

1994
ACATLAN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

EFFECTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE
FECHA 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993 AL ARTICULO
16, CON RELACION A LAS FUNCIONES DEL
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL MEXICANO, EN
AVERIGUACIONES PREVIAS Y PROCESOS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALEJANDRO CASTILLO JIMENEZ

ASESOR: LIC. GRACIA ELENA ZARATE LOPEZ



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

DEDICO EL PRESENTE TRABAJO A LAS PERSONAS QUE A CONTINUACION NOMBRO, POR QUE DE ALGUNA MANERA HAN SIGNIFICADO ALGO EN MI VIDA, Y DE ALGUNA MANERA CONTRIBUYERON, PARA LA CULMINACION DE MI CARRERA, POR LO TANTO MERECEAN MI RECONOCIMIENTO Y AGRADECIMIENTO.

A MI ASESORA; LICENCIADA GRACIA ELENA
ZARATE LOPEZ

LE AGRADEZCO SU DEDICACION Y EMPEÑO ASI
COMO SU PACIENCIA Y TIEMPO DEDICADO,
PARA LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO,
GRACIAS POR SU GUIA Y POR QUE EN ALGUN
MOMENTO SUPO ESCUCHARME Y
COMPRENDERME.

A MIS HIJOS:

*ROSALIA MAGDALENA., ISAAC ALEJANDRO Y
ALEXIS ADRIANA CASTILLO; POR LA
BENDICION DE DIOS AL DARMELOS, COMO
INSPIRACION PARA TODOS MIS OBJETIVOS EN
ESTA VIDA, Y AL RECUERDO SAGRADO DE SU
MADRE, QUE CON TANTO AINCO Y EMPEÑO
LUCHO CONMIGO DURANTE TANTOS AÑOS.*

A MIS PADRES:

*POR SU FE Y CONFIANZA, POR SU APOYO, POR
SU AMOR Y COMPRENSION, POR TODO LO QUE
USTEDES HAN HECHO AL TRAVEZ DE TANTOS
AÑOS, POR QUE NUNCA, A PESAR DE LO
INCLINADO DE LA CIMA O DE LO PROFUNDO
DEL PRECIPICIO ME ABANDONARON, POR QUE
GRACIAS A DIOS LOS TENGO COMO PADRES.*

A MIS HERMANOS:

POR EL APOYO QUE SIEMPRE HE TENIDO DE USTEDES, H. SAMUEL, ALFREDO, JAVIER I., RAUL Y BEATRIZ; POR SU EJEMPLO DE HOMBRES TRABAJADORES Y ESTUDIOSOS.- A PESAR DE SER YO EL ÚLTIMO, A QUI ESTA, UNA META MAS, CUMPLIDA.

A SILVIA ALBOR:

*POR SER MI COMPAÑERA Y MI MAYOR MOTIVO,
CON LA PROMESA DE AMARTE SIEMPRE,
GRACIAS POR TU APOYO Y POR TU AMOR.*

A JORGE FRANCISCO MIRANDA NORICUMBO:

POR TU EJEMPLO Y APOYO PARA REALIZAR ESTE TAN IMPORTANTE TRABAJO, EL CUAL MARCARA UN NUEVO EPISODIO EN MI VIDA PROFESIONAL, TE AGRADEZCO EL NO HABER DESISTIDO EN TU EMPEÑO POR QUE YO CULMINARA MI CARRERA, GRACIAS HERMANO.

A MIS MAESTROS A MIS COMPAÑEROS DE
GENERACION, Y A TODOS Y CADA UNA DE LAS
PERSONAS QUE DE ALGUNA MANERA
CONTRIBUYERON, A LA CULMINACION DE
ESTA CARRERA, DE QUIENES HAGO MENCION
UNICAMENTE DE LOS QUE EN ESTE MOMENTO
PUEDO RECORDAR, Y QUE CADA UNO DE
ELLOS EN SU TIEMPO Y EN SU ESPACIO,
COMPARTIERON CONMIGO:

DORA LUZ HERNANDEZ ACUÑA
INDRA LOPEZ-LENA GUERRERO
LETICIA PEREZ LOPEZ
JULIA ALVAREZ
JOSE DESIGA GUTIERREZ
JOSE JUAN TEMOLTZIN DURANTE
RICARDO SALDAÑA SOLIS
ANDRES CUAMATZI FLORES
CASIMIRO CORTEZ OSORIO
GASTON ALTAMIRANO SAINOS
ADAN BETACOURT BELTRAN
PEDRO LUCERO HERNANDEZ

Y A TANTAS PERSONAS QUE NO ME
ALCANSARIA OTRA TESIS PARA NOMBRARLOS
PERO QUE LES PIDO ME PERDONEN POR NO
NOMBRARLOS PERO SEPAN QUE EN EL
CORAZON LOS LLEVO.

A DIOS NUESTRO SEÑOR POR BENDECIRME CON
SU PRECENCIA EN LA JORNADA DE MI VIDA
GRACIAS.

INDICE

TITULO

EFFECTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE FECHA 3 DE SEPTIEMBRE DE 1993 AL ARTICULO 16, CON RELACION A LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL MEXICANO, EN AVERIGUACIONES PREVIAS Y PROCESOS.

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MINISTERIO PUBLICO.

- 1.1. Grecia.
- 1.2. Roma.
- 1.3. Francia.
- 1.4. España.
- 1.5. México.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

- 2.1. Breve Referencia de la Organización del Estado.
- 2.2. El Presidencialismo en México.
- 2.3. La Naturaleza Jurídica de la Procuraduría General de la República.
- 2.4. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- 2.5. El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- 2.6. El Fundamento Constitucional del Ministerio Público.

CAPITULO III

REFORMA AL ARTICULO 16 CONSTITUCIONAL

- 3.1. Con relación al Artículo 16 Constitucional, se establecen los siguientes criterios y lineamientos.
- 3.2. El nuevo Párrafo segundo del Artículo 16.

- 3.3. El Párrafo tercero del Artículo 16.
- 3.4. El Párrafo cuarto del Artículo 16.
- 3.5. El Párrafo quinto del Artículo 16.
- 3.6. El nuevo Párrafo sexto del Artículo 16.
- 3.7. El Párrafo séptimo del mencionado Artículo 16.

CAPITULO IV

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD POR EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

- 4.1. La Vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad.
- 4.2. La Impugnación de Sentencias por el Ministerio Público.
- 4.3. Las Funciones distintas de la Persecutoria del Ministerio Público Federal.

Conclusiones

INTRODUCCION

En el capítulo I.- Realizo un Desarrollo Ejecutivo de los antecedentes históricos del Ministerio Público en México, tomando como base su integración.

La triple influencia francesa, española y rasgos exclusivamente mexicanos. La constitución de 1857 solo reconocía la Administración Central Federal configurada en las secretarías de 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 esta institución. En cambio el Poder Judicial conservó para sí la persecución de los delitos y las facultades de resolver en definitiva las controversias penales. La Reforma de 1900 solo desvinculó a la institución de un poder a otro y no así sus facultades. De aquí que la única novedad que introdujo ésta reforma, fue que el Ministerio Público sería un órgano independiente del Poder Ejecutivo, aunque mal instalado y que se otorga, a favor del Procurador General de la República, la jefatura de la institución. 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 el Juez, confiriéndole al primero de ellos la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial. Consignándose las atribuciones penales del Procurador General, resaltando, la jefatura de este sobre la institución y la de ser el Consejero Jurídico del Gobierno Federal. 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, solo 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 facultades personales derivadas del artículo 102 Constitucional y que el artículo 10 de ésta ley marca en el sentido de catalogarlas como no delegables por ser propias y de intervención personal de este.

El capítulo II.- Después de realizar un breve estudio sobre la organización del estado de derecho y hacer referencia al presidencialismo en sus diferentes concepciones me aboco al estudio de la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República, ésta se encuentra dentro de la fenomenología del derecho administrativo, al establecerse dentro de su estructura, la forma de centralización administrativa y al ser una dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, de descentralización administrativa, al tener delegaciones de circuito desconcentradas. 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 sus más cercanos colaboradores. El Procurador en consecuencia, es el Servidor Público que jefatura a la institución del Ministerio Público Federal, integrados ambos en la Procuraduría General de la República, que es una dependencia de la Administración Pública Central, subordinada al Poder Ejecutivo de la Federación y ya no una Secretaría Jurídica, la que quedo suprimida por el artículo 14 transitorio de la vigente constitución el cual a la letra dice; "Artículo Decimocuarto.- Queda suprimida la Secretaría de Justicia".

El Ministerio Público Federal es un todo orgánico, que aunque claro, compuesto por personas físicas nombradas agentes del Ministerio Público Federal y presidida por el Procurador General. Estos tienen las atribuciones propias de esta en el ejercicio de las funciones, materializados por la Dependencia del Ejecutivo Federal, denominada, Procuraduría General de la República, la que será auxiliada, por las unidades técnicas administrativas y de apoyo que necesite. El antagonismo de funciones que señala el Lic. Luis Cabrera y sostenido por la segunda de las teorías a que se hace referencia en este estudio solo es aparente, ya que cuando el Procurador General lleva a cabo sus funciones no delegables lo hace no con carácter de agente, sino con la tónica de abogado del Gobierno Federal. Cuando el Procurador realiza los atributo inherentes a la jefatura de la institución que preside, ejecutando por si o por medio de sus agentes el monopolio de la acción penal y

sus facultades susceptibles de delegación, lo hace como primer agente del Ministerio Público Federal.

En el capítulo III.- Hago referencia al artículo 16 Constitucional y a los párrafos de éste que fueron reformados el día 3 de septiembre de mil novecientos noventa y tres, en donde analizo y especifico el motivo de dicha reforma en cuanto a la función del Ministerio Público Federal al realizar la averiguación previa y en cuanto a su repercusión en los procesos judiciales, considero éste capítulo como la parte medular de mi tesis y doy una orientación más clara con respecto a la actividad investigadora del Ministerio Público Federal así como facilitar el entendimiento de ésta por los particulares y litigantes.

El capítulo IV.- El cual titulo como; "La Vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad", es donde analizo las facultades de la institución del Ministerio Público Federal en sus funciones constitucionales, resaltando su carácter de representante social y la juridicidad del estado de derecho.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO

1.1.- GRECIA.

Pretendo ubicar el precedente más remoto del Ministerio Público dentro del ámbito de las instituciones del Derecho Griego, aunque la actividad represiva se ejerció por medio de la venganza privada, en sus orígenes.

Así pues, es de resaltarse que en el derecho ático, 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 venganza privada y de pasión, persiguiese al responsable y procurase su castigo o por el contrario el reconocimiento de su inocencia. Esto último como una aplicación de real justicia social y de una mejor aplicación del derecho.

Por lo tanto, los conocedores del tema pretenden encontrar en el TEMOSTETI su antecedente histórico, quienes poseían con el derecho griego el encargo de denunciar los delitos ante el senado o ante la asamblea del pueblo, para que designara un representante que portara y sostuviese la acusación.

1.2.- ROMA.

En Roma existía una división de las actividades judiciales, una ante el magistrado (IN JURE) y otra ante un juez (IN JUDITIO) aunque en Roma 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 INIECTIO, que era claramente una aprehensión corporal privada que efectuaba 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 pasar exhibiéndolo públicamente por un término de sesenta días en el mercado, una vez cada veinte días, para saber si alguien pagaba la deuda, y en caso contrario lo podía vender, o privarlo de la vida.

Se dice que el poder de los magistrados estaba otorgado con la denominación 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.

También en Roma algunos de los 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 ésta tarea se le designó a los magistrados, como los CURIOSI, STATIONARI o INEARCAS, que desempeñaban funciones policiales, así como a los PERFECUS URBIS en las ciudades; los PROCONSULES, los ADVOCATI FISCI y los PROCURADORES CESARIS 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 efectuaban o tenía interés el fisco.

De lo anterior, es de comprenderse que todo ciudadano en Roma estaba 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 íntegros ciudadanos, adquirirían 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 origen y el primer germen, del Ministerio Público en la antigua Roma representando la más alta conciencia del derecho". (1)

1.3.- FRANCIA.

Históricamente se percató de la importancia y relevancia de la creación de un órgano, que dependía del estado y que a la vez se encargara de la persecución de los delitos, dando paso así al sistema inquisitivo, que a pesar de que éste cae en el desprestigio por el error de darle esa persecución de los delitos al juez, transformándolo 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 éste país por la victoria de la revolución de 1873, surgió formalmente el período de la acusación estatal.

(1) Castro V, Juventino, "El Ministerio Público en México", No. ed. quinta; edit. Porrúa. México 1983. pag. 2.

Las leyes expedidas por la asamblea constituyente de esa época conformaron, el antecedente inmediato del Ministerio Público. En la monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del Soberano quien impartía la justicia y bajo su mando estaba, tanto la prerrogativa a la vida, como a la muerte, con la justificación de que a él le correspondía ésto, 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 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 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 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 asignaba según

las disposiciones de la asamblea constituyente, al comisario del gobierno o al acusador público.

En el nuevo sistema, se unieron las dos acciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría 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 tomó como punto de partida de esta institución, la ordenanza de LUIS XIV en 1670, aunque fueron las leyes de la asamblea constituyente las que dieron origen al modificarse las instituciones político-sociales en Francia en el artículo 22 del código Brumario año VIII, restableció la figura del procurador general que se conservó en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810 y por la ley del 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 periodo de ejecución de sentencia, representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes. En los crímenes intervenía de manera preferente, sobre todo cuando se estimaba que se afectaban los intereses del público; en los delitos y en las controversias sólo actuaba de manera subsidiaria. Se determinaron con precisión las funciones encargadas al Ministerio Público y la policía judicial, conforme al artículo 80. del código de instrucción criminal, la policía judicial investigaba los crímenes, delitos y las controversias, reunía las pruebas y entregaba a los autores de los crímenes a los tribunales encargados de sancionarlos.

En el artículo 16 del código brumario, se expresaba que el auxiliar del Ministerio Público o sea la policía judicial se constituía para conservar el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Las funciones de la 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 ésta 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 prefectos del departamento de París, son facultados por sí mismos o con la ayuda de los oficiales de la policía judicial 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 y una vez que eran probados se les instruían procesos verbales.

Estos procesos verbales que formaban el período procesal, eran de gran utilidad para el Ministerio Público el cual lo llevaba a cabo para ejercitar o no, la acción penal, pero las diligencias realizadas en esta etapa poseían diferente valor probatorio, en tanto que las diligencias practicadas por agentes inferiores de la policía, sin el control y vigilancia del Ministerio Público eran sólo una información de los hechos, sin embargo las encomendadas a los substitutes del procurador o a sus auxiliares, concedían fuerza probatoria plena.

En el desarrollo de las funciones de la policía judicial, la vigilancia y control de la averiguación quedaba en manos del procurador del tribunal de apelación.

Esto es, que en Francia el ofendido por un delito que no lograba que el Ministerio Público ejecutara la acción penal, demandaba la intervención de las jurisdicciones de segunda instancia por medio del recurso de revisión, ya que estas también formaban parte de la policía judicial, lo que no sucede en México. En las contravenciones no era indispensable que concurriera el Ministerio Público con el ofendido, pero en todo caso éste tenía el derecho de vigilar que el proceso continuara 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 la policía judicial que comprendían la investigación previa, ya que solo intervenía el procurador del rey en el desarrollo de los procesos verbales de una manera excepcional cuando se trataba de crímenes flagrantes para evitar que se destruyesen las pruebas, reduciendo su intervención exclusivamente, a dos puntos: el primero era comprobar el cuerpo del delito y el segundo 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 Público enviase las funciones encargadas a la judicatura del procurador del rey y se encargaba de éstas funciones el fiscal general; los abogados fiscales y los substitutos, no podían desempeñar funciones de policía judicial, solo 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.

1.4.- ESPAÑA.

En España existió la promotoría fiscal desde el siglo XV, como un legado del derecho Canónico. Hay que notar que 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 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 estriban 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 1849, 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.

Por otra parte el procurador fiscal como parte de la real audiencia, actuando en favor de las causas públicas y en aquellos asuntos que tenía interés la corona; protegía a los indios

para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal; defendía la jurisdicción y el patrimonio de la hacienda real y también integraba el tribunal de la inquisición.

En relación al tribunal de la inquisición; el Maestro Floris Marga Dant, dice "... Que la persecución de los delitos estaba a cargo de los obispos que pertenecían a una organización que dependía directamente de Roma, la cual había surgido en la lucha cruel contra los Albigenses, y desde los Reyes Católicos que habían pedido a Sixto IV que Castilla se viera favorecida por el establecimiento de un Tribunal permanente al Santo Oficio de la Inquisición, en 1778 el Tribunal se componía de dos inquisidores y un acusador fiscal". (2)

Durante el período de Felipe V, se tuvo la pretensión de abolir las promotorías en España por decreto del 10 de noviembre de 1713, pero la idea no fue bien acogida y se desechó por unanimidad de los tribunales españoles.

En el decreto del 21 de junio de 1926, el Ministerio Público Fiscal actuó bajo la dependencia del ministerio de justicia. Era una magistratura independiente de la judicial y sus funciones eran removibles, el cual se componía de un procurador fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un abogado general y otro asistente, existiendo además, los procuradores generales en cada corte de apelación o audiencia provisional ayudados por sus asistentes.

(2). Floris Marga, Dant, "Introducción a la Historia del derecho Mexicano", No. ed. primera, edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ U.N.A.M., México, 1971. pag. 120.

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

En relación a la evolución histórica del Ministerio Público en México, debemos atender al desarrollo profesional de la situación 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 judiciales; en el caso del TLATOANI, 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 particulares que abusaban de su poder para cometer todo tipo de atropellos.

En relación a la persecución de los delitos, imperaba como consecuencia inmediata, una total anarquía, autoridades civiles, militares y religiosas, eran inafectables en sus atribuciones.

En relación a lo anterior el Maestro Colín Sánchez nos comenta que "...La persecución del delito en esta etapa, no se encomendó a una institución o funcionario en particular; sino que se la otorgaron al virrey, a los gobernadores, las capitanías generales, los corregidores y muchas otras autoridades quienes tenían atribuciones para ello". (3)

En la recopilación de Indias la ley del 5 de octubre de 1626 y 1632, disponía: "En nuestra merced y voluntad que en cada uno de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; uno que sirva de plaza, en todo lo civil, y el otro, en lo criminal". (4)

El Ministerio Público en México tiene profundas raíces en la institución de promotorías fiscales que existieron durante el virreinato. El diccionario Jurídico-mexicano, señala "...La legislación española que se aplicó durante la época colonial denominó a los integrantes de esta institución promotores o procuradores fiscales", con tres atribuciones especiales:

- a).- "Defensores de los intereses tributarios de la corona, actividad de la cual tomaron su nombre.
- b).- Perseguidores de los delitos y acusadores del proceso penal.
- c).- Asesores de los Tribunales, en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia". (5)

(3) Colín Sánchez; "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"; No. ed. sexta; edit. Porrúa, México 1980. pag. 96.

(4) Castro Juventino; "El Ministerio Público en México"; No. ed. quinta; edit. Porrúa, México 1983. pag. 6.

(5) Lombardo A. Horacio y otros; "Diccionario Jurídico Mexicano"; T.VI; No. ed. primera; edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1984. pags. 185 y 186.

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 solo parte integrante de las jurisdicciones.

Se le cita en la ordenanza de 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.

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 mencionada 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 el civil y otro para el 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 independientes, siguió rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecía el citado decreto de 9 de octubre de 1812. (6)

(6) Castro V, Juventino, "El Ministerio Público en México", No. ed. quinta; edit. Porrúa. México 1983. pag. 3.

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 podría directamente ocurrir ante el juez y ejercitar acción penal, también podría 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 sobre la acción penal.

El 15 de junio de 1869, Don Benito Juárez expidió la ley de jurado, esta disponía en sus artículos 4 y 8 de tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal quienes intervenían 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 pruebas de su parte y el juez las admitía o las rechazaba bajo su responsabilidad.

Estos promotores fiscales no podían considerarse como verdaderos representantes del Ministerio Público, ya que su actuación era nula en el sumario ya que el ofendido por el delito estaba para suplirlos y su independencia era muy relativa y objetable.

En el código de procedimientos penales del 15 de septiembre de 1880 se estableció al Ministerio Público, 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 esta, en tanto que la promotoría fiscal que se integraba por la policía judicial tenía 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, el Licenciado Don Ignacio Mariscal, estableció las reglas generales para que el despacho fuera uniforme en los tribunales del crimen, procurando extirpar corruptelas 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 estaba en contacto con la administración y bajo la subordinación del presidente de la república.

Al respecto el autor Franco Villa estableció; "Constitúyase al Ministerio Público en un vigilante continuo de la conducta que observen los magistrados y jueces, así como sus dependientes imponiéndoles la obligación de acusarlos siempre que infrinjan sus deberes". (7) Obligaciones que no existían con la tensión necesaria, por cuya razón la responsabilidad judicial dependió en muchos casos de que los particulares quisieran y pudieran exigirla.

(7) Franco Villa, José; "El Ministerio Público Federal"; No. ed. primera; edit. Porrúa, México 1984. pags. 53 y 54.

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 secretaria de justicia, dependiendo administrativamente de ésta según lo dispuesto en su artículo 15 fracciones IV, XI, XVI, XVIII, y XXI, de la misma ley.

Así también, otorgaba 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 con lo establecido en sus artículos 16 fracción III inciso a) y 16 fracción II. Manifestaba 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 Público Federal a la secretaria de justicia, con lo cual se dejaba firme la unidad de la institución y su cabal funcionamiento.

Entre la asamblea constituyente que se congregó en la ciudad de Querétaro en 1917, se consideraron en su seno de manera extensa los artículos 102 y 21 constitucionales al Ministerio Público.

Al presentarse a discusión el artículo 21, dentro de la trigésima primera sesión ordinaria del congreso constituyente, surgieron grandes dudas al respecto del contenido del proyecto mandado por el primer jefe, por la forma de su redacción, ya que se podría interpretar que el Ministerio Público quedaba 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 esta 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 amerite la aplicación de una Ley Penal..." (8)

Pero aún después de está aclaración, persistieron las dudas y confusiones en el constituyente, ocasionadas por la redacción del propio artículo, en consecuencia, en la trigésimo novena sesión ordinaria, el C. secretario leyó el dictamen modificado del artículo que se discutía y un voto particular del C. Alberto Colunga, que decía:

"...Artículo 21, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las violaciones a los reglamentos de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas, pero si el infractor no pagara la multa que se le hubiese impuesto, se permutara 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 estaría a disposición de este..." (9)

(8) Constitución de 1917, art. 21 y 102.- Ante el Congreso Constituyente de Querétaro; interpretación del Ministerio Público por el Diputado Macías.

(9) De Pifia Rafael; "Diccionario de Derecho"; No. ed. séptima; edit. Porrúa. México 1978. pag. 53

Lo que se prestaba a una interpretación errónea en el sentido de que por amplitud, toda autoridad administrativa, como la municipal podía perseguir los delitos, a lo que el C. Alberto Colunga propuso en su voto particular una nueva redacción de éste 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 días, pero si el infractor no pagará la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días..." (10)

De tal forma que en la Constitución de 1917, quitó la facultad de ejercer la actividad persecutora e investigadora de los delitos a los jueces de lo criminal otorgándosela al órgano 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 estaría integrado dentro del poder ejecutivo, y en materia federal se le reconoció al procurador general la jefatura de la institución atribuyendo ciertas facultades personales a éste conforme al artículo 102, de las cuales se hablará más tarde en el desarrollo de éste trabajo, así como el establecer dos ámbitos de competencia del Ministerio Público, uno en materia del fuero común y otro en materia del fuero federal.

(10) Fraga Gabino; "Derecho Administrativo"; No. ed. vigesimotercera; edit. Porrúa, México 1984. pag. 165

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 tendría a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la policía judicial (artículo 4), facultaba tanto al Ministerio Público Federal como al procurador general a ejercitar la acción penal (artículos 2 y 17 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 secretaria de justicia, la que fue suprimida por el artículo 14 transitorio de la constitución de 1917.

He aquí que esta ley estableció y reconoció al procurador general y al Ministerio Público autoridad y mando de aquél, la característica de ser una dependencia de la administración pública federal.

La ley reglamentaria del artículo 102 constitucional de 1934, volvió a asentar las facultades de ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público Federal y del procurador general (artículo 1 y 18 fracción II), así como la subordinación de la policía judicial a la institución (artículo 2) mencionando a los auxiliares de la policía federal (artículo 3) y una serie de funcionarios y empleados del Ministerio Público Federal (artículo 4), y por último creó el consejo jurídico del gobierno a nivel dependencia (artículos 41 a 48).

En la ley orgánica del Ministerio Público Federal reglamentaria del artículo 102 de la constitución política de 1942, se encomendó a la institución del Ministerio Público Federal el ejercicio de la acción penal pero ya no al procurador, aunque sin embargo se le atribuyó la vigilancia de la constitucionalidad a ambos (artículos 2 fracciones I, IV y 19 fracción X).

De lo que es de observarse que se dejaba al procurador general como un jefe administrativo del Ministerio Público Federal y consultor jurídico del gobierno, concediéndosele a la institución la representatividad de la federación en cualquier juicio.

La ley orgánica del Ministerio Público Federal de 1955, volvió a establecer las características de la ley que le antecedía en ciertos aspectos, con la salvedad de que se otorgará al procurador general la facultad para resolver en definitiva, sobre los casos del no ejercicio de la acción penal, sobre el desistimiento de ésta cuando se formularan conclusiones no acusatorias y cuando al formularse las conclusiones no se comprendiera algún delito que resultara probado durante la instrucción; o bien fueran contrarias a las constancias procesales o si en ellas no se cumpliera con los requisitos que establecía la ley procesal, (artículo 15 fracción VIII), dando aquí la posibilidad de la delegación de funciones del procurador general al Ministerio Público Federal, dando un matiz diferente a la jefatura de la institución.

Ahora bien, la ley de la procuraduría general de la república de 1974 revistió una *gran importancia*, ya que contó con mejor técnica jurídica que las anteriores y por primera vez se habló de la procuraduría general de la república, debido a que esta ley no tan solo organizaba 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 al procurador general (artículos 2, 3 y 19) dando por tal causa una diversidad de interpretaciones que llegaron al extremo de diferenciar al 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 posición de abogado del gobierno federal y jefe administrativo de la dependencia.

Finalmente la ley orgánica de la procuraduría general de la república de 1983, caracterizó 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

2.1.- EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PUBLICO.

Sin lugar a dudas, el fundamento constitucional de esta institución se encuentra en los artículos 21 y 102 de la constitución de 1917.

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

Art. 21. "... La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa o un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine, la ley..." (11)

Art. 91. "... La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General..." (12)

(11) Serra Rojas, Andres; "Derecho Administrativo"; T.I; No. ed. primera; edit. Porrúa, México 1982. pag. 491.

(12) Serra Rojas, Andres; Op. Cit. pag. 491.

De la lectura de los preceptos transcritos, es de entenderse la razón por la cual el órgano jurisdiccional actuará como juez y parte en los procedimientos 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 motivo a la reforma de este 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 o en salas, de la manera que establezca la ley..."

Artículo 96. "...La ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público de la Federación y el procurador general de la república que ha de presidirlo, serán nombrados por el ejecutivo..."

Solamente quedó la interrogante de que ¿como se organizaría el Ministerio Público?, lo que en aquella época se trato de aliviar relacionando el artículo 96 reformado con el artículo 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 aquellas secretarías, motivo por el cual el Ministerio Público fue puesto bajo la subordinación directa de la secretaria 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 la reforma de 1900 de juez y parte en éste tipo de procedimientos, ya que solo se desvinculó la institución de un poder a otro y no así sus facultades.

De aquí que la única novedad en esta reforma, es que el Ministerio Público sería un órgano independiente del poder ejecutivo, aunque mal instalado y que otorgará a favor del procurador general de la república, 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 orillo 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 1° de diciembre de 1916, que en lo relativo al Ministerio Público expresó:

El artículo 21 de la constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer "corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos 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 cualquier 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, por que la función

asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativa para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, 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 dignidad y toda respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte, el Ministerio Público con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy ha tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosos, sin más requisitos que su criterio particular.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 constitucional; nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos, y con los requisitos que el mismo artículo exige. (13)

(13) Pérez de León Enrique Op. Cit. pag. 116

En lo relativo al artículo 102 de la carta magna, el dictamen presentado al congreso constituyente, conservo íntegramente el texto del proyecto de Carranza y, en la 54ª sesión ordinaria fue aprobada 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 por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia.

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

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la unión, entre un estado y la federación y 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 casos 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.

Como resultado de la reforma 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 constitucionales, la facultad exclusiva de la investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, y además, el consignarse en el citado artículo 102 las atribuciones del Procurador General de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la ley orgánica del 16 de diciembre de 1908 como jefe del Ministerio Público, también 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 constreñidos al acato de los mandatos constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades ésta 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 se necesita que se excite 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 denunciadores o querellantes, pues lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que este, dejando satisfechos los requisitos de procedibilidad y legalidad promueva la acción penal correspondiente.

Por lo que respecta a la policía judicial, esta 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 la vigilancia 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 como anteriormente se ha descrito.

2.2.- 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, abrogó 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 a 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 1, 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; esta ley, orgánica y los demás preceptos legales aplicables.

Además, esta ley en su artículo segundo señala de manera específica las funciones de la institución del Ministerio Público Federal precedida por el Procurador General y a la

Procuraduría General de la República de conformidad con el artículo 102 constitucional asimismo, el artículo 10 de esta ley, marca el sentido de catalogarlas como no delegables por ser propias y de intervención personal del Procurador General.

De lo anotado en el párrafo anterior se observa que el Procurador General de la República goza de las atribuciones inherentes a la institución del Ministerio Público Federal. Por lo tanto es de considerarse como un agente de la misma, solo que con un rango jerárquico superior a los demás, debido a la jefatura de la institución y a la titularidad que ejerce de la dependencia.

Los artículos comprendidos del 3 al 9 se desarrollan desglosando las fracciones del artículo segundo de esta ley orgánica, en forma tal que se comprende en que consiste cada una de estas funciones atribuidas al Procurador General y al Ministerio Público Federal.

La primera de ellas consagrada en los artículos 2 fracción I y 3 fracción I de la ley que se comenta, es la de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia 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 103, fracción XV de la constitución y por el artículo 5, fracción IV, de la ley de amparo; además de la facultad del Procurador General de proponer al titular del poder ejecutivo las reformas constitucionales 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, con el fin de que aquel las ponga en conocimiento de la autoridad a la que le corresponda resolver, orientando legalmente al interesado sobre la atención del asunto de que se trate.

La segunda de estas obligaciones que se traducen en facultades, se encuentra prevista por los artículos 2 fracción II y 4 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República; consistente en la promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impetración de justicia, donde el Ministerio Público Federal debe participar en el estudio, promoción y ejecución de programas y acciones tendientes a la procuración de justicia,

conforme a 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 pueden 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 como sea procedente, según lo previsto por el artículo 107 fracción XIII, párrafo segundo constitucional y por el numeral 195 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 de Justicia de la Nación o de salas de esta, 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, 2 fracción III y el 5 de la ley orgánica de esta 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 9 de la ley de amparo, además actuará como representante de la Federación, en todos los negocios en que aquella sea parte o tenga interés jurídico.

El Ministerio Público Federal también participa como coadyuvante en los negocios en que sea parte o tengan 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, 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 del artículo 5 de la ley orgánica de la procuraduría general de la república, publicada en el diario oficial el 27 de diciembre de 1991, vigente a partir del 26 de enero de 1993, manifiesta que tanto los coordinadores del sector y, por acuerdo de éstos, las entidades paraestatales, deberán hacer del conocimiento de la Procuraduría General de la República los casos en que aquellas

fungen como partes coadyuvantes o que de cualquier forma comprometan sus funciones o sus patrimonios, 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 conducentes.

Además el Ministerio Público Federal de acuerdo con la fracción III del artículo 3, 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 deberá actuar 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 tienen 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 el artículo 2 fracción IV, de la ley en cuestión, 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 emitirá 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, a ser tratados en reuniones de titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal.

Otra de las prerrogativas que le conceden a la institución del Ministerio Público Federal los artículos 21 y 102 constitucionales serán los preceptos contenidos en los artículos 2, fracción V y 7 de la ley orgánica de esta dependencia; la de persecución de delitos de

orden federal, la cual comprende, desde la recepción de denuncias y querellas dentro de la etapa de la averiguación previa, conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 16 constitucional, así como realizar todos y cada uno de los actos para comprobar el tipo penal, la probable responsabilidad del indicado, los elementos que fundan el ejercicio de la acción penal, la protección del ofendido, 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 del 27 de diciembre de 1991, añadió un segundo párrafo al artículo 7 de la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, estableciendo las novedades de que el Ministerio Público Federal cuando tenga conocimiento de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, se lo comunicará por escrito a esta 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 legítimas para que formulen querrela o cumplan el requisito equivalente, y éstas manifestarán por escrito a aquel 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 el Ministerio Público Federal 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 esta, además de la impugnación en los términos que la ley prevenga, de las sentencias definitivas que causen agravio a los intereses jurídicos de la sociedad, cuya representación corresponde al Ministerio Público.

La sexta de estas facultades establecida en el artículo 2 fracción VI y 8 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 la procuración para la promoción y celebración de convenios relativos al apoyo y asesoría recíproca en materia de política-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 previstas por ésta ley o en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

El artículo 2 fracción VII y 9 de la ley orgánica de ésta 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, intervenir en la extradición de delincuentes 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 el cumplimiento de otras disposiciones de carácter internacional, cuando se trate de asuntos relacionados con la institución.

La fracción VIII del artículo 2 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, es 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 ésta dependencia, publicada en el diario oficial del 27 de diciembre de 1991 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 este en el orden que fije el reglamento, contando con los órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentradas, necesarias para el despacho de los asuntos a cargo de la dependencia. El segundo, establece que los servidores públicos sustitutos del Procurador auxiliarán a este en el despacho de las funciones que la presente ley les encomiende, ya sea por delegación que haga el titular en aquellos, 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 las 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, renunciaciones, sanciones, estímulos y suplencias de subalternos sin perjuicio de las disposiciones que regulen las relaciones laborales entre el Ejecutivo Federal y quienes presten sus servicios a éste.

A mayor abundamiento, la reforma publicada el 27 de diciembre de 1991, 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 como se había hecho en las reformas de 85 y que ahora le dio más fuerza a que el Procurador General expedirá los acuerdos que la institución policiaca lleva a cabo a través del proceso desconcentrador. Además el Procurador General 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 éste cumpla eficazmente las atribuciones que le delega la Procuraduría General de la República.

En otro orden de ideas, es preciso mencionar lo establecido en los artículos 21 y 22 de la ley orgánica de la dependencia, cuando el primero de los preceptos citados asienta el carácter del Procurador General de la República, como jefe administrativo jerárquicamente de los auxiliares directos del Ministerio Público de la Federación; que son a saber y en concordancia con el numeral 14 de ésta ley orgánica, la policía judicial federal, pero el segundo de los artículos señalados recalca la facultad de mando y autoridad que ejerce el Ministerio Público sobre la policía judicial.

A simple vista, lo anterior podría resultar contradictorio y hasta violatorio de los artículos 21 y 102 constitucionales ya que de la lectura de los preceptos 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 propia ley orgánica y reglamento, y jefe de la institución del Ministerio Público Federal,

Los artículos 27 y 28 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República dispone 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 señalado por la ley para el caso de 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 si pueden ocupar puestos de

carácter docente y los que no sean incompatibles con las funciones de la institución, no pueden ejercer la abogacía sino en causa propia, de su cónyuge o concubina, o de sus parientes consanguíneos en línea recta, de sus hermanos, o de su adoptante o adoptado. No podrá ejercer como apoderado judicial, tutor, curador o albacea, amenos 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 inmute la comisión de un delito a un Agente del Ministerio Público, el juez que conozca del asunto pedirá al Procurador que lo ponga a disposición, sin perjuicio de que se adopten las medidas cautelares que correspondan para evitar que el inculpaado se sustraiga a la acción de la justicia. Aquí se enfatiza una vez más que el Procurador General, como jefe de la institución del Ministerio Público Federal, posee las facultades de éstos, ya que puede ejercitar acción penal en su contra, como se desprende de este precepto legal.

Por último, la ley señala que el Ministerio Público Federal o la policía judicial federal, expedirán constancias o actuaciones que obren en su poder, y solo se hará cuando exista mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento, o cuando resulte indispensable para el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones previstas por la ley.

EL REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

El reglamento de la ley orgánica de la procuraduría general de la república, publicado en el diario oficial de la federación el 4 de febrero de 1991 y reformado por decreto publicado en el diario oficial de la federación el 20 de junio de 1991, establece la organización de esta dependencia del ejecutivo federal, de la siguiente forma:

- Un Procurador General de la República.
- Subprocurador de Averiguaciones Previas.
- Subprocurador de Control de Procesos.
- Subprocurador Regional de la Zona Norte.
- Subprocurador Regional de la Zona Sur.
- Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud.

Oficialía Mayor.
Coordinación General de Justicia.
Contraloría Interna.
Unidad de Comunicación Social.
Dirección General de Servicios a la Comunidad y Participación Social.
Dirección General de Servicios de Amparo.
Dirección General de Averiguaciones Previas.
Dirección General de Control de Bienes Asegurados.
Dirección General de Control de Procesos.
Dirección General de Supervisión y Auditoría.
Dirección General de Enlace en Materia de Delitos Contra la Salud.
Dirección General de Intercepción.
Dirección de la Policía Judicial Federal.
Dirección General Jurídica.
Dirección General de Servicios Aéreos.
Dirección General de Recursos Humanos.
Dirección General de Planeación de Delitos Contra la Salud.
Dirección General Contra la Producción de Estupefacientes.
Dirección General de Programación Organización y Presupuesto.
Dirección General de Quejas y Denuncias.
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
Dirección General de Servicios Periciales.
Delegaciones Estatales y Metropolitanas.
Instituto de la Policía Judicial Federal.

No se pretende entrar al fondo de toda su estructura, pero sí es importante señalar como están organizados y que además, es importante mencionar que sujeta a los servidores

públicos a un régimen de suplencias que el mismo Procurador General de la República establece.

2.4.- 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, económica, social, jurídica y administrativa, siendo esta última la que nos interesa atender en el presente trabajo.

En mi concepto, puedo 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 y 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 lo sería la administración pública federal, debe entenderse que esta se encontrará sujeta a una serie de patrones o modelos de actuar, que normalmente debe ceñirse a las leyes.

En nuestro país, el artículo 90 de nuestra constitución del cual también se hablará después, es el que marca la pauta sobre la forma en que deberá llevarse a cabo la administración, la cual se divide en centralizada y paraestatal.

En el sentido a que pretendo referirme, 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 tres poderes puede intervenir en actos que por su naturaleza corresponderían a los otros dos, así por ejemplo: tenemos que el Presidente de la República está facultado para conceder, indultos a los reos sentenciados por delitos federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el distrito federal (artículo 89 fracción XIV constitucional), lo que a simple vista debe corresponder al Poder Judicial. De aquí que se hable del aspecto formal y material de las funciones de los poderes de la unión.

Antes de continuar, es conveniente hacer hincapié al hecho de que, el estado, al tratar de cumplir con su cometido, tropieza con un gran número de obstáculos a los que ha de superar, pues para las necesidades imperantes de una sociedad, aquel, 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, realiza 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; "conjunto de los órganos mediante los cuales el estado, las entidades de la federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos". (14)

(14) De Piña Rafael.- "Diccionario del Derecho".- N° de Edic. Séptima; Edit. Porrúa; Mex 1978; Pag. 53.

Su clasificación es vasta y variable, pero lo que a nosotros nos interesa tratar, se construye a la siguiente:

- I) Centralizada
- II) Descentralizada
- III) Desconcentrada

La centralización administrativa, se concreta en cuando varios órganos administrativos se encuentran unidos entre sí por un órgano 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 aquel.

El Maestro Gabino Fraga entiende que "... la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una satisfacción de dependencia en cada nivel basta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública..." (15)

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 identificar 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:

(15) Fraga Gavino; "Derecho Administrativo", N° de Ed. Vigésimo tercera; Edit. Porrúa, México 1984; Pag. 165

1.- "El estado es la persona jurídica total, titular de derechos que se traducen en poderes públicos originarios y estos 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 públicos".

3.- "Las facultades de mando y decisión se concentran en el poder ejecutivo". (16)

La descentralización administrativa, obtiene su gran importancia en el 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.

En atención a esta finalidad de la descentralización administrativa, es de clasificarse

de la siguiente forma:

- "...a) Descentralización por servicio.
- b) Descentralización por colaboración, y
- c) Descentralización por región... (17)

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

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 la función administrativa.

La tercera y última, consiste en designar autoridades que manejan negociaciones que les son más 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.

(16) Serra Rojas, Andrés; Op. Cit. pag. 455.

(17) Serra Rojas, Andrés; Op. Cit. pag. 455.

"...Nuestra legislación define a los órganos 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, satisfagan los siguientes requisitos:

a).- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes 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..." (18)

Por otra parte, la desconcentración administrativa, en contraposición de la

descentralización, no presupone la creación de una nueva persona jurídica 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 la diferencia 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 sólo gozan de autonomía técnica". (19)

(18) Carpizo, Jorge; "El Presidencialismo Mexicano"; No. de ed. cuarta; edit. siglo XXI, México 1984. pag. 14.

(19) Carpizo, Jorge; Op. Cit. pag. 37.

A la luz de las anteriores consideraciones, puede concluirse que la desconcentración afecta a un principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se atribuye o confiere un 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 funcional, diversos autores, entre ellos el Doctor Miguel Acosta Romero, establece que ésta "...consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga 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 tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de la jerarquía, con el órgano superior..." (20)

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.

(20) Tena Ramírez, Felipe; "Derecho Constitucional Mexicano"; No. ed. décimo segunda; edit. Porrúa, México 1980, pg. 249

A 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. 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 señalar o contar con órganos administrativos desconcentrados y en dicho sentido se señala en su artículo 14, los 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.

La Procuraduría General de la República la desconcentración y delegación de facultades ha tenido sus efectos a través del acuerdo N° 2/84, publicado en el diario oficial del 24 de abril de 1984, mediante el cual la institución estableció la desconcentración territorial de funciones por conductos 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 procedencia.

En la primera etapa de desconcentración regulada por el acuerdo de referencia, se crearon 8 delegaciones de circuito atendiendo a las zonas de importancia territorial y competencia.

Las delegaciones de circuito, sucintamente 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 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 respectivos 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 2 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 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 "delegación" y la "representación" pueden incidir en las funciones de la Procuraduría y que en la práctica en ocasiones generan confusiones en su interpretación tal y como sucede con la descentralización y la desconcentración, como fenómenos evolutivos.

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 conveniente apoyarse en algunas consideraciones doctrinales.

El maestro Manuel María Díaz diserta sobre la delegación administrativa y la representación, establece 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, si no en el interés general, objetivo. En cuanto al elemento subjetivo. La persona jurídica obra por medio de sus órganos con los que se indentifica ya que el órgano es un elemento intrínseco de la persona jurídica, es una parte de ésta que representa el todo. Mientras que en la persona jurídica y el órgano existe una relación de compenetración entre representantes y representados 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, 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...(21)

(21) Gros Espiel, Hector y otros; "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica"; No. de ed. primera; edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1987. pag. 316

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 éste, reservándose el carácter de titular de la misma, no puede transferir su ejercicio 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 solo resulta operante como consecuencia de la delegación. En otras palabras, se puede decir que el delegado no recibe la competencia del delegante, si no que la posee 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...(22)

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

2.5.- EL PRESIDENCIALISMO EN MEXICO.

Si pretender realizar un estudio completo respecto al presidencialismo en México, trataremos de abordar el tema, con criterios un poco 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 contraposición al parlamentarismo, la jefatura de gobierno como de estado recaen en una sola persona que es el Presidente de la República. Aunque claro está que el establecer un sistema presidencial no implica que en este se den todos y cada uno de los principios inherentes a él, en forma pura, ya que solo se podrá hablar de un sistema presidencial o parlamentario, o uno predominantemente presidencial con matices parlamentarios o viceversa.

Para una 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 da independencia frente a este.
- "...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..." (23)

(23) De la Madrid Hurtado, Miguel; " Programa Nacional de procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal"; No. ed. única; edit. P.G.R., México 1985. pag 242.

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 entender que el sistema presidencial en México y por extensión en toda la América Latina, tiene su antecedente próximo anterior en el modelo norteamericano, pero no por esto significa que no exista 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 de ellos.

Así pues, Loewestein citado por el Doctor Jorge Carpizo, clasificó 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 colocó 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..." (24)

(24) Carpizo Jorge; Op. Cit. pag. 161.

Debiendo recordar que en el sistema presidencial, el jefe del Ejecutivo y sus colaboradores inmediatos, los secretarios de estado, sin que haya necesidad de que éstos pertenezcan al partido predominante en el congreso; ya que sus actos en el ejercicio de sus funciones, son actos del jefe del ejecutivo, ya que aquellos 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 el responsable, constitucional y políticamente de los actos de sus secretarios, quienes obran en nombre de aquel y son designados libremente por el mismo..." (25)

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 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 poderes, ya en forma jurídica como política así como sus facultades amplias en materia económica, militar y de comunicación masiva, que determinan el papel de la psicología social un consenso y legitimación de ese poder que ejercita sobre un pueblo, genéricamente concebido.

Las notas anteriores nos dan la terrible idea de un "Super Ejecutivo Federal". Aunque a pesar de aquellas circunstancias, este tiene ciertas restricciones que le impone en forma expresa nuestra norma suprema: pero no hay que perder de vista que también las presiones de los grupos políticos existentes establezcan limitaciones al titular del poder Legislativo Federal.

(25) Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917 del Congreso de la Unión.

Al efecto, se han vertido un sinnúmero de opiniones por especialistas en materia, las cuales oscilan desde catalogar al Presidente de la República y al sistema presidencial tanto como un emprendedor sexenal; monarquía absoluta; dictador constitucional, hasta decir que México vive la dictadura que puede concebirse.

Estas opiniones podrían en un momento dado desvirtuar el papel del estado social del 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 el que en México es aplicable éste criterio, solo que adecuado a una democracia partidista, a restricciones constitucionales y presiones de grupos políticos.

En relación a lo anterior consideramos pertinente vertir opiniones tanto del maestro José Enrique Ruiz, 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 los Presidentes Municipales, por medio de este partido se controlan las organizaciones obreras, campesinas, burocráticas e incluso los integrantes de la pequeña burguesía.

" El papel Internacional de México está íntegramente en manos del Presidente, quien determina libremente las medidas que ha ese respecto deben tomarse".

" La realidad Política Mexicana, encuadrada en un marco económico de capitalista dependiente, ha engendrado un sistema de gobierno de un solo hombre, en el que ni siquiera operan los sistemas tradicionales de frenos y contrapeso del poder..."

" La conclusión ineludible de ésta: En México el Poder del Presidente solo es limitado por los grupos de presión... (26)

" Los Poderes Ejecutivo 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, este principio constituye en el orden Jurídico Mexicano una garantía individual... (27)

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 colaboradores cercanos del jefe del Ejecutivo Federal y, relacionado esto con lo dispuesto con el numeral 102 de la propia constitución y con el primero que la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, nos da como resultado que aquel 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 a fondo los órganos de procuración de justicia que dependen del poder Ejecutivo Federal, el Presidente de la república promovió la expedición de las nueve leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General de Justicia del distrito federal..." (28)

(26) Colín Sánchez; "Derecho Mexicano de Procedimientos Penales"; No. ed. sexta; edit. Porrúa, México 1980. pags. 70 y 73.

(27) Colín Sánchez Guillermo; Op. Cit. pag. 91

(28) Colín Sánchez Guillermo; Ibidem; pags. 92 y 93

Lo anterior determina que el Procurador General de la República, es un servidor público que jefatura a la Institución del Ministerio Público Federal integrándose 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, de conformidad a lo estipulado en el artículo 21 y 102 constitucionales que: "el Procurador General quien ejerce la acción penal y en consecuencia, se deje en manos del presidente de la república el ejercicio de esta delicada función". (29)

Pero en mi opinión, esta apreciación me parece un tanto equívoca en el fondo que se le pretende dar, ya que precisamente la institución del Ministerio Público Federal, y el Procurador General que le 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 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 República en los ámbitos establecidos por nuestra norma fundamental y que una de estas 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 ejercitar la acción penal.

(29) Acosta Romero, Miguel; "Teoría General del derecho Administrativo"; No. de ed. quinta; edit. Prúa, México 1983. pag. 148.

2.6.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

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 es capaz, sin embargo hemos preferido partir de disposiciones correspondientes al derecho positivo, como son los artículos 1 y 2 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República vigente, sencillamente para considerar que es la Procuraduría, apriorísticamente, 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 integra la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que aquella 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 aun, de sus órganos auxiliares directos.

Así mismo, con apoyo en lo anterior, podemos establecer que el análisis contenido en este capítulo se orientara 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 textualmente establece:

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

Las Leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y del Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos..."

Como puede verse, la propia ley fundamental clasifica a la administración pública en centralizada y paraestatal y establece que los negocios del orden administrativo, estarán a cargo de las 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 1 la considera como una dependencia del poder Ejecutivo Federal.

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

No obstante lo anterior, forma parte de la administración pública federal centralizada, con arreglo a lo señalado en el artículo 1 de la administración pública federal.

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 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 transcribir:

"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 que la componen, forma parte del Poder Ejecutivo y por lo tanto, tales autoridades tienen el carácter de administrativas federales, corroboración de lo anterior es que, la Institución del Ministerio Público Federal que constituye la Procuraduría General de la República, esta regulada por el artículo 102 de la citada Constitución y este precepto integra el capítulo del Poder Judicial".

Lo anterior me 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 este poder. En la misma forma resultará aberrante pensar que el Ministerio Público del distrito federal, sea un legislador por extensión, atendiendo a la

circunstancia de estar incrustado en la fracción 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: " no era posible tal colocación en el Poder Legislativo, pues aquel no va a hacer la Ley, ni el judicial por que no la va a aplicar". De lo que resultó lógicamente jurídico, ubicar a las instituciones dentro de la esfera del poder, pero haciendo en una dependencia de la administración centralizada del poder Ejecutivo Federal, denominada Procuraduría General de la República y no una secretaría de justicia como en la constitución de 1857, misma que quedo 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 la procuraduría general de justicia de esta entidad". (30)

(30) Rivera Silva Manuel, Op. Cit. pag.

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 de la constitución de la república, que estatuye la suspensión de garantías individuales en caso de que la sociedad se encuentre en peligro masivo o grave conflicto tomándola como parte integrante del Ejecutivo Federal y no del Judicial del cual su máximo representante en la suprema corte de justicia de la nación y no de la procuraduría general de la república, con la aprobación del Congreso de la Unión y en receso de la comisión permanente; sumando a esto que así lo manifiesta el artículo 1 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República y como último razonamiento, el artículo 102 constitucional que establece una relación jerárquica entre los integrantes de esta 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 juez poseía las funciones persecutorias 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 virtudes también resultan de una compleja constitución y que de alguna manera se desprende que de 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 es la sociedad, la cual obtiene su representación por medio del órgano estatal que es el Ministerio Público, de tal forma que en los casos que no ha de proceder el ejercicio de la acción penal, lo realice revestido de toda legalidad desistiéndose de ella, o pidiendo la libertad del inculgado.

"...Así mismo, identifica al Procurador de Justicia como jefe del Ministerio Público, en relación a que aquel preside este...". (31)

Por otra parte sin pretender realizar inclinación alguna sobre los distintos conceptos que sobre Ministerio Público 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 tanto más se estudia se le encuentran diferentes 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 la ha otorgado 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.

(31) Rivera Silva Manuel, Op. Cit. pag. 3.

Ha este último respecto se puede señalar que "... los actos que realiza el Ministerio Público son de naturaleza administrativa, lo que justifica que 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 a 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. Aun más, la sustitución como consecuencia de la jerarquía que prevalece dentro de la institución, permite que se den ordenes, circulares y otras medidas tendientes a vigilar la conducta de quienes integran el Ministerio Público, aspecto que recae también dentro del orden administrativo...". (32)

Algunos tratadistas, entre ellos Guissepe Sabatini y Guuliano Vasalli le señala al Ministerio Público los caracteres de un órgano jurisdiccional o de órgano perteneciente a la judicatura. (33) 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 los mismos a el le corresponde solicitar las ordenes de aprehensión en contra de los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hace 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.

(32) Hernandez Silva Pedro y otros; Op. Cit. pags. 160 y 161.

(33) 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. pags. 501 y 502.

De lo anterior es de concluirse que el propio texto constitucional establece una rigurosa distinción entre el Ministerio Público y el órgano jurisdiccional, por lo cual en el sentido que se comenta, pudiera entenderse al Ministerio Público como colaborador de aquel, pero esto, no es sino una apreciación personal de aquellos autores, la cual es solo una de sus variantes, ya que por el cúmulo de atribuciones que posee, podemos decir que la institución esta sujeta a una actividad cambiante.

Por otra parte podemos mencionar, que la actuación del Ministerio Público se encuentra señalada al texto del artículo 21 constitucional. 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".
(34)

(34) Cfr. Informe de labores 1983-1984., No. ed. única, edit. P.G.R. México 1984, pag. 12

No obstante las características señaladas, solamente nos queda por nombrar, un detalle curioso, que resalta la equivalencia a rango de secretaria de estado al Procurador, aunque jerárquicamente no lo sea, se encuentra la situación de que este 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 aquel, 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:

"...El Procurador General de la nación actúa en nombre del Presidente de la República... en los asuntos 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 y lo hace de una manera muy sencilla, 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...". (35)

De lo que se deduce a simple vista, que el espíritu que impulso al constituyente de Querétaro fue 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.

(35) 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. pag. 44.

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 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). (36)

Las que efectivamente refuerzan el razonamiento relativo a que el Procurador General, También tiene la 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. (37)

(36) Cabrera, Luis y Emilio Portes Gil; Op. Cit. pag. 46.

(37) Alva Leyva, Samuel y otros; Op. Cit. pag. 549.

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 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 este asuntos del orden penal, cuando por la gravedad del caso o de las personas involucradas lo amerite. (40)

Así, el Licenciado Fernando Baeza Melendez, 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 del artículo 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 constitucional, diferencia las atribuciones de la institución del Ministerio Público Federal y particularmente del Procurador General, como son el que lo designa consejero jurídico del gobierno federal, representante de la federación e interventor 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. (39)

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

(39) Cfr. Hernández Silva Pedro y otros. Op. Cit. pags. 146 y 147.

En consecuencia con lo anterior. El Doctor Sergio García Ramírez en su opinión, establece una diferenciación entre las atribuciones personales del Procurador general, y las de la institución del Ministerio Público y las de sus órganos auxiliares, estructurados en la Procuraduría General de la República. (40)

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, en la Procuraduría General de la República como su lugar de asiento y de organización. Pero estatuyéndose el carácter antagónico de sus funciones si se equipara al Procurador y 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 matices meramente de relaciones de jerarquización entre el titular de una dependencia centralizada de la administración pública federal como lo es 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 evidentes juristas; Luis Cabrera y 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 esta listado en el capítulo del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo".

(40) Piña y Palacios Javier y otros; Op. Cit. pag. 389.

Más aún, la constitución de 1917 hizo del Procurador General de la República el abogado consultor o consejero jurídico del gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo y la ley orgánica de secretarías coloca a la Procuraduría General de la República en la categoría de una semi-secretaría de estado.

"...En estas 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 de este mientras el Procurador de Justicia sea precisamente funcionario encargado de llevar la voz y hacer cumplir los mandatos del Poder Ejecutivo consecuente..." (41)

Por su parte el Licenciado Emilio Portes Gil, ilustra las palabras del Licenciado Cabrera, al decir que este 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 ordenes, y por otra parte como Consejero Jurídico y Representante Legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizá en lo futuro se corrija constitucionalmente, separando esas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas... (42)

(41) Noriega, Alfonso; "Lecciones de Amparo"; No. ed. quinta; edit. Porrúa, México 1980. pag. 350.

(42) Cfr. Alva Leyva Samuel y otros; Op. Cit. pag. 51.

En lo anterior se pone de manifiesto la confusión en que se habría incurrido, al tratar de deslindar la persona del Procurador y la del Ministerio Público Federal, argumentando que este último representa a la sociedad o al estado protegiendo sus intereses, de donde naturalmente es entendible el 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 de la República, lo siguiente:

"...Como Consejero Jurídico del Gobierno, tiene una función propia y definida, autónoma, en la marcha de la Administración Pública y que su misión, en manera alguna opuesta a la de los Secretarios de Estado, o absorbente de la atribuciones de ellos, constituye un elemento de coordinación, de ponderación de justicia, que ha de significar un elemento de valor incalculable para realizar en México un verdadero estado de Derecho..."
(43)

De aquí que 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 defendiera exclusivamente los intereses del estado, como aquel los de la sociedad, pero a través de entidades jurídicas separadas tanto en su origen, dependencia y fines. Por su parte 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 estos para cumplir con los objetivos del Ministerio Público Federal. Al respecto cabe hacer la anotación, de que de esta colosal discusión jurídica, nace la teoría en comento, claro que con todas y cada una de las proposiciones hechas por estos juristas, como se observara a continuación:

(43) Rowat C., Manuel; " El Ombudsman"; No. ed. primera; edit. Fondo de Cultura Económica, México 1973. pag. 87.

Así siguiendo con el desarrollo de esta 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 el preside, además de que ésta clara discrepancia se ve corroborada por la exposición de motivos de la ley que analiza, en el sentido de que:

"...El Ministerio Público 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 por si o por medio de sus Agentes, intervenir en todos los negocios en que la Federación sea parte, en los casos de los Diplomáticos y los Cónsules Generales en los demás que deba participar el Ministerio Público de la Federación..." (44)

El anterior razonamiento del autor en cita, es debido a que el artículo 2 de esta ley establecía la clasificación de atribuciones del Procurador General de la República, y el artículo 3 las del Ministerio Público Federal en forma un tanto semejante. 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 artículo 1 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República de 1974.

(44) Cfr. Alva Leyva Samuel y otros; Op. Cit. 49 pag. 481.

Por último, el Licenciado Andrés Mendicut Solís manifiesta en tono enérgico el deslinde existente entre lo que es el Procurador y la institución 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 aquel preside y tiene bajo sus ordenes a los componentes del Ministerio Público Federal. También lo es que con el tiene una jerarquización administrativa que esta institución ejerce por sí misma, las facultades persecutorias de los delitos. Además de que el precepto constitucional antes invocado, le concede atributos personalísimos que al Procurador General que puede delegar en un Agente del Ministerio Público Federal e inclusive a un Abogado extraño a la Procuraduría, pero no pueden recibir emplazamientos, ni contestar demandas si no es con la autorización expresa del Procurador General. En cambio, el ejercicio de la acción penal, no requiere del consentimiento de aquel. Pues el Ministerio Público Federal quien ejerce en sí, siempre y cuando medie la interposición de la denuncia, querrela o excitativa correspondiente y la subsecuente incoación a proceso. (45)

En conclusión podemos determinar que la nueva ley orgánica de la Procuraduría y su reglamento, ha puesto bálsamo curativo a esta confusión que dejo por un 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 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 la funciones 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 del apoyo que necesite.

(45) Cfr. Ley de la Procuraduría General de la República Estudio Critico No.Édic. única Edit. P.G.R. México 1976, Pag. 44 y 67.

De aquí que el artículo 2 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983, estableció las atribuciones de la institución del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República que le preside, en términos conjuntivos y no disyuntivos. Aunque el artículo 10 párrafo segundo de ésta misma ley determino las facultades personales del Procurador General de la República no delegables, establecidas también, por el artículo 102 constitucional.

El artículo 10 párrafo segundo del reglamento de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, 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 4 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 de su propio reglamento, da como resultado que los servidores públicos a quien se les delegan 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 requiera la naturaleza de sus funciones, la calidad de Agentes del Ministerio Público Federal, de lo que se infiere que el Procurador no puede delegar todas atribuciones de intervención personal que le otorga el artículo 102 constitucional.

En relación a lo anterior, es de comprenderse la aseveración que hace 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 orgánica de 1974 no estimaba este fenómeno del derecho administrativo, ocasionando con ello una interpretación errónea de la jefatura del Ministerio Público de la Federación.

Visto lo anterior, en mi concepto, ese antagonismo de funciones que señala el Licenciado Cabrera y sostenido por la segunda de la teorías a que se adujo en este estudio solo es aparente, ya que el Procurador ejercita sus funciones propias no delegables, no lo hace con 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 dependiente del Poder Ejecutivo Federal, el cual tiene facultades de 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 federal, denominada Procuraduría General de la República, que organizan y distribuye competencias a sus unidades técnicas administrativas, expidiendo reglamentos, manuales, acuerdos circulares para su debido funcionamiento. De aquí que el Procurador General es también, asu vez, jefe de la institución del Ministerio Público Federal y titular de la Procuraduría General de la República.

CAPITULO TERCERO

El 3 de septiembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por el cual, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional, y previa aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 16, 19, 20 y 119 y derogada la fracción XVIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fecha 6 del mismo mes y año se publicó fe de erratas de dicho decreto.

Las disposiciones aludidas serán observadas por los agentes del Ministerio Público Federal, de conformidad con el artículo primero transitorio del referido decreto, que dice: "El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto por el Artículo Segundo Transitorio".

A su vez el artículo segundo transitorio dispone: "Lo previsto en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 20 Constitucional del presente Decreto, entrará en vigor al año contando a partir de la presente publicación".

Lo anterior significa que, con la salvedad del párrafo primero de la fracción I del mencionado artículo 20, las reformas aludidas se encuentran ya en vigencia desde el sábado 4 de septiembre de 1993.

La *vacatio legis* arriba citada concluirá el 3 de septiembre de 1994, porque dicho término se inició el mismo día de la publicación del decreto reformador, fecha a la que se

retrotraen los efectos de la fe de erratas, al no recaer sobre textos preceptivos. Dentro de ese plazo las respectivas legislaturas deben precisar en las leyes secundarias los delitos en que por su gravedad no procederá la libertad provisional bajo caución. Mientras tanto, el Ministerio Público Federal estará impedido de aplicar el párrafo primero de la referida fracción I del artículo 20.

Estas materias se rigen por el principio que sobre vigencia temporal de las leyes recoge el artículo 4 del código civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, en el sentido de que si la ley "fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día con tal de que su publicación haya sido anterior".

Para la interpretación y debida observancia de las disposiciones constitucionales reformadas, el Ministerio Público Federal se sujetará a los siguientes criterios y lineamientos, en tanto ello no aparezca precisado en los códigos federales respectivos, penal o de procedimientos penales.

I. Artículo 16 constitucional.

Con relación al artículo 16 constitucional se establecen los siguientes criterios y lineamientos:

I.1. Se deberá observar que el primer párrafo del antiguo texto del artículo 16 da ahora contenido a párrafos separados de ese precepto; por ello en lo sucesivo, cuando se invoque éste, se precisará a qué párrafo se está haciendo referencia. debe tenerse presente que el párrafo primero actual reproduce en forma inalterada la parte inicial del primer párrafo del texto antiguo, manteniéndose la garantía de que: "Nadie puede ser molestado en

su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".

El Ministerio Público Federal, consiguientemente, como autoridad encargada de la función persecutoria de los delitos, está obligado, en cualquier fase de la averiguación previa que instruya, a apoyar todos sus actos que puedan molestar a alguna persona, en razones suficientes para motivarlos y en la cita de preceptos legales que les presten el debido fundamento.

1.2. El nuevo párrafo segundo del artículo 16, que señala los requisitos para librar una orden de aprehensión, presenta las siguientes novedades importantes:

Como se observa, el texto reformado mantiene la exigencia de que la orden de aprehensión sea dictada por la autoridad judicial y la de que exista previa denuncia, acusación o querrela, pero en seguida, abandonando la antigua expresión de que se trate de un hecho determinando que la Ley castigue con pena corporal, habla ahora de "un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indicado". De lo anterior cabe destacar:

a) Que el delito de que se trate esté "sancionado cuando menos con pena privativa de libertad". Si bien esa exigencia es a primera vista para el juez, quien habrá de dictar la orden de aprehensión, también se hace extensiva al Ministerio Público Federal, en su condición de solicitante. Este, por ende, en los casos de consignación sin detenido, se atenderá a los criterios hasta ahora aplicados para la solicitud de orden de aprehensión, la cual sólo se hará si el delito de que se trate tiene asignado pena de prisión.

Por supuesto que el requisito de cuando menos con pena privativa de libertad, se satisface únicamente si la pena privativa de libertad no está señalada como alternativa con otra que no afecte la libertad de la persona, pues de ser así, y de acuerdo con la parte inicial del párrafo primero del artículo 18 de la Constitución, no puede haber lugar a prisión preventiva. Por tanto, al ocurrir esta situación sólo procederá solicitar orden de comparecencia.

b) Que se acrediten los elementos que integran el tipo penal. Esta es una nueva expresión y un requisito que ahora precisa el párrafo segundo del artículo 16 para la orden de aprehensión; requisito que está acorde con el señalado por el artículo 19 constitucional para el auto de formal prisión o de sujeción a proceso.

Los "elementos que integran el tipo penal" son los contenidos en la descripción típica hecha en la Ley; por tanto, dicha expresión debe ser entendida como equivalente a "cuerpo del delito", en términos del párrafo segundo del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales. Consecuentemente, en ese sentido habrá que entender los contenidos de los artículos en que se menciona el cuerpo del delito, como son los artículos 38 párrafo primero, 134 párrafo primero, 157, 161 fracción II, 168 párrafo primero y segundo, 180, 279 párrafo segundo y 422 fracción I, del Código Federal de Procedimientos penales mencionado, o de otros ordenamientos en que se aluda a la comprobación del cuerpo del delito, porque con esos textos no se hace sino usar una expresión equivalente a la arriba citada.

En efecto, el párrafo segundo del artículo 168 de ese Código Procesal Federal, a partir de la reforma de 1983, tiene ya establecido: "El cuerpo del delito se tendrá por comprobado cuando se acredite la existencia de los elementos que integran la descripción de la conducta o hechos delictuosos, según lo determina la ley penal". Con ello se estableció una estrecha correlación entre los conceptos de cuerpo del delito y tipo penal.

Por lo dicho, no se descarta la validez de las disposiciones contenidas en los artículos 169, 170, 171, 173, 174, 175 párrafo último, 176, 177, 178 y 179 del Código Federal de Procedimientos Penales, porque al usarse en ellas la expresión cuerpo del delito, simplemente establecen reglas específicas para que en los casos de los delitos expresamente señalados, se tengan por acreditados sus elementos.

Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio Público Federal sólo hará la consignación y la solicitud de orden de aprehensión, si con los datos que ha arrojado la averiguación se han acreditado los elementos de tipo penal del delito que se le atribuye al autor o partícipe, así como la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del párrafo primero del artículo 134 y párrafos segundo y tercero del artículo 168, ambos del Código Federal de Procedimientos Penales.

Por elementos del tipo penal se entenderán los que hasta ahora han dado contenido al cuerpo del delito, en términos del párrafo segundo del artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales. Por lo tanto, en todos los artículos del mencionado Código Federal que hacen referencia al "cuerpo del delito", esta expresión será considerada equivalente a "elementos del tipo penal", pudiéndose citar después de esta última expresión, entre paréntesis, la de "cuerpo del delito".

I.3. En el párrafo tercero del artículo 16 se ha recogido la materia regulada en el párrafo tercero de la fracción XVIII del artículo 107 Constitucional, fracción que ha quedado derogada. Pero, a diferencia del plazo de "veinticuatro horas" utilizado por ésta, el párrafo tercero del artículo 16 establece ahora: "La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal".

El Ministerio Público Federal debe tomar en cuenta lo anterior para poner sin dilación al inculpado a disposición del juez que dictó la orden, atendiendo a que la frase adverbial ahora usada evita que la presentación del aprehendido ante su juez se prolonguen hasta por "veinticuatro horas" (como se establecía antes de la reforma), aunque no sea necesario que esto ocurra, y al mismo tiempo permite justificar un cierto tiempo para la entrega por motivo de distancia.

esta modificación constitucional repercutirá en el tratamiento que habrá de darse a la fracción XX del artículo 225 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de Fuero Federal, la cual tipifica como delito contra la administración de justicia, cometido por servidor público: "Realizar la aprehensión sin poner al detenido a disposición del juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes a ésta, según lo dispuesto en el artículo 107 fracción XVIII, párrafo tercero, de la constitución, salvo lo dispuesto en el párrafo cuarto de la propia fracción ya aludida". Dicha reforma hace imposible la aplicación de ese precepto punitivo, de acuerdo con el artículo 14 tercer párrafo, de nuestra constitución, que prevé la garantía de que la ley se aplique en exacta coincidencia con su texto escrito, y la superación de esa circunstancia solamente se conseguirá reformando el precepto en cuestión para reenviar al párrafo tercero del artículo 16 constitucional.

De lo expuesto deriva que de existir alguna averiguación previa referente al delito previsto en la fracción XX del artículo 225 del Código Penal Federal, el Ministerio Público deberá acordar el no ejercicio de la acción penal, proponiendo el archivo definitivo de la indagatoria respectiva, fundándose en el artículo 137 fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Penales, en relación con los artículos 14 párrafo tercero de la constitución, 56 y 117 del Código Penal en cuestión, aplicados por analogía (in bonam partem) los dos últimos.

En caso de existir algún proceso por dicho delito, el Representante Social Federal deberá promover el sobreseimiento de la causa con la libertad absoluta del inculpado o con

la cancelación de la orden de aprehensión pendiente de cumplimentarse, con fundamento en el artículo 138 del citado Código Adjetivo, en relación con los artículos 14 párrafo tercero, de la constitución, 56 y 117 del referido Código Penal, aplicados por analogía (también in bonam partem) los dos últimos.

Estos criterios se basan, en primer término, en el párrafo tercero del artículo 14 constitucional que establece como garantía de seguridad jurídica, proyectada como garantía de legalidad y procedimiento que: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata". Además se basan dichos criterios en la imposibilidad de aplicar el tipo penal contenido en dicho precepto, por haber desaparecido la norma a la cual éste hacía renvío.

1.4. El párrafo cuarto del artículo 16 reformado se refiere al delito flagrante, como uno de los casos de excepción en que puede procederse a la detención de una persona sin necesidad de orden de aprehensión de autoridad judicial, estableciéndose para ese caso la obligación de poner al detenido "sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público".

Como lo anterior es una situación ya prevista, el Ministerio Público Federal estará a lo dispuesto por los artículos 123 párrafo tercero, 135 párrafo primero y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales; teniendo presente que la detención del indiciado para efectos investigatorios no podrá exceder de cuarenta y ocho horas, como lo prevé el párrafo séptimo del propio artículo 16 constitucional.

1.5. El párrafo quinto del mencionado artículo 16 se ocupa de los casos urgentes, que con los delitos flagrantes constituyen excepciones a la regla general de que nadie puede ser aprehendido sino por mandato de la autoridad judicial. Se trata también de una situación ya prevista por la Constitución y por el Código Federal de Procedimientos Penales, pero ahora con nuevos requisitos, como son:

- A) Que se trate de "delito grave" así calificado por la ley.
- B) Que exista el riesgo fundado" de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia y
- C) Siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón del ahora, lugar o circunstancia.

I.5.A. Toda vez que la legislación penal (sustantiva y procesal) vigente no precisa lo que debe entenderse por "delito grave", que es una nueva exigencia prevista en el párrafo quinto del artículo 16 constitucional, mientras la Ley no prevea expresamente, no procederá la detención del indiciado por parte del Ministerio Público Federal tratándose de caso urgente, en términos del actual artículo 123 párrafo tercero, y 193 fracción II, del Código Federal de Procedimientos Penales. Por tanto, en estos casos el Ministerio Público Federal deberá solicitar al juez la correspondiente orden de aprehensión, si se cumplen los requisitos establecidos en el párrafo segundo del mismo artículo 16 constitucional, de conformidad con los artículos 134 párrafo primero y 195 del Código Federal de Procedimientos Penales.

I.5.B. Una segunda condición para considerar que el caso es urgente, consiste en estar ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia.

Aunque esa condición cae en el terreno de la subjetividad, en cuanto a que el riesgo fundado de que el sujeto se sustraiga a la acción de la justicia se determinará por la apreciación que el Ministerio Público o el juez, en su caso, realice de las circunstancias del caso concreto, no se debe dejar de considerar que tal apreciación ha de partir de la objetividad de dicha circunstancia, pues de otro modo se caería en una estimación arbitraria opuesta a una recta interpretación teológica.

Por lo anterior, el Ministerio Público debe poner especial atención en que las circunstancias conducentes a establecer la urgencia, queden perfectamente plasmadas en la averiguación previa a través de las pruebas idóneas en el caso concreto, con el fin de que su mención y análisis sirvan para constatar los requisitos señalados.

I.5.C. La tercera condición establecida por el párrafo quinto del artículo 16, para considerar un caso como urgente, estriba en que no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, datos éstos que al incorporarse a la norma sirven para constatar la imposibilidad efectiva de acudir ante la autoridad judicial, y así también será real la legalidad de la actuación del Ministerio Público al ordenar la detención del indiciado por motivo de urgencia.

Aquí debe aclararse: en esta reforma se habla de "hora, lugar o circunstancia"; pero como la "hora o lugar" son circunstancias, precisamente de tiempo y de lugar, debe entenderse que se quiso decir "hora, lugar u otra circunstancia".

I.5.D. Para justificar tal orden, será necesario que en la averiguación previa respectiva del Ministerio Público precise en forma clara y suficiente la hora, el lugar o cualquier otra circunstancia necesaria para justificar racionalmente la imposibilidad de acudir ante la autoridad judicial.

I.5.E. El Ministerio Público Federal debe prestar especial atención a lo dispuesto en el párrafo quinto del artículo 16, que establece que en los casos urgentes podrá, bajo su responsabilidad, ordenar la detención del indiciado, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

Lo anterior significa que si ordena la detención sin fundarla y sin expresar los datos motivo de su proceder, o si la fundamentación o la expresión de tales datos no son razonablemente suficientes para originar la detención sin vulnerar los derechos humanos del sujeto detenido, podrá incurrir en responsabilidades administrativas o de otro orden, según las peculiaridades del caso.

Por ello, el Ministerio Público debe poner especial cuidado en incluir en la averiguación las constancias suficientes para apoyar la necesidad de la urgencia, al grado de informar de ellas al Director General de Averiguaciones Previas o al delegado que deba conocer del asunto, en calidad de consulta para recibir instrucciones.

1.6. El nuevo párrafo sexto del artículo 16 introduce una disposición novedosa, como complemento a lo previsto en el párrafo anterior, al prevenir: "En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley". Se trata de un control jurisdiccional de legalidad con relación a las detenciones, para efectos de determinar si la detención realmente fue hecha en flagrancia o concurriendo los requisitos de la urgencia. Dicha norma asigna a los jueces la importantísima responsabilidad de ratificar la detención, o liberar inmediatamente al detenido.

Como consecuencia de lo anterior, en el caso de que el juez, ante quien se ha consignado un detenido en flagrancia o en caso urgente, decretará la "libertad con las reservas de ley", el Ministerio Público no impugnará la resolución liberatoria que dicho juez llegue a dictar por estimar ilegal la detención del consignado por no haberse justificado la flagrancia o la urgencia; pero, con los mismos elementos que sirvieron para la consignación, el Ministerio Público solicitará desde luego la orden de aprehensión correspondiente, si procediere.

1.7. Finalmente, y a diferencia de la regulación anterior, el artículo 16 constitucional establece ahora un plazo, dentro del cual el Ministerio Público puede retener a una persona que ha sido detenida en las hipótesis de flagrancia o urgencia, previendo el párrafo séptimo del nuevo texto: "Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal".

1.7.A. Al establecerse el plazo de retención hasta por cuarenta y ocho horas, la reforma constitucional se ha encaminado a dos fines de indiscutible relevancia:

- a) Uno, en beneficio de los indiciados, al darles seguridad jurídica que hasta hoy no existía plasmada en la Constitución, de que el hecho de estar involucrados en una averiguación previa no habrá la posibilidad de una detención indefinida en su duración, sino que, como regla general, esa detención no pueda exceder de cuarenta y ocho horas;**
- b) Otro, en beneficio de la sociedad y de las víctimas y otros ofendidos, al contar el Ministerio Público con un plazo razonable para integrar la averiguación previa correspondiente.**

Conforme a lo anterior, ninguna persona podrá ser retenida para efectos de investigación por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el cual el Ministerio Público Federal ordenará la libertad del indiciado o su puesta a disposición de la autoridad judicial. El actual artículo 134 párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, prevé la consecuencia procesal para el caso de que la detención exceda dicho término; por lo que se estará a dicha previsión.

I.7.B. Se establece, asimismo, la posibilidad de prolongar la detención duplicándose el plazo de cuarenta y ocho horas, en aquellos casos en que la ley prevea como "delincuencia organizada".

La duplicación del plazo de retención resulta explicable si se toma en cuenta el gran desarrollo alcanzado por ciertos tipos de delincuencia, con estructura organizada, disposición de amplísimos recursos financieros, uso de armas y vehículos de toda especie, así como los ilimitados complementos logísticos, con lo cual está la posibilidad de cometer delitos de tal magnitud que la integración de las averiguaciones referidas a ellos se hace mucho más compleja por la amplia capacidad que los delincuentes tienen que ocultar o eliminar huellas de sus comportamientos ilegales y de silenciar por diversos medios a testigos y a víctimas.

Mientras no se precise en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, o en alguna ley penal especial, los casos que se han de considerar como "delincuencia organizada", no se podrá aplicar la disposición que autoriza la duplicación del término de retención de los iniciados por los hechos considerados con ese carácter.

Consiguientemente, en tanto no se llegue a expedir la norma definidora indispensable para complementar la disposición constitucional, en todos los casos en que con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público Federal tenga a su disposición a un probable responsable, deberá ordenar su libertad o ponerlo a disposición de la autoridad judicial dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas, para no incurrir en responsabilidades.

I.8. En las prevenciones que en el artículo 16 se refieren a las órdenes de cateo y en los párrafos subsiguientes no se hizo reforma alguna. Por lo que, en esos casos el Ministerio Público Federal seguirá aplicando los criterios y lineamientos hasta ahora vigentes en la legislación, como se prevé en los artículos 61 a 70 del Código Federal de Procedimientos Penales.

CAPITULO CUARTO

4.1.- LA VIGILANCIA DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

Esta facultad es tal vez de las consideradas como de las de más alta jerarquía entre las variadas que le corresponden al Ministerio Público Federal, y precisamente aquí es donde puede aplicarse con mayor claridad cómo ésta institución tiene caracteres distintos de su condición de órgano como intereses o fines institucionales propios, para colocarse en una actitud 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 juridicidad 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, determina la vigilancia de los privilegios de constitucionalidad y legalidad.

El primero de ellos, se refiere a la intervención del Ministerio Público, como parte de todos los juicios de amparo promoviendo la estricta observancia de la ley y la protección del interés público en 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 número 1/84, expedida por el Procurador General de la

República, publicado en el diario oficial de la federación del 24 de abril de 1984, estableció que esta elevada función correspondería al Ministerio Público Federal quien representa el interés social, como parte constante en los juicios de amparo, debe considerarse como una garantía para los gobernadores, ya que éste actúa mediante la vía de 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 tercero 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 necesiten 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 englosados en el artículo 3 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 Federal sujeto al deber de denuncia, (así como todos los funcionarios públicos y 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 de que se trate de delitos federales.

Al respecto, cabe mencionar que ésta 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 distribución de funciones establecidas en la procuraduría, le correspondería en todo caso a la dirección general de averiguaciones previas. Si de esta investigación se arroja la comisión de un delito del orden federal en cuya circunstancia aquélla deberá inmediatamente substanciarlo.

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 ésta atribución en conjunto, la vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad. Sobre esta última facultad se hacen comentarios 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 Mexicanos, 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 carácter público, constitucional; las garantías constitucionales o derechos humanos son siempre derechos públicos subjetivos, intocables por quienes han protestado respetarlos; y los intereses que deben calificarse siempre conciernen a un país que en todo momento se ha preocupado por que su texto fundamental prevalezca 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 Ministerio Público Federal es el agente en el que el Procurador General delega funciones, para actuar como parte a favor de la constitución y de la ley, por lo cual debe entenderse que su actuación en éste renglón cobra una dimensión de mayor relieve y por lo tanto se convierte en parte social, ya que no aboga por intereses jurídicos propios, ni tampoco representa a los otros interesados en los conflictos, sino muy por el contrario, desliga 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. (46) correspondiente.

(46) Cfr. Hernández Silva Pedro y Otros. Op. Cit. Págs. 146 y 147.

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 citada conferencia, hizo alusión al respecto que contempla la fracción II de la ley orgánica de la Procuraduría y que precisamente como atribución del Procurador General, la posibilidad de proponer al Presidente de la República, las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la constitucionalidad, añadió además, que la reforma de las normas locales institucionales se seguirá 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 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 cuidadoso de la forma de enriquecer nuestras normas jurídicas dentro de la justicia social; podrá traducirse en leyes, en tanto, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a instancia del Procurador, lo consideran conveniente y armonizador.

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 citada conferencia, hizo alusión al respecto que contempla la fracción II de la ley orgánica de la Procuraduría y que precisamente como atribución del Procurador General, la posibilidad de proponer al Presidente de la República, las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la constitucionalidad, añadió además, que la reforma de las normas locales institucionales se seguirá 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 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 cuidadoso de la forma de enriquecer nuestras normas jurídicas dentro de la justicia social; podrá traducirse en leyes, en tanto, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a instancia del Procurador, lo consideran conveniente y armonizador.

4.2.- LA IMPUGNACION DE SENTENCIAS POR EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

El artículo 7 de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, merece especial atención a 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 Federal.

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 y 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 de 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 afecten los intereses patrimoniales de la nación.

En lo que respecta al Ministerio Público, se ha asentado que este funcionario es un custodio de la ley, encomendado a vigilar que se mantenga la pureza de la constitucionalidad, cuando el Procurador delega su función y al respecto de las garantías individuales y le corresponde regular a él mismo, y además colaborar con la autoridad en el control de la recta tramitación del procedimiento. Así pues, la Suprema Corte de Justicia de

la Nación 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 el que no tiene el 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 con interés de la Ley, por tanto, no es en verdad parte en la controversia, puesto que en su función tal y como sostiene la jurisprudencia es regulador del procedimiento, de equilibrador de las peticiones de las demás partes..." (47)

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 la sentencias de senda instancia liberatoria ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a semejanza de lo establecido en el código fiscal de la federación en donde la autoridad puede impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación contraria a ella. Aquí el alto tribunal no interviene como órgano de amparo, sino con facultades para resolver un recurso administrativo. Aunque en este supuesto, el recurso de revisión sería una tercera instancia y por lo tanto institucional, lo que para su validez requerirá de la modificación de diversas cláusulas constitucionales. (48) correspondiente.

(47) Piña y Palacios Javier y Otros. Op. Cit. Pág. 389.

(48) Noriega Adolfo, Lecciones de Amparo. No. Edic. quinta. Edit. Porrúa, México 1980, pág. 350.

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 o perjuicios en los procedimientos penales, en caso de que aquellas fueran numerosas.

En atención 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, es preservar la pureza de la constitución, atacando las violaciones que los actos de la autoridades, las resoluciones judiciales o de autoridades administrativas y las leyes secundarias hagan a la misma.

Consecuentemente no consideramos acertado que sea anticonstitucional, al supuesto de establecer 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 del orden criminal deberá tener más de tres instancias.."; o sea, que de establecerse cuatro o más instancias sería violatorio de este

artículo y por lo consiguiente anticonstitucional. Pero en lo que si estoy de acuerdo es en lo relativo a la reforma constitucional que debe hacerse antes de legislar al respecto, el 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 en la de tipo fiscal.

En tal forma que la creación de un recurso de revisión de la aplicación para el Ministerio Público Federal, en contra de las resoluciones liberatorias dictadas por el tribunal de alianza que causen agravios a los intereses jurídicos y sociales que representa aquél, sería plausible en cuanto a que quedaría en opción de cumplir satisfactoriamente sus importantes misiones como Representante Social y vigilante de la observancia de la constitucionalidad y de la ley. Aunque esto podría quedar sujeto al principio de justificación de las razones que determine la importancia y trascendencia de la controversia 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 7, y que ya existe en el sistema actual de enjuiciamiento, que no es materia de este capítulo.

4.3.- 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 3 último párrafo, mencionada anteriormente en la ley de la Procuraduría del Distrito Federal de 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 considero 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 gobernador de la corona tanto en Suecia como en Finlandia, unidas entres si tres siglos atrás.

Su evolución nunca perdió de vista su objetivo 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" goza de una 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 surgió 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 "Ombudsman" relacionada con las quejas de los individuos tienen proporciones mucho mayores. Cuando un ciudadano 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 creación de alguna acción, personalmente recurre al canciller de justicia, como consejero de la autoridad superior de la oficina... (49)

(49) Cfr. Alva Leyva Samuel y Otros Op. Cit. pág. 51

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.

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.

De lo anterior, podemos resumir que en artículo 3 último párrafo de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República, se plantea el problema de que esta 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, de la población. Por ello es que el mencionado artículo señala que cuando los particulares presenten al Ministerio Público Federal quejas por actos de las autoridades, aquél pondrá los casos denunciados en conocimiento de quien legalmente deba resolver a los interesados sobre la atención que jurídicamente corresponda al asunto de que trate.

"...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 enderece la queja o la instancia del particular. Por eso, su obligación 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 apareje, en modo alguno que se constituya en representante o gestor oficial del quejoso..."

En realidad, lo que aquí se intenta es la prudente intervención por parte del Ministerio Público para prevenir y resolver conflictos. En éste interés aflora el germen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exija, un "Ombudsman" mexicano.

Otro asunto, que amerita reflexiones más profundas, 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 del gobierno. Sin embargo, hay también experiencias, en el 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 muy importante la apertura hacia un nuevo horizonte de tutela de derechos individuales, que en esta forma inicia la ley orgánica de la Procuraduría General de la República. (50)

(50) Rowal C. Manuel, "El Ombudsman", No. Ed. Primera; Fondo de Cultura Económica; México 1973

En consecuencia, debido a la distribución de competencias que realiza la Procuraduría General de la República, ésta unidad recae en la unidad técnica y administrativa de apoyo a la institución del Ministerio Público Federal, llamada contraloría interna de acuerdo a lo estipulado en el artículo 9 fracción III, del reglamento de la ley orgánica de la Procuraduría General de la República.

CONCLUSIONES

1.- 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 por el Poder Judicial o en una Secretaría de Justicia, como lo establecía la Constitución de 1857, Secretaría que fue suprimida por el artículo 14 transitorio de nuestra Carta Magna el cual es específico y concreto al establecer "Artículo Décimo Cuarto.- Queda suprimida la Secretaría de Justicia" Lo que a mi parecer fue una determinación bastante acertada, dado que las funciones del Ministerio Público se veían obstaculizadas y casi siempre anuladas, po lo tanto la Administración de Justicia era negada a los desafortunados que llegaban a tener algún problema judicial ya que el representante social y vigilante de la buena administración de justicia se encontraba subordinado a dicha Secretaría y con tal supresión de ésta se han visto los cambios favorables para la ciudadanía.

2.- El artículo 16 constitucional, en muchas ocasiones ha sido motivo de controversias y malos manejos de la administración y procuración de justicia, es una de las garantías individuales, de mayor demanda en los juicios de amparo, dada su sensibilidad y delicadeza con la que se deben manejar, todos y cada uno de los requisitos establecidos por este artículo y sus párrafos, por lo tanto creo que es indispensable la buena y eficiente

interpretación y entendimiento de este, tanto por las autoridades, como por los litigantes y los ciudadanos en general, así pues, es que realizo este trabajo con la idea fundamental de proporcionar una contribución al fantástico trabajo elaborado por el H. Congreso de la Unión al llevar a cabo estas reformas, las cuales además de proporcionar mayor seguridad jurídica, fortalecen la tarea investigadora del Ministerio Público Federal ya que en su determinación dentro de la averiguación previa de consignar o no, éste decide si se le da inicio a un proceso o no, siendo esta intervención del Ministerio Público Federal, decisiva y fundamental dentro de los procesos judiciales.

3.- En el Juicio de Amparo, El Ministerio Público Federal, es el órgano del ejecutivo en el que el Procurador por disposición Constitucional, en el que el Procurador delega sus facultades para actuar como parte, a favor de la Constitución y de la Ley, ya que, no aboga por hechos jurídicos propios, ni tampoco representa a los otros interesados en el juicio, sino que, muy por el contrario, desliga su participación de la del quejoso y la del tercero perjudicado, llevando a cabo de esta manera, una singular función, que es la de velar por la estricta aplicación de la Ley y pronta ministración de justicia.

dentro de este juicio, la figura del Ministerio Público Federal, es sobresaliente, ya que apesar de no ser quejoso ni tercero perjudicado, es parte en él, como lo establece el Artículo 107 Fracción XV de la Constitución General de la República, y aunque para muchos, la figura del Ministerio Público Federal, en este juicio no es de trascendente importancia, ya que se dice, "al Ministerio Público Federal se le oye pero no se le toma en cuenta", al elaborar éste sus pedimentos de Amparo.

Yo concluyo que: de no ser por la vigilancia que desempeña el Ministerio Público Federal las pruebas que aporta el estudio exhaustivo que desarrolla de los autos y sus pruebas, y así de todas y cada una de sus actividades, este juicio no seria como lo es, la ultima instancia para resolver cualquier controversia, además si la figura del Ministerio Público Federal no tuviera valor alguno, no se tomarian en cuenta los recursos interpuestos por el, ni se tendria que llegar al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia para resolver

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel;
"Teoría General del derecho Administrativo";
No. de ed. quinta; edit. Porrúa, México 1983.

- Aíva 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, Mexico 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.

- **De la Madrid Hurtado, Miguel;**
"Programa Nacional de procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal";
No. ed. única; edit. P.G.R., México 1985.

- **Franco Villa, José;**
"El Ministerio Público Federal";
No. ed. primera; edit. Porrúa, México 1984.

- **García Ramírez, Sergio;**
"Informe de labores 1983-1984";
No. de ed. única; edit. P.G.R., 1984.

- **Gros Espiel, Hector y otros;**
"El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica";
No. de ed. primera; edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México 1987.

- **Hernández Silva, Pedro y otros;**
"Dinámica del Derecho Mexicano";
No. ed. primera; edit. P.G.R, México 1974.

- **Huerta Granados, Sócrates;**
"Ley de la Procuraduría General de la República", estudio crítico;
No. ed. única; edit. P.G.R., México 1976.

- **Lombardo A. Horacio y otros;**
"Diccionario Jurídico Mexicano"; T.VI;
No. ed. primera; edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M., México
1984.

- **Noriega, Alfonso;**
"Lecciones de Amparo"; No. ed. quinta; edit. Porrúa, México 1980.

- **Piña y Palacios, Javier y otros;**
" Revista Mexicana de Justicia 84"; T.II;
No. ed. única; edit. P.G.R., México 1984.

- **Rowat C., Manuel;**
" El Ombudsman";
No. ed. primera; edit. Fondo de Cultura Económica, México 1973.

- **Serra Rojas, Andres;**
"Derecho Administrativo"; T.I;
No. ed. primera; edit. Porrúa, México 1982.

- **Tena Ramírez, Felipe;**
"Derecho Constitucional Mexicano";
No. ed. decimo segunda; edit. Porrúa, México 1980.

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 Reglamentaria de sus funciones de 1909.**
- **Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentaria de sus funciones de 1919**
- **Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de 1934.**
- **Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional de 1942.**
- **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1955.**
- **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1974.**
- **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1985.**
- **Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el diario oficial de la federación el 4 de febrero de 1991.**

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

- Circular 1/84.- Que sostiene que bajo el concepto de vigilancia de la Constitucionalidad y 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 a los particulares que la necesiten.