por decirlo así, cuando el Procurador le delega esas funciones para actuar co- mo parte a favor de la Constitución y de la Ley, por lo cual debe entenderse que su actuación en este renglón cobra una dimensión de mayor relieve y por - lo tanto puede convertirse en parte social, ya que no aboga por intereses ju- rídicos propios, ni tampoco representa a los otros interesados en el conflic- to, sino que muy por el contrario, desliga su criterio tanto del quejoso y - del tercero perjudicado, obteniendo así una singular función que es la de ve- lar por la estricta aplicación de la ley y de una pronta expedición de justi- cia.

Ese cariz de que hemos hablado en el párrafo anterior, se confirma con el siguiente pensamiento: "... el quehacer del Procurador General en el campo del amparo, ligado siempre con los intereses jurídicos de la Nación o de la sociedad, según resultan de la Constitución y de la Ley, y no a los concretos de una autoridad, se refuerzan en las últimas reformas últimamente introducidas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Estas hacen del Procurador General un conducto para llevar al conocimiento de las Salas de la Suprema Corte de Justicia, precisamente en vista de la importancia trascendente que tenga para el interés nacional, asuntos en principio sometidos a la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito. No se entiende que la Suprema Corte deba aceptar, por fuerza, la instancia del Procurador y admitir su jurisdicción sobre el asunto. Aquél aboga, porque así lo requiere la representación que ostenta, pero no altera la potestad otorgada a las Salas, dentro del nuevo sistema distributivo de competencia, para rechazar el conocimiento de negocios determinados, o atraer otras ante su jurisdicción ..." 40

A mayor abundamiento, bajo el rubro de la vigilancia de la constitucionalidad, se acentúa la facultad personal del Procurador para proponer reformas legislativas que conduzcan a la perfecta observancia de la Constitución. El Doctor Juventino V. Castro, en la conferencia aludida anteriormente, hizo alusión al aspecto que contempla la fracción II del artículo 3º de la Ley Orgánica en comento y que precisa como atribución del Procurador General, la posibilidad de proponer al Presidente de la República las reformas legislativas

40 Piña y Palacios, Javier y otros; op. cit.; p.399.

necesarias para la exacta observancia de la Constitución. Añadió además, que la reforma de normas locales inconstitucionales se sugerirá por los conductos legales pertinentes. Hizo patente también que esta atribución se deriva del hecho de que el Procurador General, por la forma activa en que interviene en el amparo, por ser el representante litigioso de la Federación, por ser el consejero jurídico del gobierno, en fin porque es el funcionario dedicado en forma especializada a esa supervisión del actuar conforme a lo constitucionalmente estatuido, es el abogado a proponer al Presidente de la República los ajustes legales requeridos dadas las desviaciones a lo dispuesto - al más alto nivel normativo. Toda jurisprudencia con declaratoria de inconstitucionalidad; toda interpretación de nuestro más alto tribunal que señale un correcto entendimiento de las disposiciones legales; todo estudio cuidado so de la forma de enriquecer nuestras normas jurídicas dentro de la justicia social; podrá traducirse en leyes, en tanto, los poderes ejecutivos y legislativos, a instancia del Procurador, lo consideren conveniente y armonizador.

B) LA IMPUGNACION DE SENTENCIAS POR EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

El artículo 7º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, merece especial interés su fracción III, en lo referente a la impugnación de sentencias penales definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la comunidad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.

Si bien es cierto que el artículo 107 constitucional, prevé en su fracción I, que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y, en su fracción II, establece que la sentencia será siempre tal que -

sólo se ocupe de los individuos particulares, pero cuando sea una persona moral, la Ley de Amparo en su artículo 8° dice que siempre y cuando sean personas morales privadas podrán pedir amparo por medio de sus legítimos representantes; y al respecto de las personas morales oficiales, la Ley en referencia, indica que éstas podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclamen, afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.

En lo que respecta al Ministerio Público, se ha asentado, que este funcionario es un custodio de la ley, encomendado a vigilar se mantenga la pureza de la Constitución - cuando el Procurador delega su función- y el respeto de las garantías individuales y, por lo consiguiente, le corresponde regular el mismo y colaborar con la autoridad de control la recta tramitación del procedimiento. Así pues, la H. Suprema Corte de Justicia ha sostenido repetidamente que si bien es cierto que de acuerdo a la Ley de Amparo, el Ministerio Público Federal es parte en el juicio de garantías, también lo es que no tiene carácter de contendiente, ni de agraviado, sino de parte reguladora del procedimiento. Así también lo estima el Maestro Alfonso Noriega, al decir que: "... El Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, es un tercero que actúa en interés de la ley, por tanto, no es en verdad parte en la controversia, puesto que su función tal y como sostiene la jurisprudencia, es regulador del procedimiento, de equilibrador de las pretensiones de las demás partes ..." 41

41 Lecciones de Amparo; No. de ed. quinta; Edit. Porrúa, México, 1980; p. 350.

Bajo dichas condiciones, la facultad de impugnar sentencias definitivas por el Ministerio Público Federal nos parece una importante innovación - que se plasma en la Ley Orgánica de referencia. Sin embargo en la actualidad solamente debe considerarse como una expectativa, ya que hasta el momento - las leyes de la materia no señalan procedimiento alguno para que tenga verificativo dicha impugnación.

Prueba de ello se encuentra en el siguiente comentario: "... La Ley Orgánica abre aquí la puerta para la impugnación por amparo o, si se prefiere, por revisión o casación. No existe aún el procedimiento para que esto ocurra; simplemente se ha planteado la facultad y la intención.

" Acaso será difícil que se reconozca al Ministerio Público el carácter de quejoso en un juicio de amparo directo, en vista de la tradicional y arraigada concepción del amparo como medio de tutela de garantías individuales, entre éstas el control de legalidad, pero siempre cabe plantear el asunto dentro de una perspectiva similar a la que ya permite a órganos administrativos impugnar ante la jurisdicción federal, en forma de revisión, las resoluciones - materialmente jurisdiccionales del Tribunal Fiscal de la Federación ..." 42

En relación al pensamiento que antecede, el Licenciado Fernando Baeza - Meléndez dice que cabe pensar en la creación de un recurso de revisión en contra de las sentencias de segunda instancia liberatorias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a semejanza del establecido en el Código Fiscal de la Federación en donde la autoridad puede impugnar las resoluciones del Tribu

42 Piña y Palacios, Javier y otros; op. cit.; p.p. 416 y 417.

nal Fiscal de la Federación contrarias a ella. Aquí el Alto Tribunal no interviene como órgano de amparo, sino con facultades para resolver un recurso administrativo. Aunque en este supuesto, para su concepto, el recuso de revisión sería una tercera instancia y por lo tanto inconstitucional, la que para su validez requeriría de la modificación de diversas cláusulas constitucionales. 43

Al respecto es necesario determinar que es lo que entendemos por instancia. Comprendiéndola como el cúmulo de procedimientos o actuaciones realizadas ante un mismo juez, hasta que recae sentencia dictada por el mismo. Pero como el Órgano Jurisdiccional no es infalible, la Constitución le ha marcado un número de no más de tres, a causa de no producir dilaciones, tardanzas y perjuicios en los procedimientos penales, en caso de que aquéllas fueran numerosas.

En atención a esto es obligatorio aludir que el artículo 23 de la Constitución de 1917 vigente, establece lo mismo que fijaba el artículo 24 de la Constitución de 1857, en el sentido de que ningún juicio del orden penal podrá tener más de tres instancias. Es decir, que todo procedimiento criminal puede poseer un número de dos o tres instancias, pero nunca mayor al de esta última cantidad. Con lo que se desecha la posibilidad de impugnar una resolución dictada en tercera instancia mediante una cuarta. Aclarando que no debe entenderse como una instancia más el juicio de amparo, ya que es un juicio autónomo, cuya función es preservar la pureza de la Constitución atacando las -

43 Cfr.; Alva Leyva, Samuel y otros; op. cit.; p. 515.

violaciones que los actos de las autoridades, las resoluciones judiciales o de autoridades administrativas y las leyes secundarias hagan a la misma.

Consecuentemente no consideramos acertado de que sea inconstitucional -anticonstitucional- el supuesto de establecerse un recurso de revisión para el Ministerio Público Federal, por el hecho de estar en presencia de una tercera instancia, ya que el propio artículo 23 constitucional así lo permite, -al decir textualmente que: "... Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias ..."; o sea, que de establecerse cuatro o más instancias sí sería violatorio de este artículo y por lo consiguiente anticonstitucional. Pero en lo que sí estamos de acuerdo con el autor en cita, es en lo relativo a la reforma constitucional que debe hacerse antes de legislarse al respecto, al artículo 104 fracción I, párrafo primero, de nuestra Ley Fundamental. A fin de elevar a rango constitucional este tipo de revisión en materia criminal, como sucede con la de tipo fiscal.

En tal forma que la creación de un recurso de revisión de la apelación para el Ministerio Público Federal, en contra de las resoluciones liberatorias dictadas por el Tribunal de Alzada que causen agravios a los intereses jurídicos y sociales que representa aquél, sería plausible en cuanto quedaría en mejor opción de cumplir satisfactoriamente sus importantes misiones como representante social y vigilante de la observancia de la constitucionalidad y de la ley. Aunque también pudiese quedar la posibilidad extrema de que dicha Institución se excediese en sus funciones de control ante la autoridad jurisdiccional, circunstancia que debe tomarse en cuenta para que se legisle minuciosamente al respecto. Aunque esto podría quedar sujeto al principio de justificación de las razones que determinen la importancia y trascendencia de la con

troversia para el interés público, por parte del Ministerio Público Federal.

Esta facultad que le concede al Ministerio Público Federal la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no debe confundirse con la impugnación mediante recursos ordinarios, que la propia ley menciona separadamente, al final de la fracción II del artículo 7º, y que ya existe en el sistema actual de enjuiciamiento, que no es materia de este estudio.

C) LAS FUNCIONES DISTINTAS DE LA PERSECUTORIA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

La nueva facultad que ha integrado la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 3º último párrafo, mencionada anteriormente en la Ley de la Procuraduría del Distrito Federal en 1971, otorga al Ministerio Público de la Federación, dentro del rubro de su facultad de vigilancia de la observancia de la constitucionalidad y legalidad, un cierto parecido a la actividad del "Ombudsman" sueco y finlandés.

En virtud de lo anterior consideramos pertinente establecer un breve bosquejo del Ombudsman, antes de comentar esta importante atribución de la Institución. Así pues, la palabra "ombud" se refiere a una persona que actúa como vocero o representante de otra. Esta Institución, parece remontarse al siglo XVI y al gobernante de la Corona tanto de Suecia como en Finlandia, unidas entre sí tres siglos atrás.

Su evolución histórica nunca perdió de vista su objeto principal, consistente en la vigilancia de los actos de los funcionarios públicos para defender a los particulares contra la actuación ilegal de la Administración Pública.

Así que, en países como Noruega y Dinamarca, además de los ya citados,

la Institución del Ombudsman o Defensor del Ciudadano está prevista como una manera de que el Parlamento vigile el cumplimiento de las leyes. A pesar de que las oficinas de los ombudsmen gozan de total autonomía en relación con aquél, el cual no tiene derecho a indicarle directrices que deba seguir. El Ombudsman, es un funcionario que recibe e investiga las quejas de los ciudadanos contra los actos injustos del Gobierno.

En Suecia la Cancillería de Justicia, es la Institución que sirve como medio general de control de la administración estatal desde el punto de vista de la legalidad. Sin embargo, pronto se sostuvo que el Canciller no tenía suficiente independencia del Gobierno para poder proteger a los ciudadanos eficazmente. Por lo que se sugirió que las autoridades públicas deberían estar controladas también por una oficina enteramente independiente del Gobierno. Optando como solución a esto, la creación del Ombudsman como Institución, cuando se creó la nueva Constitución de 1809.

"... Desde luego, la actividad del JO (Ombudsman) relacionada con las quejas de los individuos tienen proporciones mucho mayores. Cuando un ciudadano no considera que ha sido tratado injustamente por una oficina o un funcionario público, generalmente encontrará más natural recurrir al Ombudsman como representante del Parlamento y del propio votante. Por otra parte, si una oficina pública desea que se examine y verifique la corrección de alguna acción, personalmente recurre al JK (Canciller de Justicia) como consejero de la autoridad superior de la oficina ..." 44

44 Rowat C., Donald; El Ombudsman; No. de ed. primera; Fondo de Cultura Económica, México, 1973; p. 53.

En general podemos decir que el Ombudsman tiene como facultades, entre otras, la de vigilar que se observe la legalidad de la actividad de los jueces, de los funcionarios del Gobierno y de otros servidores civiles, además las de acusar a quienes actúen en contravención a las leyes o a sus funciones, en los países citados.

El Ombudsman tiene una gran libertad para decidir acerca de la dirección de su actividad de vigilancia. Aunque en sí, queda determinada principalmente por las quejas que le hacen llegar los ciudadanos presentadas por escrito. Sin perjuicio de que alguien descontento con la decisión de un funcionario acuda ante el Ombudsman o alguno de sus asistentes y presente el caso verbalmente. También, al considerar las quejas, o en sus viajes de inspección, el Ombudsman detecta fuertemente defectos en la legislación. Es su obligación comentar al respecto y recomendar soluciones. En consecuencia es importante que el Ombudsman, posea un conocimiento general del ámbito administrativo, discuta cuestiones de principios fundamentales de justicia en los casos prácticos.

Por lo que, la existencia de un Ombudsman, independiente de la burocracia, ante quien todo mundo puede presentar sus quejas, hace que las autoridades presten más atención a su trabajo y disminuyan la costumbre hacia el abuso de facultades que repercuten en la toma de decisiones arbitrarias.

Ahora bien, el problema de exportación de esta Institución a otros países, se encuentra en razones históricas, de ideología política y del carácter de calidad subjetiva de sus habitantes, entre otras cosas, de lo que resulta que no es fácil su adecuación completa en otras naciones.

"... La institución sueca se creó y se solidificó en una época en que no existía la política de los partidos políticos modernos. La introducción - de un Ombudsman en un Estado Parlamentario moderno, donde la atmósfera política esté caldeada, puede no resultar fácil. Desde luego, es muy importante que la legislatura conceda desde un principio a su representante una posición libre e independiente; no debe parecer que el Ombudsman es un hombre de partido, y los miembros de la legislatura como sus mandantes no deben sucumbir a - la tentación de tratar de interferir con su labor ... Por supuesto, un factor contribuyente ha sido que la mayoría de los casos planteados al Ombudsman son de una naturaleza decididamente no política.

" Para que la institución tenga éxito, el factor personal es de gran importancia; es necesario obtener para el puesto personas de elevada reputación, tanto como juristas como en lo relativo a su integridad personal. Es importante que el puesto se haga atractivo en varios sentidos ... En los países escandinavos se ha escogido usualmente a los Ombudsman entre los jueces, pero en algunos casos se ha designado a profesores de la Escuela de Derecho ..." 45

De lo anterior, podemos presumir que en el artículo 3° último párrafo - de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se plantea el problema de que ésta Institución no puede resolver por sí misma los conflictos que exceden de su competencia, pero tampoco puede ni debe desatender las quejas que recibe, y frustrar, con ello, las posibilidades de justicia, en amplio sentido, de la población. Y por ello es que el mencionado artículo señala que

cuando los particulares presenten al Ministerio Público Federal quejas por - actos de otras autoridades, aquél pondrá los casos denunciados en conocimiento de quien legalmente deba resolver y orientará a los interesados sobre la atención que jurídicamente corresponda al asunto de que se trate.

Consecuentemente la intervención del Ministerio Público Federal, en el sentido de la recepción de quejas no restringe de modo alguno las facultades otorgadas a otros órganos del Estado, tanto administrativos como judiciales, esta mediación tiene como fin prevenir más que resolver los conflictos, al - servir su gestión exclusivamente orientadora.

"... En tales hipótesis, es obligación del Ministerio Público actuar, - no abstenerse. Empero, obviamente carece de atribuciones de imperio sobre las autoridades contra las que se enderecen la queja o la instancia del particular. Por eso, su quehacer se contrae a poner formalmente la queja o la instancia en conocimiento de la autoridad competente y a orientar legalmente al particular sobre la atención que proceda, sin que ello aparezca, en modo alguno, que se constituya en representante o gestor oficial del quejoso ...

" En realidad, lo que aquí se está intentando es la prudente intervención por parte del Ministerio Público para prevenir o resolver conflictos. En este interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan, un 'ombudsman' mexicano ...

" Otro asunto, que ameritará reflexiones más profundas, en su hora, es el hecho de que esta especie de 'ombudsman' depende del Poder Ejecutivo. Es - frecuente que se acoja, en una u otra forma, bajo el Poder Legislativo y se -

le confiera autonomía ante los órganos de gobierno. Sin embargo, hay también experiencias, en el ancho campo mundial en que ha prosperado el 'ombudsman', favorables a su inclusión bajo el Poder Ejecutivo. Sea de esto lo que fuere, en todo caso es ya muy importante la apertura hacia un nuevo horizonte de tutela a derechos individuales, que en esta forma inicia la Ley Orgánica de la Procuraduría General ..." 46

De acuerdo a lo anterior, el Procurador General de la República Doctor Sergio García Ramírez, emitió la circular 1/84 del 23 de abril de 1984, publicada en el Diario Oficial del 24 del mismo mes y año, donde se asienta que dentro de la facultad de la vigilancia de la constitucionalidad señalada en el artículo 2º fracción I y 3º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se incarta en el último párrafo de este artículo la atribución de proporcionar orientación jurídica a los particulares que la necesiten y soliciten al Ministerio Público Federal.

Por lo que podemos manifestar que la actividad del Ombudsman en México, sólo se puede equiparar en la recepción de quejas específicas, que no constituyan delitos del orden federal, por parte de la Procuraduría General de la República, según lo establecido en el artículo 3º último párrafo, de la Ley Orgánica de la Dependencia.

En consecuencia, debido a la distribución de competencias que realiza la Procuraduría General de la República, esta función recae en la Unidad Técnico y Administrativa de apoyo a la Institución del Ministerio Público Federal, llamada Contraloría Interna de acuerdo a lo estipulado en el artículo 9º frac

46 Alba Leyva, Samuel y otros; op. cit.; p.481.

ción II, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

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

- PRIMERA. El Ministerio Público en México, tiene en su integración la triple influencia, tanto de la corriente francesa como de la española y rasgos exclusivamente mexicanos.
- SEGUNDA. La Constitución de 1857 sólo reconocía la Administración Central Federal configurada en las Secretarías del Despacho, motivo por el cual el Ministerio Público fue puesto bajo la subordinación directa de la Secretaría de Justicia, la cual a la postre, obstaculizó y dejó como mera figura decorativa a ésta Institución. En cambio el Poder Judicial conservó para sí la persecución de los delitos y las facultades de resolver en definitiva las controversias penales.
- TERCERA. La reforma de 1900 sólo desvinculó la Institución de un Poder a otro y no así sus facultades. De aquí que las únicas novedades que introdujo esta reforma, fue que el Ministerio Público sería un Organo dependiente del Poder Ejecutivo -aunque mal instalado- y que se otorga a favor del Procurador General la Jefatura de la Institución.
- CUARTA. La Constitución de 1917, arroja diversas reformas en forma trascendental en sus artículos 21 y 102, en las cuales se advierte la tajante desvinculación que hace del Ministerio Público y del Juez de Instrucción, confiriéndole al primero la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la Policía Judicial. Consignándose

las atribuciones personales del Procurador General, resaltando la Jefatura de éste sobre la Institución y la de ser el - Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

QUINTA. El artículo 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, determina que el Procurador General goza de las atribuciones inherentes a la Institución del Ministerio - Público Federal. Por lo tanto es de considerarse como un Agente de la misma, sólo que con un rango de jerarquía superior a los demás, debido a la Jefatura de la Institución y la Titularidad de la Dependencia, además de poseer las facultades personales derivadas del artículo 102 constitucional, y que el artículo 10 de esta Ley marca en el sentido de catalogarlas - como no delegables por ser propias y de intervención personal del Procurador General.

SEXTA. De lo preceptuado en los artículos 21, 22 y 31 de la Ley Orgánica de esta Dependencia, enfatizan una vez más que el Procurador General como Jefe del Ministerio Público Federal, también posee las facultades de ésta.

SEPTIMA. La Procuraduría General de la República se encuentra dentro de la fenomenología del Derecho Administrativo, al establecerse - dentro de su estructura la forma de Centralización Administrativa, al ser una Dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, de Descentralización Administrativa, al tener un Organismo Descentralizado como lo es el Instituto Nacional de Ciencias Penales del cual es "Cabeza de Sector", de Desconcentra-

ción Administrativa, al tener Delegaciones de Circuito Desconcentradas.

- OCTAVA. En México se ha establecido un Sistema Presidencial de Gobierno que si bien es cierto se caracteriza por tener un Jefe del Ejecutivo fuerte y poderoso, también lo es que adecuado a una democracia partidista, a restricciones constitucionales y presiones de grupos políticos.
- NOVENA. El artículo 89 fracción II constitucional, faculta al Presidente de la República para nombrar y remover libremente, entre otros, al Procurador General de la República. De lo que se deriva que es uno de los más cercanos colaboradores del Jefe del Ejecutivo Federal.
- DECIMA. El Procurador, en consecuencia, es un servidor público que pertenece a la Institución del Ministerio Público Federal integrados en la Procuraduría General de la República, Dependencia de la Administración Pública Central, subordinada al Poder Ejecutivo de la Federación.
- DECIMA PRIMERA. La Constitución de 1917 y sus Leyes Reglamentarias de los artículos 21 y 102, determinan que la Procuraduría General de la República en este caso es una Dependencia de la Administración Pública Central del Poder Ejecutivo Federal, y ya no integrada en el Poder Judicial o en una Secretaría de Justicia como lo establecía la Constitución de 1857-, misma que quedó

suprimida por el artículo 14 transitorio de la Vigente Constitución.

DECIMA

SEGUNDA. La Institución es un todo orgánico, que aunque claro, compuesta por personas físicas llamadas Agentes del Ministerio Público Federal y presidida o jefaturada por un Procurador General, éstos tendrán por ende las atribuciones propias de aquélla en el ejercicio de sus funciones innatas del Ministerio Público de la Federación, materializadas por la Dependencia del Ejecutivo Federal denominada Procuraduría General de la República, la que será auxiliada para tal efecto, por las Unidades Técnico Administrativas de apoyo que necesite.

DECIMA

TERCERA. El antagonismo de funciones que señalaba el Licenciado Luis - Cabrera y sostenida por la segunda de las Teorías a que se - adujo en este estudio sólo es aparente, ya que cuando el Procurador General ejercita sus funciones propias, no delegables, lo hace no en el carácter de Agente del Ministerio Público Federal sino con la tónica de Abogado del Gobierno Federal.

DECIMA

CUARTA. Cuando el Procurador realiza los atributos inherentes a la Jefatura de la Institución que preside, ejercitando por sí o por medio de sus Agentes el monopolio de la acción penal y sus facultades susceptibles de delegación, lo hace como el Primer - Agente del Ministerio Público Federal.

DECIMA

QUINTA. El Procurador General de la República es el superior jerárquico administrativo de la Dependencia de la Administración Pública Central Federal, denominada Procuraduría General de la República, organizando, distribuyendo competencias a sus Unidades Técnicas Administrativas de la misma, expidiendo reglamentos, manuales, acuerdos y circulares para su debido funcionamiento. De aquí que el Procurador General es también, a su vez, Jefe de la Institución del Ministerio Público Federal y Titular de la Procuraduría General de la República.

DECIMA

SEXTA. El Ministerio Público Federal es, cuando el Procurador le delega esas funciones para actuar como parte a favor de la Constitución y de la Ley, parte social, ya que no aboga por intereses jurídicos propios, ni tampoco representa a los otros interesados en el conflicto, sino que muy por el contrario, deslinda su criterio tanto del quejoso y del tercero perjudicado, obteniendo así una singular función que es la de velar por la estricta aplicación de la ley y de una pronta expedición de justicia.

DECIMA

SEPTIMA. La creación de un recurso de revisión de la apelación para el Ministerio Público Federal, en contra de las resoluciones liberatorias dictadas por el Tribunal de Alzada que causen agravios a los intereses jurídicos y sociales que representa aquél, sería plausible en cuanto quedaría en mejor opción de cumplir

satisfactoriamente sus importantes misiones como representante social y vigilante de la observancia de la constitucionalidad y de la ley. Aunque también pudiese quedar la posibilidad extrema de que dicha Institución se excediese en sus funciones de control ante la autoridad jurisdiccional, circunstancia que debe tomarse en cuenta para que se legisle minuciosamente al respecto.

DECIMA

OCTAVA. La actividad del Ombudsman en México, sólo se puede equiparar en la recepción de quejas específicas, que no constituyan delitos del orden federal, por parte de la Procuraduría General de la República, según lo establecido en el artículo 3º último párrafo, de la Ley Orgánica de la Dependencia.

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

Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; No. de ed. quinta; Edit. Porrúa, México, 1983.

Alva Leyva, Samuel y otros; La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia; No. de ed. primera; Edit. P.G.R., México, 1984.

Cabrera, Luis y Emilio Portes Gil; La Misión Constitucional del Procurador General de la República; No. de ed. segunda; Edit. P.G.R., México, 1982.

Carpizo, Jorge; El Presidencialismo Mexicano; No. de ed. cuarta; Edit. Siglo XXI, México, 1984.

Castro, Juventino V.; El Ministerio Público en México; No. de ed. quinta; Edit. Porrúa, México, 1983.

Colín Sánchez, Guillermo; Derecho Mexicano de Procedimientos Penales; No. de ed. sexta; Edit. Porrúa, México, 1980.

Fraga, Gabino; Derecho Administrativo; No. de ed. vigesimotercera; Edit. Porrúa, México, 1984.

Franco Villa, José; El Ministerio Público Federal; No. de ed. primera; Edit. Porrúa, México, 1985.

García Ramírez, Sergio; Informe de Labores 1983-1984; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1984.

Gros Espiell, Héctor y otros; El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica; No. de ed. primera; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/U.N.A.M., México, 1977.

Hernández Silva, Pedro y otros; Dinámica del Derecho Mexicano No. 4; - No. de ed. primera; Edit. P.G.R., México, 1974.

Huerta Grados, Sócrates; Ley de la Procuraduría General de la República, Estudio Crítico; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1976.

Lombardo A., Horacio y otros; Diccionario Jurídico Mexicano, t. VI; No. de ed. primera; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/U.N.A.M., México, 1984.

Madrid Hurtado, Miguel de la; Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1985.

Marfa Diez, Manuel; Derecho Administrativo, t. I; No. de ed. primera; Edit. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1965.

Margadant S., Guillermo Floris; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano; No. de ed. primera; Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/U.N.A.M., México, 1971.

Noriega, Alfonso; Lecciones de Amparo; No. de ed. quinta; Edit. Porrúa, México, 1980.

Pérez de León, Enrique E.; Notas de Derecho Constitucional Administrativo; No. de ed. quinta; Edit. por el Autor, México, 1982.

Piña y Palacios, Javier y otros; Revista Mexicana de Justicia 84, t.II; No. de ed. única; Edit. P.G.R., México, 1984.

Rivera Silva, Manuel; El Procedimiento Penal; No. de ed. décimotercera; Edit. Porrúa, México, 1983.

Rovat C., Donald; El Ombudsman; No. de ed. primera; Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo, t. I; No. de ed. décimaprimera; Edit. Porrúa, México, 1982.

Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; No. de ed. décimosegunda; Edit. Porrúa, México, 1973.

LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

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

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

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

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

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de 1955.

Ley de la Procuraduría General de la República de 1974.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Acuerdo 2/84. Que establece la desconcentración territorial de funciones de la Procuraduría General de la República en Delegaciones de Circuito de 1984.

Circular 1/84. Que sostiene que bajo el concepto de vigilancia de la - constitucionalidad y de legalidad, se inscribe la atribución asignada a la Procuraduría General de la República en el último párrafo del artículo 3 de la Ley Orgánica, para brindar orientación jurídica a los - particulares que la necesiten.