

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
E INVESTIGACIÓN**



**AUTONOMÍA DEL MINISTERIO
PÚBLICO FEDERAL EN LA
INVESTIGACIÓN DE LOS DELITOS**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

M A E S T R O E N D E R E C H O

P R E S E N T A:

LIC. MARIO IVAN VERGUER CAZADERO

ASESOR DE TESIS:

MTRO. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO,

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, institución que en lo personal me brindó los elementos necesarios para el cumplimiento de mis aspiraciones.

A todas las personas que influyeron en la elaboración del presente trabajo, a través de su amor, apoyo y consejos, sin los cuales el mismo no hubiese llegado a su culminación, restándome decirles gracias por todo.

TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE ABREVIATURAS

INTRODUCCIÓN _____ I

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1.	DESARROLLO HISTÓRICO DEL MINISTERIO PÚBLICO.	1
2.	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO.	6
2.1.	CONSTITUCIÓN DE 1824.	6
2.2.	CONSTITUCIÓN DE 1857.	10
2.2.1	Los Derechos del Hombre.	11
2.2.2.	La Soberanía nacional.	12
2.2.3.	El Sistema Unicameral.	12
2.2.4.	El juicio de Amparo.	13
2.2.5.	El Juicio Político.	14
2.2.6.	El Estatuto Orgánico Provisional de la República.	15
2.3.	CONSTITUCIÓN DE 1917.	22
3.	ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL MINISTERIO PÚBLICO.	27
3.1.	EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL IMPERIO.	32
	RESUMEN.	38

CAPÍTULO II

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y ANÁLISIS JURÍDICO DEL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

1.	GÉNESIS DEL MINISTERIO PÚBLICO.	40
----	---------------------------------	----

2.	NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	45
2.1.	CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO.	45
3.	ANÁLISIS NORMATIVO DEL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.	47
3.1.	ARTÍCULO 76 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	47
3.2.	ARTÍCULO 78 FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	53
3.3.	ARTÍCULO 89 FRACCIÓN IX DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	57
3.4.	ARTÍCULO 102, INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	61
4.	ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	72
5.	ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.	77
	RESUMEN.	79

CAPÍTULO III

SITUACIÓN MUNDIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

1.	EL MINISTERIO PÚBLICO EN ARGENTINA.	84
1.1.	COMPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL.	87
1.2.	COMPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA.	87
1.3.	FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.	89
1.4.	OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL MINISTERIO PÚBLICO.	91
2.	EL MINISTERIO PÚBLICO EN COLOMBIA.	93
3.	EL MINISTERIO PÚBLICO EN ESPAÑA.	99
3.1.	CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO MAGISTRADO.	99
3.2.	CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO FUNCIONARIO.	100

Cuadro comparativo entre los diferentes países analizados, respecto a la adscripción, designación, ratificación de nombramiento y grado de autonomía del

funcionario responsable de la investigación y persecución de los delitos._____ 105

RESUMEN. _____ [107](#)

CAPÍTULO IV

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

1. **CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**_____ 109
2. **FACULTADES JURÍDICAS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.**122
 - Personalidad jurídica propia. _____ 124
 - Patrimonio propio. _____ 125
 - Autonomía técnica y presupuestal. _____ 126
 - Autonomía técnica y financiera. _____ 127
- RESUMEN.** _____ 131

CAPÍTULO V

NECESIDAD DE LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS.

1. **AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS.** _____ 134
2. **NECESIDAD DE QUE LA DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA SEA POR PARTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**_____ 157
3. **FACULTADES DE REVISIÓN, VIGILANCIA, DISCIPLINARIA, NOMBRAMIENTO, REMOCIÓN Y RATIFICACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.** _____ 160
 - 3.1. **FACULTAD DE REVISIÓN.** _____ 163
 - 3.2. **FACULTAD DE VIGILANCIA.** _____ 164
 - 3.3. **FACULTAD DISCIPLINARIA.**_____ 165
 - 3.2. **FACULTAD DE NOMBAMIENTO.** _____ 165
 - 3.1. **FACULTAD DE RATIFICACIÓN.** _____ 166

3.2. FACULTAD DE REMOCIÓN. _____	166
RESUMEN. _____	168
Conclusiones. _____	171
PROPUESTAS	
Reforma al artículo 76 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. _____	180
Derogación de la fracción V del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. _____	181
Derogación de la fracción IX del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. _____	183
Reforma al artículo 102, inciso A) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. _____	184
Fuentes de Investigación. _____	189

Anexo I.

Anexo II.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo comenzó por la inquietud surgida en el ejercicio del Derecho Penal, específicamente en la etapa de integración de la averiguación previa, en donde cualquier postulante, servidor público, inculpado o parte ofendida en un delito, se pueden percatar que existen intereses diversos a los del bien común, que en muchas ocasiones determinan el actuar del Ministerio Público y esto lo vemos cuando en los casos conocidos en la prensa como Amigos de Fox o Pemex Gate, no existieron responsabilidades penales para ninguna persona, donde surge la disyuntiva consistente en evaluar si los millones de pesos desviados por Petróleos Mexicanos a su Sindicato y posteriormente al Partido Revolucionario Institucional, tienen una afectación menor desde el punto de vista del bien jurídico protegido, que los mil pesos que un simple ladrón con violencia le sustrae a la víctima, es decir, es justo que una persona que robo mil pesos sea privado de su libertad y el que defrauda millones de dólares, por el simple hecho de no usar violencia, sino una conducta fraudulenta y su influyentismo no pise la cárcel.

Con relación a lo anterior, no se omite referir que los acontecimientos que en un principio nos movieron a estudiar la autonomía del Ministerio Público en su actuar, fueron los casos anteriormente referidos y el Fobaproa, actualmente IPAB, donde se dio un descalabro financiero bancario que provoco que todos los mexicanos a través del pago de sus contribuciones, cubran una deuda ajena de los bancos, pero lo que nos llama la atención es el hecho de que nadie fue consignado por esos hechos, es decir, los culpables de que varias generaciones de mexicanos tengan que pagar una deuda no adquirida por culpa propia, no tuvieron ninguna consecuencia jurídica y lo más importante y que estimamos digno de un análisis, es el hecho de que el Procurador General de la República interpuso una controversia constitucional, en contra de la actuación del órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo, a efecto de que la Suprema Corte especificara

que la misma no tenía la facultad de auditar el rescate bancario aludido, facultad constitucional que no se pone en duda ni se discute, pero sí nos surge la pregunta de qué intereses benefició esa controversia, ¿a los banqueros en el sentido de no ser auditados o bien a los mexicanos que debemos pagar con nuestras contribuciones esa deuda pública?, aunado al hecho de que como fue referido en la prensa, la familia del titular del poder ejecutivo federal tiene que ver con el rescate bancario en mención, por ello se considera que todo ese tipo de hechos, son los que invitan al estudio del marco constitucional que regula el actuar del ministerio público, si su superior jerárquico el C. Presidente de la República, quien puede promoverlo al puesto o removerlo libremente tiene intereses en ese asunto, podemos hablar de imparcialidad en el actuar del Procurador General de la República.

En atención a lo antes referido, podemos percatarnos que el problema principal a nuestro parecer, radica en analizar históricamente la evolución de la figura del Procurador General de la República como cabeza del ministerio público y su relación con los grupos de presión delincuenciales y económicos y su influencia en la investigación y persecución de delitos, que deriva muchas veces en la impunidad por las instrucciones de carácter político que puede recibir el ministerio público a través del Procurador General, siendo por ende necesario plantear una solución que conforme a nuestra propuesta radica en que el Procurador mencionado no sea subordinado de ningún poder de la Unión y su designación no corresponda a un sola persona o grupo de poder, para no acarrear lealtades y compromisos políticos que deriven en la ineficacia de la procuración de justicia.

Como podemos observar, el presente trabajo a través de un estudio histórico y documental, pretende demostrar y justificar la necesidad de crear un nuevo paradigma en la procuración de justicia en nuestro país, donde la experiencia en otros países, es tomada en consideración desde el punto de vista comparativo, mas no vinculatorio, es decir que los sistemas de Argentina, Colombia y España, son estudiados para ver sus avances en este sentido, más no como modelos a

seguir, porque consideramos que en nuestro país hace falta que nuestros investigadores, legisladores, postulantes y servidores públicos penalistas, coadyuven en la creación de modelos propios dogmáticos penales, de acuerdo a nuestra sociedad y no a una realidad ajena, donde la cultura, la ética y los valores son diferentes, lo que trae a colación que podamos ser los precursores en la incorporación de este sistema de procuración de justicia, que no ha sido impuesto en ningún país y que en el nuestro ha tenido grandes frutos como en la materia electoral con el Instituto Federal Electoral, en materia económica con el Banco de México y de Derechos Humanos con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, siendo por ello necesario adecuar la figura de la Procuraduría General de la República a un órgano constitucional autónomo, en función de ser un área estratégica para nuestro país, la investigación y persecución de los delitos, debiendo tener la misma autonomía que los otros órganos constitucionales autónomos.

Como nuestra postura es pragmática, realizamos un análisis de las facultades constitucionales, administrativas y de hecho que ejerce el Poder Ejecutivo de la Unión respecto al Procurador General de la República, donde a nuestro parecer, existe una indefinición jurídica de la Procuraduría General, ya que si bien no es una dependencia como tal, al no estar inmersa dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su propia Ley Orgánica la incluye dentro del ámbito del poder ejecutivo, es decir el Ejecutivo Federal sigue teniendo las mismas facultades como si fuera una dependencia, como son las de revisión, porque el Presidente puede revisar las actuaciones del ministerio público y ordenar un cambio en ellas, aunque no sea necesariamente por escrito sino con una simple instrucción verbal, de vigilancia porque en nuestra vida diaria el Ejecutivo Federal siempre se compromete en el área de investigación y persecución de delitos a dar resultados, lo que se traduce en su vigilancia en el actuar de los servidores públicos en esta materia, de nombramiento porque puede remover libremente a los funcionarios de la Procuraduría y la más importante, promover el nombramiento del Procurador General y en su caso removerlo

libremente; por ello consideramos que estas facultades ya no deben estar bajo el mando del Ejecutivo Federal, al ser su titular el representante de intereses de ciertos grupos de presión y cambiarlo a un órgano constitucional autónomo para que tenga una definición y naturaleza jurídica definida.

Asimismo con relación al anterior tópico, cabe precisar que se trató de manera pragmática, hacer ver a través de diferentes casos, los vicios que trae consigo la intromisión de un órgano político en la procuración de justicia, además de hacer énfasis en que la administración de justicia, no debe tener preponderancia sobre la procuración, en otras palabras, se pretende demostrar que tanto es importante la independencia de los Jueces al administrar justicia, como lo es que el ministerio público goce de la misma al procurar la misma; situación que se hace necesaria para que los ciudadanos vuelvan a tener confianza en la institución encargada de la investigación de los delitos, al ver que ya no está contaminado de intereses ajenos a los del bien común y sobre todo que su actuar será imparcial en los hechos, no en las actuaciones.

Ahora bien, entre las ventajas de un Órgano Constitucional Autónomo tenemos que está definido constitucionalmente respecto a sus características; regulan áreas estratégicas de un Estado; intervienen en la dirección política; estructuralmente se ubican fuera de los poderes tradicionales, no formando parte del poder ejecutivo y por ello cuentan con una paridad de rango con los demás poderes y en lo jurídico gozan de personalidad jurídica propia, patrimonio propio, autonomía técnica y presupuestal y solo podrán ser fiscalizados por el Congreso de la Unión.

Por todo lo anterior llegamos a la conclusión de que el Procurador General de la República deberá ser propuesto por la Cámara de Diputados en una primer instancia, a través de un procedimiento de insaculación, donde el Poder Ejecutivo no tenga nada que ver, para asegurar que la propuesta no sea de una sola persona y, por ende, de un grupo de presión en específico, teniendo así las

características de un órgano constitucional autónomo referidas en el párrafo anterior, además de obligar a que la Cámara de Diputados en mayoría absoluta determine el nombre del candidato a Procurador, eliminando la facultad de la Comisión Permanente de designación, ya que no puede considerarse como de mero trámite por la importancia que tiene el nombramiento de tan importante funcionario.

Por último cabe precisar que la Cámara de Senadores de igual forma, a través de su mayoría absoluta deberá ratificar el nombramiento de la Cámara de Diputados, eliminando de igual forma la facultad de la Comisión Permanente en el mismo sentido anteriormente mencionado.

Siendo todo lo anterior la propuesta a analizar y en su caso perfeccionar para lograr crear en nuestro país el sistema de procuración de justicia que se necesita conforme a nuestras necesidades, siendo para nosotros el primer rubro a reformar independientemente de los cambios institucionales y legales que, por ende deban hacerse para que sea una solución integral, sin dejar de ser a nuestro punto de vista un buen comienzo para ello.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

De manera introductoria al presente capítulo, cabe mencionar que para el desarrollo del mismo, se pretendió mostrar la evolución del Ministerio Público, en diferentes culturas y así poder contar con un marco referencial que permita al lector conocer las características del funcionario que a través de la historia tuvo a su cargo la investigación de los delitos y acusar al indiciado respectivo, tratando de resaltar lo concerniente a la dependencia de éste respecto al titular del poder ejecutivo.

1. DESARROLLO HISTÓRICO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La génesis del Ministerio Público ha tratado de encontrarse desde tiempos tan antiguos como los es el período clásico.

En Grecia, por ejemplo, el *Tesmoteti* era un funcionario encargado de denunciar a los imputados al senado o a la asamblea del pueblo,¹ aunque la acción penal podía ser ejercida por el agraviado. Después Licurgo creó los *éforos*, encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo los *éforos* fueron *censores, acusadores y jueces*.

¹ Véase, V. CASTRO, Juventino. *El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones*, octava edición, Porrúa, México, 1994, pp. 5-6.

“...A partir de Pericles, el *aereópago* acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados; en este sentido, el *aereópago* fungía como Ministerio Público al ejercer la acción penal ante el Tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley. También existía el arconte, quien denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción...”²

“...En el derecho romano el germen del Ministerio Público se encuentra en hombres más insignes como Catón y Cicerón quienes tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos; eran verdaderos fiscales que ejercían el derecho de acusar. Más tarde se designaron magistrados, a quienes se encomendó la tarea de perseguir a los criminales, como los *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, que propiamente desempeñaban servicios policíacos y en particular los *prefectus urbis* en la ciudad...”³

En la época imperial, los prefectos del pretorio reprimían los crímenes y perseguían a los culpables que eran denunciados, administrando justicia en nombre del emperador.

*En las legislaciones bárbaras encontramos a los gastaldi del Derecho Longobardo, los cante o los sayones de la época franca y a los misci dominici del Emperador Carlo Magno*⁴

Hacia la Edad Media hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos a quienes se encomendó el descubrimiento de los delitos. Juristas como Bartolo, Gaudino y Artetino los designan con los nombres de *sindici*, *cónsules locorum villarum* o simplemente *ministrales*. No tenían

² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Derecho Procesal Penal*, Porrúa, México, 1974, pp. 196-197.

³ FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal*, Porrúa, México, 1985, p. 10.

⁴ Id.

propriadamente el carácter de promotores fiscales sino que más bien tenían el carácter de denunciantes.⁵

“...En el caso de España, antecedente directo de la legislación mexicana, existió la Promotoría Fiscal desde el siglo XV, como una herencia del Derecho Canónico. Los promotores fiscales obraban en representación del Monarca siguiendo fielmente sus instrucciones. En las Leyes de Recopilación de 1576 expedidas por el Rey Felipe II, se les señalan algunas atribuciones: Mandamos que los fiscales hagan diligencias para que se acaben y fenezcan los procesos que se hicieren en la vista privada de los escribanos, así contra los mismos jueces como contra los escribanos (Libro II, Título XIII). En consecuencia, las funciones de los promotores fiscales consistían primordialmente en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio, a nombre del pueblo, cuyo representante es el Soberano. Bajo el reinado de Felipe V, se pretendió suprimir las promotorías en España por decreto de 10 de noviembre de 1713 y por la declaración de principios de mayo de 1774 y de 16 de diciembre del mismo año, pero la idea no fue bien acogida y se rechazó unánimemente por los tribunales españoles. Por decreto de 21 de junio de 1926, el Ministerio Fiscal funciona bajo la dependencia del Ministerio de Justicia. Es una Magistratura independiente de la Judicial y sus funcionarios son amovibles. Se compone de un Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Madrid, auxiliado por un Abogado General y otro asistente. Existen además, los Procuradores Generales en cada Corte de Apelación o Audiencia Provincial asistidos de un Abogado General y de otros ayudantes...”⁶

No obstante las anteriores referencias, el antecedente inmediato del Ministerio Público se encuentra en el derecho francés.

⁵ Véase. GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de Derecho Procesal Penal*, cuarta edición, Porrúa, México, 1967, pp. 54-55.

⁶ VILLA, José. *El Ministerio Público Federal*, *Ob. Cit.*, pp. 19-20.

El período de la acusación estatal tiene su origen en las transformaciones del orden político y social introducidas en Francia al triunfo de la Revolución de 1793 y se fundan en una nueva concepción jurídico filosófica. Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son sin duda, el antecedente más inmediato del Ministerio Público.

Durante la Monarquía, las jurisdicciones formaban parte integrante de los funcionarios al servicio del soberano, quien impartía la justicia por derecho divino y era exclusivamente al rey a quien correspondía el ejercicio de la acción penal. La Corona regulaba las actividades sociales, aplicaba las leyes y perseguía a los delincuentes. Como en la época feudal, el Monarca tenía el derecho de vida y de muerte sobre sus súbditos y nadie podía turbar la paz del rey, sin hacerse acreedor a graves castigos. Así nacen los Procuradores del Rey, producto de la Monarquía francesa del siglo XIV, institución que fue creada para la defensa de los intereses del Príncipe. Hubo dos funcionarios reales de este tipo: El Procurador del Rey que se encargaba de los actos del procedimiento y el Abogado del Rey, que atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el Monarca o las personas que estaban bajo su protección (*gente nostra*). Consecuentes con las ideas imperantes, el Procurador y el Abogado del Rey obraban de conformidad con las instrucciones que recibían del soberano; no se trataba de una magistratura independiente, porque para entonces no se había elaborado aún la teoría de la división de los poderes.

Con posterioridad, al transformar la Revolución francesa las instituciones monárquicas, encomienda las funciones 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.

Más tarde, con la Ley del 22 Brumario, Año VIII se establece el Procurador General, institución que se conserva en las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, quedando por ley de 20 de abril de 1810, definitivamente organizado el Ministerio Público Francés, como institución jerárquica, ahora dependiente del Poder Ejecutivo.

Las funciones que para entonces se le asignan al Ministerio Público en el Derecho Francés son de requerimiento y de acción. Carece de las funciones instructoras reservadas a las jurisdicciones, pero esto no significa que se le desconozca cierto margen de libertad para que satisfaga determinadas exigencias legales que le son indispensables para el cumplimiento de su cometido. Al principio, el Ministerio Público francés estaba dividido en dos secciones; una para los negocios civiles y otra para los negocios penales, que correspondían según las disposiciones de la Asamblea Constituyente, al Comisario del Gobierno o al acusador público. En el nuevo sistema en cambio, ya se han fusionado las dos secciones, estableciéndose que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público.

2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Comenzaremos el presente rubro con los antecedentes Constitucionales de nuestro país, para poder contar con un marco referencial, de la realidad política y jurídica que imperó en las épocas que se referirán, así como las instituciones que fueron engrosadas a nuestro marco jurídico, para así contar con mayores elementos para comprender mejor las realidades que imperaron en cada momento histórico y por ende la realidad jurídico-política a la que obedecía la institución a analizar.

En vista de lo anterior, a continuación se analizará lo referente a la Constitución de 1824.

2.1. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Sobre esta Constitución, cabe mencionar que la misma, derivó del Acta constitutiva del 31 de enero de 1824, que expresó la consolidación del triunfo del republicanismo sobre el imperialismo y el federalismo sobre el centralismo. Asimismo se mantuvo la intolerancia religiosa a favor de la religión católica (art. 3º); determinó la forma de Estado Federal, inclinándose por el republicanismo (art. 4º); consagró la independencia de los poderes con preeminencia del legislativo (arts. 6 y 7); Se crearon las figuras del presidente y vicepresidente, quienes eran electos por el Congreso (arts. 74 a 94); los Ministros de la Suprema Corte eran electos

por las legislaturas de los Estados y computados los votos por la Cámara de Diputados (arts. 127 a 133).⁷

Ahora bien, en lo relativo a la Procuraduría General de la República, se establece que: *La Constitución de 1824 estableció al Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (art. 124), equiparando su dignidad a la de los Ministros y dándoles el carácter de inamovibles. También establece Fiscales en los Tribunales de Circuito (art. 140), sin determinar nada expresamente respecto de los Juzgados (arts. 143 y 144).*⁸

“ . . .En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal. El Congreso General podía aumentar o disminuir su número, de así juzgarlo conveniente (art. 124).’

‘Los requisitos para ser electo fiscal eran los siguientes: estar instruido en la ciencia del Derecho a juicio de las legislaturas de los Estados; tener la edad de treinta y cinco años cumplidos; ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica, con tal de que se tuviese la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República (art. 125). En el artículo 126 se establece la inamovilidad de los ministros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia.’

‘La elección de los miembros de la Corte Suprema de Justicia estaba a cargo de las legislaturas de los Estados y sujeta a mayoría absoluta de votos. Las elecciones debían efectuarse en un mismo día. Terminada la votación, la legislatura remitía al presidente del Consejo del Gobierno una lista certificada de los doce individuos electos, separando a quien lo hubiera sido para fiscal. El presidente del Consejo turnaba entonces las listas al Congreso. Posteriormente la Cámara de Diputados nombraba la

⁷ Véase. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, tercera edición, Porrúa, México, 1998, pp. 88-89.

⁸ V. CASTRO, Juventino. *El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones*, *Ob. Cit.*, p. 10.

mayoría absoluta de votos una comisión encargada del recuento, y el individuo que reunía más de la mitad de los votos computados por el número total de legislaturas -y no por el de sus miembros respectivos-, se tenía desde luego por nombrado, sin más que el declararlo así la Cámara de Diputados (arts. 127, 128, 130, 131 y 132).’

‘Bajo esta Constitución, se consideró de igual jerarquía al magistrado que al fiscal, y dichos cargos debían ser preferentes a los de diputado o senador, según lo expresaba el artículo 134.’

‘En lo concerniente a la institución del promotor fiscal en los Tribunales de Circuito, se dijo que dichos tribunales se compondrían de “un Juez Letrado, un Promotor Fiscal. . . y de dos asociados según dispongan las leyes” (art. 140). En el título IV denominado “Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación” sección IV, se especifica que es facultad del Presidente nombrar a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y Promotores Fiscales de Circuito y de Distrito.’

‘El 14 de febrero de 1826, por medio de la ley, se estableció como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todos los asuntos criminales en que tuviera participación la Federación o sus autoridades, así como en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia. También se le asignó la función de visitar las cárceles semanariamente.’

‘A través de la ley expedida el 22 de mayo de 1834, se otorga participación al Fiscal, lo mismo que al Magistrado en la elección de los inmaculados de los cuales se sacaba por suerte a los asociados.’

‘Asimismo se ordena la instalación de promotores fiscales en cada uno de los juzgados de distrito, con las mismas funciones que las correspondientes a los ubicados en los tribunales de circuito. . .’⁹

⁹ <http://www.pgr.gob.mx/conmem/fiscamei.htm>.

“...En idéntica línea actuó el artículo 2 de la Quinta Ley de las Constitucionales de 1836, al referirse a la composición de la Corte Suprema de Justicia, materia también regida por los artículos 12, fracción XVII, 13 y 14. El artículo 116 de las bases orgánicas de 1843 incluyó a un Fiscal en la Suprema Corte, y el artículo 194 dispuso el establecimiento de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que resultaren de interés público...”¹⁰

¹⁰ GARCIA RAMIREZ, Sergio. Derecho Procesal Penal, *Ob. Cit.*, p. 200.

2.2. CONSTITUCIÓN DE 1857

Con relación a esta Constitución, mencionaremos lo relativo al pensamiento político que imperó para la promulgación de esta Ley Suprema, así como las innovaciones que se originaron con la misma, siendo las siguientes:

Emilio Rabasa, en su obra *La Constitución y la dictadura*, expresó que *ningún congreso mexicano ha reunido ni aproximadamente un grupo de hombres llamados a la notoriedad como el del «57»*. Bajo la presidencia de Ponciano Arriaga y con la asistencia de, y el discurso pronunciado por, Ignacio Comonfort, presidente sustituto, fue solemnemente inaugurado el Constituyente el 18 de febrero de 1856.

Los temas relativos a la restauración o no de la Constitución de 1824 y el correspondiente a la religión, ambos de carácter eminentemente político, asomarían desde un principio.

Además, el propio decreto surgido por generación o inspiración espontánea de Álvarez, no cesaba a éste como presidente interino. Más aún, el artículo 4o., último del decreto, preveía que el presidente interino (Álvarez) podía volver a encargarse del gobierno de la República. Así las cosas, desde la convocatoria, elección e instalación del Constituyente y durante varios meses de su funcionamiento hubo, a la vez, dos presidentes: el actuante y sustituto Comonfort.

Así pues, además de la peculiaridad de la existencia virtual de dos presidentes al mismo tiempo, la Asamblea de 1856-1857 tuvo esa otra singularidad, la de actuar tanto como Congreso ordinario como Constituyente.

A este respecto, mencionaremos las principales reformas que se integraron a esta Constitución, según lo mencionado por Emilio O. Rabasa, siendo las siguientes:

2.2.1. LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

Los derechos del hombre, vagos y diseminados en el Acta y la Constitución de 1824; reiterados, algunos, en las centralistas Leyes Constitucionales y “Bases” de 1843 de la era santanista, los derechos del hombre formaron la vanguardia y uno de los mayores logros de la ley suprema del “57”, que los cobijó en su título primero.

Como se sabe, el capítulo de los derechos humanos fue tomado de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del *Bill of Rights* norteamericano, algo de la Constitución de Cádiz y lo disperso de la Constitución de 1824. Extrañamente no se mencionó el Decreto de Apatzingán de 1814, el que había dedicado todo un capítulo —el V—, a la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos.

El artículo 1º de la Constitución de 1857, el más bello de la Constitución mexicana alguna, así decía: El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

2.2.2. LA SOBERANÍA NACIONAL.

Morelos, en el nunca vigente Decreto de Apatzingán de 1814, había expuesto la idea revolucionaria de la soberanía residente “originariamente en el pueblo” (artículo 5o.). Ello, a pesar de que la también liberal y anterior Constitución de Cádiz de 1812, sólo había radicado la soberanía nacional “esencialmente en la nación”, lo que, ni entonces ni ahora, resulta ser lo mismo.

El Constituyente de 1824, no obstante su respeto al Morelos “insurgente” no le guardó esa misma consideración al Morelos “constitucionalista”.

El Acta Constitutiva de la Federación —artículo 3o.— olvidó a Morelos y siguió, retrocediendo, a la ley gaditana. Hizo residir la soberanía “radical y esencialmente en la nación”.

Los proyectistas del “57” adoptaron, en esencia y sin citarlo, la fórmula de Morelos. Creyeron, me supongo, que seguían el precepto 3o., del Acta Constitutiva. Sin embargo, habían, muy acertadamente, sustituido el concepto de “nación” del Acta de la Federación, por el de “pueblo” de la fórmula de Morelos. Aquélla —la nación— como se sabe, incluye al gobierno, al mandatario; éste —el pueblo—, al mandante, quien, como debe ser, es el principal elemento de toda democracia.

2.2.3. EL SISTEMA UNICAMERAL

Otra gran novedad del Constituyente fue la supresión del Senado de la República. Había sido instaurado en el Acta (artículo 10) y en la Constitución (artículo 7o.) de 1824. El artículo 25 de esta última

adscribía dos senadores por cada estado, elegidos por mayoría de votos de sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años.

El Senado continuó en las centralistas Bases Constitucionales de 1835 (artículo 5o.), en unión del grotesco Supremo Poder Conservador y en las Bases Orgánicas de 1842 (artículo 25). En cambio, los proyectistas del “57” crearon una sola asamblea denominada Congreso de la Unión.

El Senado debe desaparecer ya que ha constituido “una cámara privilegiada”, que la experiencia no ha demostrado tenga “grandes ventajas”, caído en descrédito, prepotencia y lentitud, afirmaba el Proyecto de Constitución. En su lugar se propuso la asamblea única, doblemente numerosa de la existente hasta entonces, electa indirectamente, en primer grado, a razón de un diputado por cada treinta mil habitantes.

En todas las formas, se añadía una resolución o paliativo: “para que no se frustré el objeto de la igual representación de los Estados, cuando la diputación de uno de ellos lo pida por unanimidad la ley será votada por diputaciones”.

2.2.4. EL JUICIO DE AMPARO

Prez y orgullo del sistema judicial mexicano, el amparo tuvo su primer antecedente en la Constitución de Yucatán de 31 de marzo de 1841, obra del político liberal Manuel Crescencio Rejón, a quien con justicia se le considera, en unión de Mariano Otero, como los creadores de ese juicio.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 debía a Mariano Otero, el haber establecido, en su artículo 25, la facultad de los tribunales

federales para amparar a cualquier habitante de la República: contra todo ataque de los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose, dichos tribunales, a impartir su protección, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

Nótese que este artículo excluía del juicio de Amparo, los actos del poder judicial cuando violaban la Constitución, actos que sí había comprendido el proyecto de Rejón.

En el Proyecto de Constitución del “57” se calificó la propuesta que se hacía en este tema del Amparo, como la reforma “tal vez más importante” en esta materia.

La propuesta encerraba, en mejoría del artículo 25 del Acta de Reformas, un gran acierto —comprender ya a leyes o actos de “cualquier autoridad”, o sea, ahora también se incluían los actos del judicial—pero presentaba dos absurdos: conjuntar a los tribunales de la Federación con los de los Estados e incluir un jurado para calificar el hecho dentro del procedimiento del amparo. En una de las historias, o quizá, falta de historia, más rara de este Congreso, subsistió el acierto y fueron superados los dos absurdos.

2.2.5. EL JUICIO POLÍTICO

Este juicio sería atendido sucesivamente por dos jurados: el de acusación (un individuo por cada Estado), nombrado por su legislatura respectiva, y el de sentencia (el Congreso de la Unión). La sentencia se limitaría a absolver o destituir el acusado, pudiendo también inhabilitarlo para obtener un futuro empleo.

Basándose en autores extranjeros (Story y de Tocqueville), el juicio político que proponía la Comisión sería “de la opinión y de la conciencia pública” para reducir al funcionario infractor a “la condición de individuo particular y, una vez condenado quedaría sujeto a ser juzgado conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios”.

El Proyecto de la Comisión contenía un total de 126 artículos; la Constitución, finalmente aprobada, alcanzó 128.

2.2.6. EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA

Otro hecho peculiar del Constituyente 1856-1857, fue la elaboración, por el gobierno de Comonfort, de un Estatuto Orgánico Provisional. Se trataba de dotar a la República de algún esquema jurídico provisorio hasta la aprobación de la Constitución. Sin embargo, el Estatuto abordaba las áreas que precisamente habría de resolver el Constituyente. En todas formas estimo necesario tocar el tema para entender mejor el entorno prevaleciente.

Fue decretado por el Gobierno General el 23 de mayo de 1856 y dado en el Palacio Nacional el 15 de mayo por Ignacio Comonfort, quien, en la misma fecha, se le envió a José María La fragua, ministro de Gobernación. Por su lado, La fragua lo remitió a los gobernadores de los Estados con una explicación que, por resaltar la esencia del Estatuto, a continuación sintetizo.

Por eso, el Estatuto no había sido aprobado sino hasta el 15 de mayo.

El Estatuto era provisional, porque sólo regiría el tiempo que tardase en aprobarse la Constitución (recuérdese que el Constituyente ya había

iniciado sus sesiones desde el 14 de febrero de 1856). Comprendía no sólo la organización provisional el Gobierno General y de los locales, sino también abordaba el inquietante tema de los derechos y obligaciones de todos los habitantes de la República, esto es, tanto de los mexicanos como de los extranjeros.

El Estatuto fue recibido en el Congreso Constituyente el 26 de mayo y, unos cuantos días después —4 de junio—, se pidió su desaprobación. La falta de pronunciamiento expreso sobre la forma de gobierno —que se interpretó como una inclinación favorable de Comonfort hacia el centralismo pero, sobre todo, como la ley provisoria, ya abordaba temas que serían de encendido debate en el Constituyente— determinaron que el Estatuto nunca rigiera en verdad.

Formalmente fue derogado con la promulgación de la Constitución de 1857.¹¹

Por lo que hace a la Procuraduría General de la República y en lo específico al Ministerio Público Federal, dentro de esta Constitución cabe precisar que:

“...El proyecto de Constitución de 1856 previno, en su artículo 27, que a todo procedimiento de orden criminal debía preceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostuviese los derechos de la sociedad. Así, se equiparó a ambos en el ejercicio de la acción. Los debates constituyentes fueron arduos en cuanto las opiniones de los diputados eran radicalmente opuestas, hecho que podemos ejemplificar con las ideas expresadas por un lado, por el diputado Villalobos, quien manifestó su inconformidad con que se le quitase al ciudadano el derecho de acusar, sustituyéndosele por un acusador público; expresó que el pueblo no puede delegar los derechos

¹¹ Véase. RABASA, Emilio O. La Evolución Constitucional de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004, pp. 167-174.

que puede ejercer por sí mismo y que todo crimen, por ser un ataque para la sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar. Por su parte, el Diputado Prisciliano Díaz González, no compartía las ideas de Villalobos, aduciendo que debe evitarse que el juez sea al mismo tiempo juez y parte, dirigiendo a su arbitrio la marcha del proceso...”¹²

“...En realidad el debate versaba sobre estos extremos: el ministerio público representaba a la sociedad ofendida y promovía la acción contra el acusado, sin que por ello se privara al ciudadano del derecho de acusar; o bien, era exclusivo de este el ejercicio de tal derecho, que no podía delegarse, sin perjuicio de que en los procedimientos de oficio conservara el juez el doble papel de acusador y juzgador...”¹³

El resultado final de los debates respecto del artículo en comento, fue en el sentido de ser rechazada la propuesta, declarándose sin lugar a votar, no volviendo a mencionarse la cuestión del Ministerio Público en el curso de los debates.

El texto aprobado de la Constitución Política de 1857 se limitaría a establecer en su numeral 91:

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

“...En efecto, en el artículo 91 de la Ley Fundamental de 1857, que no fue objeto de debates en el seno del Congreso Constituyente, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Todos electos en forma indirecta en primer grado por un período de seis

¹² FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federal, *Ob. Cit.*, p. 48.

¹³ GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. *Historia del Ius Puniendi en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1963, p. 280.

años (artículo 92 constitucional), y no requerirían título profesional sino exclusivamente estar instruidos en la ciencia del derecho a juicio de los electores (artículo 93 del mismo ordenamiento federal)...”¹⁴

Aún cuando en la exposición de motivos nada se dice al respecto, aparentemente se pretendía combinar la tradición española con algunos elementos del sistema norteamericano del Attorney General y del procurador general francés ante la Corte de Casación, pero sin una orientación precisa, y sin establecer tampoco un organismo unitario y jerárquico. Por otra parte, se dejó a la Ley Secundaria la organización de los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito en los términos del artículo 96 de la Ley Fundamental de 1857, de manera que nada se expresó de los funcionarios inferiores del Ministerio Público, los que fueron regulados por la Ley del 11 de Octubre de 1861, que estableció *promotores fiscales* adscritos a los citados tribunales de circuito y Juzgados de Distrito, subordinados en cierto modo al Procurador y al Fiscal de la Suprema Corte, aunque dichos funcionarios eran designados libremente por el ejecutivo federal por un período de cuatro años.

Las funciones del Procurador General y del Fiscal adscritos a la Suprema Corte fueron delimitadas en el Reglamento de la Corte Suprema, expedido por el presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el Fiscal debería ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; y por lo que respecta al Procurador General, éste debía intervenir ante la Corte en todos, los negocios en que estaba interesada la hacienda pública, fuera porque se discutieran sus derechos, o bien porque se tratara del castigo del fraude

¹⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Función Constitucional del Ministerio Público, Tres Ensayos y un Epílogo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002, p. 94.

contra ella, o de responsabilidad de sus empleados o agentes de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Con posterioridad, la Procuraduría General de la República, como organismo dependiente del ejecutivo federal, propiamente apareció con carácter institucional, por reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de 5 de febrero de 1857, que suprimió de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador General y al fiscal, quedando establecido en el numeral 96 de la citada Ley Fundamental de la siguiente forma:

Artículo 96. “La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

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

La influencia de la legislación francesa, que se dejó sentir vigorosamente en nuestro país en varios aspectos de nuestro ordenamiento jurídico a partir de la segunda mitad del siglo XIX, determinó una modificación sustancial en la estructura y funciones del Ministerio Público, así como de la figura del Procurador General regulado en el artículo 91 de la Constitución de 1857, en especial en materia federal, ya que se le sustrajo de su adscripción ante los tribunales, incorporándolo al ejecutivo y, además se le institucionalizó al crearse un organismo jerárquico y unitario bajo la dependencia del Procurador General de la República.

Tal modificación determinó, a su vez, la reforma del título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895, por la Ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, para regular al Ministerio Público de acuerdo con el nuevo texto constitucional,

estableciéndose en el artículo 37 del ordenamiento citado, que el Ministerio Público estaría presidido por el Procurador General de la República y se integraría con tres agentes auxiliares del citado Procurador, así como los adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en tanto que en el artículo 42 se dispuso que el Procurador General de la República, los agentes y los demás empleados del Ministerio Público, serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.

Por decreto expedido por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias el 16 de diciembre de 1908,¹⁵ se expidió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, en cuyo artículo 1º se dispuso que:

“El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los Tribunales Federales, y de defender los intereses de la federación ante la suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito”.

La influencia francesa se advierte todavía con mayor claridad en el artículo 5º de la Ley Orgánica en comento, en cuanto estableció que el Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor. Función Constitucional del Ministerio Público, Tres Ensayos y un Epílogo, *Ob. Cit.*, p. 58. “La exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1908 expresa con claridad el espíritu de la reforma constitucional de 1900: El Ministerio Público es considerado, dentro de la sana doctrina científica, como un *ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial*, de donde emana la necesidad de que tenga una *existencia propia, independiente y enteramente separada de los tribunales*, cuya misión de administrar justicia, de dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien distinta. El Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes para terminar las contenciones que surgen entre los miembros de la colectividad, y los jueces, que son los órganos de la ley, no hacen el derecho, sino que lo declaran, lo aplican juzgando, en tanto que *el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado*. No pueden confundirse ni reglamentarse por la misma ley, y los preceptos que establecen y rigen el Ministerio Público deben ser distintos, formar un conjunto separado, de los que establecen y rigen el poder encargado de administrar justicia”.

Según los artículos 6º y 7º, del aludido ordenamiento, el Ministerio Público Federal se componía de un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público; de un agente sustituto, primer adscrito; de dos agentes auxiliares, segundo y tercer adscrito, y de los agentes necesarios para que cada Tribunal de Circuito y cada Juzgado de Distrito tuvieran una adscripción. Los agentes también serían nombrados por el ejecutivo; a propuesta en terna del Procurador.

En realidad, esta Ley Federal tiene un antecedente en la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903, que por vez primera institucionalizó el Ministerio Público en reforma jerárquica, dependiente del Ejecutivo de la Unión, pero no de manera unitaria, pues se establecieron varios procuradores de justicia como jefes del Ministerio Público: uno en el Distrito Federal que también tenía competencia en el partido norte de Baja California y en el Territorio de Quintana Roo; un segundo procurador para los partidos del centro y del sur de Baja California, con residencia en La Paz, y un tercero en el Territorio de Tepic, con residencia allí mismo (artículo 5º).

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1900, la situación del Ministerio Público, generalmente denominado *promotor fiscal*, había resultado bastante imprecisa, aunque de manera predominante las diversas Constituciones y leyes orgánicas mexicanas colocaron a dicha institución dentro del poder judicial, siguiendo la tradición española, y por ello, de acuerdo con el texto original de los preceptos de la Ley Fundamental de 1857, el Procurador General y el Fiscal formaban parte de la Suprema Corte.¹⁶

¹⁶ GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. Historia del Ius Puniendi en México, *Ob. Cit.*, p. 282. "Se ha hablado mucho de los fiscales como antecedentes obligados del Ministerio Público. Verdad es que dichos funcionarios ejercían actividades similares a los actuales representantes

2.3. CONSTITUCIÓN DE 1917

El artículo 102 de nuestra Constitución Política de 1917, además de las atribuciones con que ya contaba la Procuraduría General, agregó la de la asesoría jurídica del gobierno federal, inspirada en el ejemplo del *Attorney General* de los Estados Unidos, y además se puso a su disposición a la policía judicial federal de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma Ley Fundamental:

Artículo 102. "La ley organizará al 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 calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia...

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes".

Si se analizan los textos de los artículos 21 y 102 del Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, se observa con claridad que, en relación con el Ministerio Público y la figura del Procurador General, son dos las principales innovaciones que se pretendieron introducir en dichos preceptos, separándose de la legislación dictada bajo la vigencia de la Carta Fundamental de 1857.

En primer lugar, dicho proyecto se aleja del modelo francés que se venía

de la sociedad; pero sólo en una mínima parte y con una acusada dirección económica. En nuestros documentos constitucionales encontramos frecuentemente al fiscal, y a un lado de las autoridades judiciales. En la Constitución de 1857, artículo 91, aparece por primera vez el cargo de *Procurador General*, como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia".

aplicando, en especial después de la reforma constitucional de 1900, al desvincular al Ministerio Público del juez de instrucción, confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, ésta última transformada en un cuerpo especial, y no, como era anteriormente, una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluía al Ministerio Público e inclusive al juez instructor.

En segundo término, al regularse en el artículo 102, las atribuciones del Procurador General de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica de 1908 como jefe del Ministerio Público Federal y representante en juicio de los intereses del gobierno de la federación, se añadió una nueva facultad, como quedó asentado en el párrafo inicial de éste apartado, esto es, la relativa a la asesoría jurídica del Ejecutivo Federal.

En lo tocante a la primera innovación, se manifestó inicialmente en los debates del constituyente, tomando en cuenta que la situación del Ministerio Público en el proceso penal fue objeto de amplios comentarios en la exposición de motivos del Proyecto de Constitución, los que también fueron cuidadosamente examinados por los constituyentes.

Dicha exposición de motivos, de la cual se desprende con claridad la reforma sustancial que se pretendía introducir en la nueva Constitución, señalaba:

“Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente al sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias. Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal porque la función asignada a los representantes de aquél tiene carácter meramente

decorativo para la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda, desnaturaliza las funciones de la judicatura. La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones ni las barreras mismas que terminalmente establecería la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios o reprobados, y la aprehensión de los delincuentes. Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más meritos que su criterio particular, con la institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedida sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”¹⁷

En el debate que el dictamen respectivo provocó en las sesiones del 5 y 12 de enero de 1917, la preocupación mayor versó sobre las facultades de la autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, y en segundo término, sobre la función de la policía judicial subordinada al Ministerio Público, ya que de las discusiones se desprendió la existencia de dos conceptos sobre dicha policía, uno que se expresa en la exposición de motivos como un cuerpo especializado, y otro que afirmaron algunos constituyentes sobre la participación de las autoridades administrativas en la actividad de policía judicial, de acuerdo con el sistema tradicional, que, además, atribuía dichas facultades de investigación tanto al Ministerio Público como al juez de instrucción.

¹⁷ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 1999, pp. 60-61.

Resulta muy significativa la intervención de José Natividad Macías, quien con relación a la creación de una policía especial, la calificó de *inquisitiva* para distinguirla de la *preventiva*, y que debía recibir el nombre de policía judicial, con el modelo de los Estados Unidos en el que las investigaciones en materia penal se efectuaban por el Ministerio Público con el auxilio de un cuerpo de agentes organizados como policía judicial, y subordinados al primero.

En las discusiones constitucionales en comento, no se hizo referencia al fondo del problema sobre la función procesal del Ministerio Público, pero implícitamente se aceptaron las ideas expresadas en la exposición de motivos transcrita anteriormente, ya que incluso, se le dio lectura en varias ocasiones.

Una situación distinta se presentó respecto del proyecto del artículo 102 de la Constitución, cuyo texto se refiere al Ministerio Público Federal y a su titular, el Procurador General de la República, ya que fue aprobado sin debate en el Congreso de Querétaro, en el sentido de que ese texto se conserva inalterable en lo sustancial.

Debe destacarse que el Congreso de Querétaro no se percató de que dicho precepto se encuentra situado en el título tercero, capítulo IV relativo al poder judicial federal, no obstante que a partir de la reforma de 1900 en el entonces artículo 91 de la Carta Federal de 1957, se suprimieron los cargos de fiscal y de procurador general como miembros de la Suprema Corte de Justicia y se hizo depender al Ministerio Público Federal por conducto de su cabeza, el Procurador General de la República, del Ejecutivo, lo que se reiteró en nuestra Constitución actual.

En cuanto a la legislación expedida en relación con los preceptos 21 y 102 de la Constitución Federal, ésta se desarrolló en dos direcciones: en primer término se expidieron varias leyes reglamentarias del Ministerio Público federal, en 1919, 1934, 1941 y 1955, y con mejor criterio, se cambió la denominación en la Ley de la Procuraduría General de la República, promulgada el 30 de diciembre de 1974.¹⁸ Por lo que respecta al Distrito Federal, se expidieron las Leyes del Ministerio Público de 1919, 1929, 1954, cuya denominación se cambió a partir de 1971, al de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, la que a su vez fue sustituida por la Ley del mismo nombre para el Distrito Federal, del 5 de diciembre de 1977.

En un segundo sector, las atribuciones del Ministerio Público como órgano de investigación y acusador en el proceso penal, han sido reguladas por los diversos Códigos de Procedimientos Penales, tanto de la federación como de las entidades federativas, cuya mayoría ha seguido como modelo el referido Código Federal o el del Distrito o ambos.

En relación con los mencionados Códigos Procésales Penales, el Código Federal de 1908 antes mencionado, fue sustituido por el de 23 de agosto de 1934, en tanto que para el Distrito Federal se expidieron dos Códigos para reemplazar al de 1894; es decir, el de 1929, de escasa vigencia,

¹⁸ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo I-O. décimo quinta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa. México, 2001. p. 2586. "A pesar del aumento de facultades al procurador general en el texto constitucional, predominó la dirección del Ministerio Público sobre todas las demás, y por este motivo las leyes orgánicas del artículo 102 constitucional fueron expedidas con el nombre de leyes del Ministerio Público, como ocurrió con las de 1º de agosto de 1919; 29 de agosto de 1934 (ésta sólo reglamentaria del citado artículo 102); 31 de diciembre de 1941 y 10 de diciembre de 1955".

pues pronto fue derogado por el promulgado el 26 de agosto de 1931, con numerosas reformas posteriores.

3. ANTECEDENTES NORMATIVOS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO

A partir de la conquista se aplica en México la legislación española y consecuentemente también se establece en nuestro país una concepción y organización del Ministerio Público, similar a la de España.

“...Ya en fechas más recientes, los promotores fiscales del derecho español contaban principalmente con tres funciones: 1) Defensores de los intereses tributarios de la corona, actividad de la cual tomaron su nombre; 2) Perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal; 3) Asesores de los tribunales, en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia...”¹⁹

La Recopilación de Indias, en ley dada el 5 de octubre de 1626 y 1632, ordenaba: es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México hayan dos fiscales; que el más antiguo sirva a la plaza, en todo lo civil y el otro en lo criminal.

Establecido el régimen constitucional en España, aplicable también para México, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución ordenó que a la Cortes correspondía fijar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y las Audiencias de la Península y de Ultramar, lo que realizó el decreto de 9 de octubre de

¹⁹ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo I-O. décimo quinta edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa. México, 2001. p. 2128.

1812, el que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales.

En la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814, que en realidad no llegó a tener vigencia, se estableció la organización de los tribunales, los cuales contarían con dos fiscales letrados, uno para el ramo civil y otro para el ramo de lo criminal, quienes serían nombrados por el Congreso a propuesta del Supremo Gobierno.

Ya en la época independiente, sigue rigiendo el citado decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el tratado de Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusiera al Plan de Iguala, y mientras las Cortes Mexicanas expedían la Constitución.

“...Conforme a la primera Constitución del México Independiente, esto es, la de 1824, se crea la división de poderes, depositándose el poder judicial en una Suprema Corte, la cual se integraría con once ministros y un fiscal –o ministerio fiscal-, equiparándose su dignidad a la de los ministros, dándoles el carácter de inamovibles. En esta disposición legal también se introduce la figura del fiscal para los Tribunales de Circuito...”²⁰

Por ley del 14 de febrero de 1826 se reconoce como necesaria la intervención del Ministerio Fiscal en todas las causas criminales en que se interese la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia; enmarcando así también, como necesaria, la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles. *Posteriormente se expide el Decreto de 20 de mayo de 1826, que es el que más pormenorizadamente habla del Ministerio*

²⁰ CHICHINO LIMA, Marco Antonio. *Las Formalidades Externas en el Procedimiento Penal Mexicano*, Porrúa, México, 2000, p. 115.

*Público. La ley de 22 de mayo de 1843 menciona la existencia de un Promotor Fiscal en cada Juzgado de Distrito*²¹

Dentro de las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 se fundó la existencia de un fiscal y se confirmó su carácter de inamovible. Después, por ley de 23 de mayo de 1837 se establece un fiscal adscrito a la Suprema Corte, contando también los Tribunales Superiores de los departamentos, con un fiscal cada uno de ellos.

La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia del 6 de Diciembre de 1853, también conocida como Ley Láres, organiza por vez primera al Ministerio Público Fiscal, como ***institución del Poder Ejecutivo***.

“...En el Título Sexto de la Ley citada, y bajo el rubro de Ministerio Fiscal, se establece la organización de la institución, que en su artículo 246 dispone las categorías del Ministerio Fiscal -de libre nombramiento del Presidente de la República en los términos del artículo anterior-, como promotores fiscales, agentes fiscales, fiscales de los tribunales superiores y fiscal del tribunal supremo. Los artículos 271 y 272 establecían que el procurador general ejercía su ministerio cerca de los tribunales, representando al gobierno; y sería recibido como parte del supremo tribunal, y en cualquier tribunal superior, y en los inferiores cuando así lo disponga el ministerio a que el negocio corresponda. El procurador general ejerce autoridad sobre los promotores fiscales y les dará directamente todas las instrucciones que estime convenientes, relativas al desempeño de su ministerio. En los términos del artículo 264 corresponde al Ministerio Fiscal promover la observancia de las leyes; defender a la nación cuando por razón de sus bienes, derechos o acciones, sea parte en los juicios civiles; interponer su oficio en los pleitos o causas que interesen a las demarcaciones, pueblos o

²¹ V. CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones, *Ob. Cit.*, p. 9.

establecimientos públicos dependientes del gobierno, así como en las causas criminales y en las civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria; promover cuando crea necesario u oportuno para la pronta administración de justicia; acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes; averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias; e intervenir en todos los demás negocios en que dispongan o dispusieren las leyes...”²²

“...La segunda Constitución Federal, la de 1857, organiza a la Suprema Corte con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General. Sin embargo, aunque para entonces ya se conocía la institución del Ministerio Público, no se menciona en el texto aprobado de la Ley Fundamental...”²³

“...El artículo 27 del Proyecto Constitucional señalaba: a todo procedimiento del orden criminal, debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad. Sin embargo, en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 se determinó no instituir al Ministerio Público; el diputado Francisco J. Villalobos fue el primero en tomar la palabra para impugnarlo, aseverando axiomáticamente que el pueblo posee ciertos derechos que debe ejercer por sí y que no puede delegar en representante alguno; y que siendo el crimen un ataque a la sociedad, es al ciudadano directamente a quien compete el derecho de reclamarlo y de acusar. Disertó enseguida sobre la acción penal en la legislación romana y en la Edad Media, acabando por asegurar que el Ministerio Público, como depositario y ejecutor del derecho de perseguir el crimen, o privaba a los ciudadanos del derecho de acusar, o bien establecía que un derecho fuera a la vez delegado y ejercido, lo cual le parecía absurdo, dado que partía de la aseveración axiomática de que este derecho era solo ejercible por el pueblo, el cual no podía delegar.

²² Ib. pp. 10-11.

²³ CHICHINO LIMA, Marco Antonio. *Las Formalidades Externas en el Procedimiento Penal Mexicano*, Ob. Cit., p. 116.

Por otro lado, señaló: “si el Ministerio Público resulta de la elección popular, debe ser temporal o amovible, y esto representa graves dificultades; si es de nombramiento del gobierno, se asemejará a lo que es esta institución en las monarquías.’

‘En otra parte aseveró que todo ciudadano tiene, consecuentemente el derecho de acusar, y al mismo tiempo, la obligación de responder de la acusación calumniosa.’

‘Sobre el mismo tema, Prisciliano Díaz González, del Estado de México, se declaró a favor del artículo aseverando que, si existía el Ministerio Público, independientemente de los jueces, habría la imparcialidad buscada, necesaria para la buena administración de la justicia. Manifestó que el artículo que se discutía, era aceptable en su expresión y en su contenido, puesto que no quitaba a los ciudadanos el derecho de acusar.’

‘En realidad el debate versaba sobre estos dos extremos: el Ministerio Público representaba a la sociedad ofendida y promovía la acción contra el acusado, sin que por ello se privara al ciudadano del derecho de acusar; o bien era exclusivo del ciudadano el ejercicio de tal derecho, el cual no podía delegarse, sin perjuicio de que en los procedimientos de oficio conservara el juez el doble papel de juzgador y acusador.’

‘A este respecto, Ponciano Arriaga sugirió una modificación del artículo, tratando de conciliar las diferencias de unos y otros diputados, proponiendo que **en todo procedimiento del orden criminal debía haber querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostendría los derechos de la sociedad.**’

‘Cabe señalar cómo cada una de las posiciones adoptaba una tendencia totalmente opuesta, pues la primera, pareciera avocarse a la postura inicial de la función represiva, la que se ejerció a través de la venganza privada; mientras que la segunda postura apuntaba más hacia una

concepción moderna de la acción penal, según la cual se estima como función soberana del Estado la persecución y castigo del crimen, dando como fundamento de la pena una razón de utilidad social.’

‘Finalmente, la discusión no llegó a óptimos resultados. La proposición de Arriaga se desechó porque los miembros del Congreso consideraron las inconveniencias que, en un orden de ideas basadas en el individualismo preconizado por la filosofía de la época, ocasionaría el privar al ciudadano del derecho de ocurrir directamente ante el juez. En consecuencia, el artículo se declaró sin lugar a votar, y se devolvió a la comisión...’²⁴

3.1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL “IMPERIO”

El 19 de diciembre de 1865 fue expedida la Ley para la Organización del Ministerio Público. Del contenido de sus cincuenta y siete artículos se concluye que el Ministerio Público estaba subordinado en todo al Ministerio de Justicia.

El capítulo primero hacía referencia a los funcionarios, señalaba el ejercicio del Ministerio Público ante los Tribunales y mencionaba a un Procurador General del Imperio, a quien estaban subordinados los procuradores imperiales y abogados generales. El Ministerio Público dependía del Emperador; él designaba a todos los funcionarios que lo integraban pero siempre actuaban bajo la dirección del Procurador General.

La competencia y funciones del Ministerio Público eran tanto en materia criminal como en materia civil.

²⁴ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. Historia del Ius Puniendi, *Ob. Cit.*, pp. 280-282.

En el artículo 33 se establecía que la acción pública criminal para la aplicación de las penas pertenecía a los funcionarios del Ministerio Público, en la forma y la manera en que lo describía la ley.

El artículo 34 mencionaba que los funcionarios del Ministerio Público podían ejercer la acción pública, cuando el delito se hubiera cometido dentro del Distrito Jurisdiccional del Juez o Tribunal al que estaban adscritos, o cuando el delincuente habitara o se encontrara en ese mismo Distrito.

Se asentaba también en el artículo 41 que el Ministerio Público, aun cuando interviniera como parte principal, no procedía como acusador necesario, y podía pedir en nombre de la justicia el castigo del culpable, lo mismo que la absolución del acusado cuando el hecho por el que se le acusaba no constituía un delito; asimismo, podía apelar tanto las sentencias condenatorias como las absolutorias.

En el artículo 43 se disponía que el Ministerio Público no podía ejercitar su acción en los casos en que las leyes reservaran expresamente la acusación a las partes ofendidas, mientras éstas no hicieran uso del derecho de acusar. Tampoco podía ejercitarla en los delitos privados que sólo ofendían a los particulares, mientras éstos no se querellaban ante los tribunales.

En el capítulo quinto de la Ley para la Organización del Ministerio Público se establecieron la competencia y las funciones del Ministerio Público en los tribunales de policía o correccionales. Tenía facultades para avocarse al conocimiento de infracciones a los reglamentos de policía, y a determinados delitos. Podía solicitar la imposición de multas, tanto a las partes como a los testigos, y tenía también la facultad de hacer ejecutar las sentencias.

De igual manera, se reglamentó la extinción de la acción penal en los casos de amnistía o indulto, muerte del reo o prescripción del delito.

Algunas otras normas de carácter administrativo y referentes al Secretario del Procurador; a los emolumentos que debía percibir y a las obligaciones de los agentes del Ministerio Público relacionadas con los informes que debían rendir al Procurador de los asuntos en que intervenían, se establecieron en los capítulos VI, VII y VIII.²⁵

El 15 de junio de 1869, es expedida la Ley de Jurados a instancias de Benito Juárez, a partir de la cual se establecen tres procuradores a los que por vez primera se les llama representantes del Ministerio Público, quienes no constituían una organización sino que eran independientes entre sí, y habrían de fungir como parte acusadora independiente del agraviado.

“...Con la promulgación del Primer Código de Procedimientos Penales, en el que se establece una organización completa del Ministerio Público, se le asigna como función la de promover y auxiliar a la administración de justicia en sus diferentes ramas, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de esta.’

‘Para estas fechas, el Ministerio Público era miembro de la policía judicial, de la que el juez era el jefe. Así las cosas, el control de la investigación recaía en éste último, al paso que la misión de aquél era fundamentalmente requirente...”²⁶

“...Ulteriormente el segundo Código de Procedimientos Penales mejora la organización de la institución del Ministerio Público, ampliando su intervención en el proceso. Como sus características y finalidades se establecen las que marca el derecho francés: como miembro de la policía y como mero auxiliar de la administración de justicia. ‘

²⁵ <http://www.pgr.gob.mx/conmem/crevmipu.htm>.

²⁶ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Derecho Procesal Penal, *Ob. Cit.*, p. 201.

‘El 30 de junio de 1891 se publica un reglamento del Ministerio Público.’

‘El Código de Procedimientos Penales Federal de 1894, como el anterior, menciona al Ministerio Público en su actuación como auxiliar del juez, y que en juicio actúa en su carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar del monopolio de la acción penal, ya que en el juicio también intervenían el ofendido y sus causahabientes, considerados como parte civil...’²⁷

‘...En fecha 22 de mayo de 1900 se llevó a cabo una reforma al artículo 96 de la Constitución de 1857, adicionándola finalmente, después de más de cuarenta años, de un elemento de suma importancia: La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República, que ha de presidirlo, serán nombrados por el ejecutivo.’

‘Posteriormente la ley que vendría a establecer y organizar el Ministerio Público, esto es, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, promulgada el 16 de Diciembre de 1908, establece que el Ministerio Público federal es una institución encargada de auxiliar a la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales, y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados. Se establece que el procurador general, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependerían inmediata y directamente del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia...’²⁸

‘...Finalmente encontramos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Cabe mencionar cómo durante los debates

²⁷ CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. *El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1992, p. 18.

²⁸ GONZÁLEZ DE COSSIO, Francisco. *Historia del Ius Puniendi*, *Ob. Cit.*, p. 282.

del Congreso Constituyente se discutieron arduamente los artículos 21 y 102 constitucionales que se refieren al Ministerio Público. En su informe a la Asamblea Constituyente, Venustiano Carranza explica en qué forma la investigación de los delitos por parte de los jueces había creado la llamada confesión con cargos, estableciendo una situación insostenible, ya que estos funcionarios judiciales en su afán de notoriedad ejercían verdaderas arbitrariedades, y en cambio el Ministerio Público era una figura decorativa que no ejercía la función para la cual había sido creado, por lo que pugnaba por establecer a cada cual en el lugar que le correspondía, quitándole al juez la facultad de policía judicial y de acusador que hacía los cargos para arrancar la confesión de los reos...”²⁹

“...De esta forma, tanto la institución del Ministerio Público como la libertad personal quedaron estrechamente vinculados en el mensaje de Carranza. El proyecto del artículo 21 establecía: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.’

‘En el examen del texto del proyecto del artículo 21 intervino una comisión integrada por los diputados Múgica, Romo, Monzón, Recio y Colunga, quienes lo objetaron, dando inicio una acalorada discusión del proyecto del artículo 21 presentado por Carranza, el cual, tras sufrir continuas modificaciones por parte de la comisión de estudio, terminó siendo aprobado en términos del voto particular que emitiera el diputado Colunga.’

‘El diputado Colunga manifestó que las ideas expresadas por Carranza, en su informe del primero de diciembre, bien podían compendiarse de la siguiente manera:’

²⁹ V. CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones, *Ob. Cit.*, p. 12.

‘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 aquel...’³⁰

‘...En lo tocante al artículo 122, éste estableció las bases sobre las cuales debía actuar el Ministerio Público, siendo aprobado sin mayores discusiones por parte de los legisladores constituyentes.’

‘A partir de los principios establecidos por la Constitución de 1917, surgen nuevos ordenamientos relativos al Ministerio Público, como fueron: La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1919; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de 26 de noviembre de 1955; y la Ley de la Procuraduría General de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974.’

‘Posteriormente se aprobaron, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, promulgada el 15 de noviembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1983, y su Reglamento publicado el 11 de marzo de 1993...’³¹

³⁰ CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, *Ob. Cit.*, pp. 20-24.

³¹ V. CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones, *Ob. Cit.*, pp. 14-15.

RESUMEN

El presente capítulo aborda la evolución del ministerio público a través de la historia en diferentes culturas, donde encontramos figuras como las del tesmoteti, el éforo y el aerópago en Grecia, así como el curiosi, el stationari, y los prefectus urbis en Roma.

En la Edad Media en Italia, existió el sindici, quien fungía como denunciante y en España la Promotoría Fiscal, que actuaba en representación del Monarca.

Ahora bien, el antecedente inmediato del Ministerio Público en nuestro país lo encontramos en el derecho francés, con el Procurador General, institución que se conservó en las leyes Napoleónicas de 1808 y 1810, quedando por ley de 20 de abril de 1810, definitivamente organizado el Ministerio Público Francés, como institución jerárquica, dependiente del Poder Ejecutivo.

Asimismo por cuanto hace a los antecedentes Constitucionales en nuestro país, en **1824** el Ministerio Fiscal era una figura equiparada a la de los Ministros de la Suprema Corte, cuya elección estaba a cargo de las legislaturas de los Estados y sujeta a mayoría absoluta de votos de la Cámara de Diputados.

Para la Constitución de **1857**, se dispuso que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, de donde cabe mencionar que las funciones del Procurador General y del Fiscal fueron delimitadas en el Reglamento de la Corte Suprema, expedido por el presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que el *fiscal* debería ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; y por lo que respecta al Procurador General, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública.

Para la Constitución de **1917**, se suprimieron los cargos de fiscal y de procurador general como miembros de la Suprema Corte de Justicia y se hizo depender al Ministerio Público Federal por conducto de su cabeza, el Procurador General de la República y del Ejecutivo, lo que se encuentra vigente hasta nuestros días.

Por cuanto hace a los antecedentes legales que reglamentaron el actuar de la institución en comento, tenemos en primer lugar la legislación española de la época de la conquista; la Ley de Indias de 1632; la Constitución de Cádiz de 1812; La Constitución de Apatzingán de 1814; La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia del 6 de Diciembre de 1853 (Ley Láres); la Ley para la Organización del Ministerio Público del 19 de diciembre de 1865; la Ley de Jurados a instancias de Benito Juárez del 15 de junio de 1869; el reglamento del Ministerio Público del 30 de junio de 1891; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, del 16 de diciembre de 1908; La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones del 14 de agosto de 1919; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución, publicada el 13 de enero de 1942; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de 26 de noviembre de 1955; la Ley de la Procuraduría general de la República, publicada el 30 de diciembre de 1974; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 15 de noviembre de 1983, publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 1983, y su reglamento publicado el 11 de marzo de 1993.

CAPÍTULO II

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO Y ANÁLISIS JURÍDICO DEL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

De manera introductoria a este capítulo, se refiere la siguiente postura en cuanto a la manera de crear conceptos jurídicos, siendo la siguiente:

“...La manera como podemos dilucidar conceptos jurídicos es observando cuidadosamente los enunciados en donde estos términos ocurren. Estos enunciados, señala Hart, los explicamos cuando determinamos las condiciones bajo las cuales estos enunciados son dichos. De acuerdo con Hart, esta determinación basta para comprender las funciones características de los conceptos jurídicos. Hart no pretende, en su teoría jurídica, elaborar una definición de los términos ‘norma’, ‘derecho’, ‘deber’, ‘contrato’, etcétera; busca, simplemente, establecer las condiciones que gobiernan el uso de estas palabras...”³¹

Como podemos observar del anterior párrafo, resulta relevante mencionar las condiciones que rodean el uso de la palabra Ministerio Público, ante lo cual a continuación comenzaremos con la génesis del vocablo, a través de su evolución y sus diferentes características, para posteriormente analizar lo concerniente a la normatividad que regula el acto jurídico del nombramiento del Procurador General de la República,

³¹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. H.L.A. Hart, Post scriptum al concepto de derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000, p. XXII.

en función de la relevancia que ostenta dicho acto con el funcionario que preside al Ministerio Público, restando en consecuencia comenzar con la génesis antes mencionada.

1. GÉNESIS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Desde un punto de vista etimológico, la palabra Ministerio proviene del vocablo latino *ministerium* que significa, “cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente de carácter noble y elevado”. En lo relativo a la segunda palabra componente del término que nos ocupa, esto es, la expresión “Público”, ésta deriva también del latín *publicus-populus* que se traduce como “pueblo”, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos; se aplica a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social como tal. Es aquello perteneciente a todo el pueblo. En consecuencia, entiéndase al término *Ministerio Público*, como “el cargo que se ejerce en relación al pueblo”.

Desde un punto de vista técnico jurídico, tenemos la siguiente concepción:

“Entiéndase por ministerio fiscal que también se llama ministerio público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la Sociedad en cada tribunal; o que bajo las órdenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales”.³²

³² FRANCO VILLA, José. El Ministerio Público Federa, *Ob. Cit.*, pp. 3-4.

Al ministerio público también se le conoce como promotor fiscal o ministerio fiscal, en virtud de que, remontándonos a los orígenes de la institución, ésta surge como órgano encargado de velar por los intereses del tesoro del rey y posteriormente, por los del patrimonio del Estado.

Por su parte, Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho conceptualiza a la institución en análisis, como:

*Un cuerpo de funcionarios que tiene como actividad característica, aunque no única, la de promover el ejercicio de la jurisdicción, en los casos preestablecidos, personificando el interés público existente en el cumplimiento de esta función estatal.*³³

Recordemos que al Estado como representante de la sociedad en su conjunto, corresponde el *ius puniendi*, el cual ejerce, en primer término, a través del ministerio público.³⁴

En términos doctrinarios, cabe señalar la opinión que manifiesta Fenech respecto del Ministerio Público, al definirlo como *una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal.*

Por disposición del artículo cuarto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, fracción I, inciso C), en materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito, inciso F), el Ministerio Público tiene

³³ DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, vigésimo primera edición, Porrúa, México, 1995. p. 342.

³⁴ Véase. CASTRO, Juventino V. *La Procuración de la Justicia Federal*, p. 11. "En efecto, si se trata de la materia penal el Ministerio Público representa a la Sociedad que se ve ofendida, lesionada o molestada por una conducta ilícita que impide la tranquilidad y el buen orden dentro de ella. Por eso el derecho punitivo del Estado, para castigar este tipo de conductas, se ejerce a través del Ministerio Público Federal que tiene así una función muy especial".

facultad para solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño, entre otras de muchas facultades a su cargo.

Para Colín Sánchez, *el Ministerio Público es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes.*³⁵

El artículo 102, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, sean nombrados y removidos por el ejecutivo.

Además, el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ubica dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal a la Procuraduría General de la República, integrada por el Procurador General y el Ministerio Público.

Fix-Zamudio, por su parte, define al Ministerio Público de la siguiente manera:

Organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad.

Entre las diferentes facultades y actividades que desempeña el Ministerio Público, sin contar las que directamente se encuentran a cargo del titular

³⁵ CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México, *Ob. Cit.*, p. 13.

de la Procuraduría General de la República, encontramos las que a continuación se enumeran:

- I. La investigación y persecución de los delitos. Con relación a este punto, la Suprema Corte ha emitido la siguiente jurisprudencia:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. MINISTERIO PUBLICO FEDERAL. TIENE EL DEBER DE INDAGAR LOS HECHOS DENUNCIADOS. Frente a la obligación que el artículo 116 del Código Federal de Procedimientos Penales impone a toda persona que tenga conocimiento de la comisión de delitos que deban perseguirse de oficio, a fin de que denuncie los hechos del caso, se encuentra el deber del Ministerio Público Federal y de sus agentes auxiliares de emprender la correspondiente indagatoria que conduzca a determinar si los hechos dados a conocer a dicha autoridad coinciden con la descripción tipológica que interesa al derecho penal; es decir, si la conducta (acción u omisión) del indiciado encuadra en alguna hipótesis normativa punible. La armonización de las normas que regulan la etapa de averiguación previa permite concluir que ante eventualidades como la que se estudia, donde es factible que hubiere concurso real de delitos y, además, es posible que hubiere delitos del fuero federal y también del fuero común, el Ministerio Público Federal no tiene impedimento alguno para actuar de la manera que lo está haciendo; antes bien, se encuentra compelido a cumplir un deber insoslayable.

Novena Época. Pleno. Seminario Judicial de la Federación. Parte III. Junio de 1996. Tesis P./J. 35/96. P. 391.

2) El ejercicio de la acción penal:

ACCIÓN PENAL. Su ejercicio corresponde exclusivamente al Ministerio Público, de manera que, cuando él no ejerce esa acción, no hay base para el procedimiento; y la sentencia que se dicte sin que tal acción se haya ejercido por el Ministerio Público, importa una violación a las garantías consagradas en el artículo 21 constitucional.

Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. Tomo III. Segunda Parte-1. Aislada 227848. Semanario Judicial de la Federación. 8ª época. P. 39.

Con relación a la anterior tesis, Ovalle Fabela menciona que:

“...Cuando el Ministerio Público decide ejercer la acción penal y consigna el expediente de la averiguación previa ante el juzgador, deja de actuar como autoridad, y se convierte en una de las partes en el proceso, en la *parte acusadora*, por lo que debe quedar sujeta, al igual que la otra parte –la parte acusada o inculpada-, a las resoluciones del juzgador, que es el único órgano del Estado con funciones de autoridad durante el desarrollo y la terminación de la relación procesal...”³⁶

3) En el proceso civil, le corresponde:

- II. La representación en juicio de las personas menores, ausentes o incapaces, cuando carezcan de representante legítimo ,
- III. El ejercicio de la acción de nulidad de matrimonio,
- IV. El ejercicio de la acción de declaración de minoridad o de incapacidad (interdicción de una Persona).

4) En el proceso mercantil le corresponde:

Por disposición de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la facultad para demandar la declaración de quiebra.

Para concluir con este punto, partiendo de las ideas anteriores, se conceptúa al Ministerio Público como el órgano dependiente del poder ejecutivo, que tiene a su cargo la investigación y persecución de los hechos ilícitos, que afectan a la sociedad en su conjunto y en lo particular a la víctima. Mismo órgano que tendrá las características de unidad, indivisibilidad, irrecusabilidad, e independencia.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

³⁶ OVALLE FABELA, José, *Teoría General del Proceso*, tercera edición, Harla, México, 1996. p. 257.

La naturaleza jurídica del ministerio público la delimitamos a partir de las funciones que el mismo detenta, a partir de las principales actividades que desempeña, dando como resultado un elemento en común, el cual encuentra fundamento en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, al disponer que *“la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”*.

PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS POR EL. CONSTITUYE UN DERECHO SOCIAL QUE NO CONFORMA LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Habida cuenta, que la persecución de los delitos, es facultad exclusiva del Ministerio Público, en representación de la sociedad, según lo dispone el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces, por deducción, debe arribarse a la conclusión de que dicha función no constituye un derecho privado, es decir, no conforma la esfera jurídica de los particulares, sino un derecho social, cuyo ejercicio está atribuido en exclusiva a dicha institución...

Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito. Tesis XXI. 2º .51K. Tomo Xiv-Diciembre. Aislada. 209780. Seminario Judicial de la Federación. 8ª época. P. 407.

2.1. CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro de la doctrina procesal penal, se le han atribuido ciertas características a la institución del Ministerio Público, entre las cuales consideramos importante señalar las siguientes.

- **“...Unidad.** Porque todos los funcionarios que lo integran, forman un solo órgano y reconocen una sola dirección, la del Procurador General, con lo cual se evita el desconcierto y se propicia el cumplimiento de los fines de la institución.

- **Indivisibilidad.** Debido a que ante cualquier tribunal, sus agentes representan a una misma institución, es decir, que a la pluralidad de miembros, corresponde la indivisibilidad de la institución. Los funcionarios no actúan a nombre propio sino a nombre de la institución.
- **Irrecusabilidad.** Porque dentro de un proceso no es posible recusar al Ministerio Público como institución, aunque si podrían ser recusados sus agentes, en cuanto personas individuales, en caso de tener algún impedimento para intervenir en un caso concreto.
- **Independencia.** Esta característica consiste en la autonomía del Ministerio Público con respecto al poder ejecutivo en el que está integrado, a pesar de depender presupuestalmente del mismo...”³⁷

3. ANÁLISIS NORMATIVO DEL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REÚBLICA

El punto a estudio, esgrime la parte toral del presente trabajo en cuanto a la comprensión del problema desde el punto de vista jurídico, ya que se aborda lo concerniente a la designación del Procurador General de la República, por parte del Presidente de los estados Unidos Mexicanos y la intervención del Poder Legislativo en la ratificación de dicha designación, ante lo cual prosigue analizar los numerales Constitucionales que rigen el acto de mérito.

3.1. ARTÍCULO 76 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN

³⁷ HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. *El Proceso Penal Mexicano*, Porrúa, México, 2002. pp. 107-108.

POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El artículo 76 fracción II de nuestra Carta Magna, anota:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

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

En la práctica legislativa de nuestro país, podemos percatarnos que la facultad de ratificación de nombramientos por parte de esa Cámara Alta, ha sido casi en automático, es decir, no es realizada valoración alguna a la propuesta del Poder Ejecutivo, ya que los Legisladores no realizan un estudio previo de las características de la persona propuesta.

Por lo anterior podemos concluir que el Poder Legislativo no actúa en función de los intereses que representa, ya que por el contrario el acto de ratificación del nombramiento, aparece como un mero trámite administrativo, lo que se robustece con el hecho de que la Comisión Permanente, de igual forma también puede realizar la ratificación del nombramiento respectivo, ante lo cual se considera que resulta inoperante y simplemente burocrático el acto jurídico de ratificación, donde el Poder legislativo no ejerce un contrapeso real para asegurar la correcta Procuración de Justicia en nuestro país, situación que comparte Manuel Gómez Oropeza en lo concerniente al acto de ratificación al expresar que:

“ . . .Una de las facultades más utilizadas por el Senado y menos reglamentada, es la ratificación del nombramiento de ciertos funcionarios, cuya designación corresponde, en principio, hacerla al Poder Ejecutivo. Su finalidad es compartir la facultad de nombramiento, una de las más poderosas políticamente, de ciertos funcionarios de la carrera hacendaría, militar y diplomática. A pesar de la exigencia de una ley reglamentaria, no se ha expedido ninguna, aunque no por

ausencia de proyectos, tales como el de Silvano Barba González del 4 de diciembre de 1953 o el de Manuel Tello del 20 de octubre de 1964. La ratificación de diplomáticos ha sido prácticamente automática, aunque ha habido dos casos de rechazo: el de Alfonso Castellet en 1932 y el Carlos Ferrer en 1982. Los empleados superiores de Hacienda fueron ratificados hasta los años treinta y después de esta década no ha habido mas ratificaciones. Históricamente no se justifica esta disposición y cabría su derogación. Mediante reforma del 10 de febrero de 1944 a la fracción III, se cambió el término de "supremos" por el de jefes superiores del ejército y la armada nacionales. . .".³⁸

Con relación al tema tratado, a continuación ofrecemos una sinopsis de los casos de ratificación, o no ratificación, por parte del Poder Legislativo, de donde podemos apreciar el número de ratificaciones, lo cual nos servirá para contar con un marco referencial de dicha circunstancia, siendo los siguientes.

Ratificación de Nombramientos

- 1917. 6 de agosto. Leon Ailland, tesorero de la Federación.
23 de noviembre. Reglas sobre nombramiento de magistrados.
14 de diciembre. Francisco Murguía, militar (se opuso Isafas Díaz).
- 1918. 16 de octubre. Esteban B. Calderón, Director del Timbre.
18 de octubre. Manuel Cepeda Medrano, tesorero de la Federación.
- 1919. 10 de enero. Resolución de la Comisión Permanente en el sentido de que la ratificación de los jefes superiores del Ejército y Armada debe hacerse por el Senado, con el estado de las hojas de servicio de los candidatos a generales.
3 de octubre y 10 de diciembre. No ratificación del general Álvaro Obregón. Ratificado el 30 de diciembre de 1927. 9 de octubre. Se hacen cargos a los integrantes de la Comisión revisora de hojas de servicios.
22 de noviembre. Propuesta de Ancona Albertos y Avila y Castillo para apresurar la ratificación de los grados militares.
- 1920. 23 de septiembre. Ratificación de Alberto de la Canal, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda.
10 de noviembre. El Senado solicita a la Secretaría de Hacienda, someta a la ratificación el tesorero mayor de la Federación y el oficial mayor.
- 1922. 4 de septiembre y 10 de octubre. Francisco Medina Mora, oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. 26 de septiembre. Luis G. Velazquez, Dir. de Aduanas de la SH y CP.
- 1923. 30 de enero. Luis de León, subsecretario de la SH y CP.
30 de enero. Benjamín Marín, oficial mayor de la SH y CP. 14 de marzo. Gabino Fraga, oficial mayor de la SH y CP. 2 de octubre. Manuel García Nuñez, oficial mayor de la SH y CP. 2 de octubre. Antolín Jiménez, Director interino del Timbre.

³⁸ GOMEZ OROPEZA, Manuel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM-Departamento del Distrito Federal, México, 1990, p. 321.

1924. 24 y 31 de octubre, 11 y 23 de diciembre. No ratificación de nombramientos militares de Guadalupe Sánchez y otros. 29 de diciembre. José Vázquez Schiaffino, director del Timbre.
1925. 2 de septiembre. José Vázquez Schiaffino, subsecretario de Hacienda. 4 de septiembre. Tomas Orozco Jr., jefe del Departamento del Impuesto sobre la Renta. 10 de septiembre. Alberto Langarica, director del Timbre.
6 y 7 de octubre. Guilebaldo Elías, director de Aduanas.
7 y 15 de octubre, 23 de noviembre. Designación de una Comisión del Senado para acercarse a las autoridades militares a efecto de que estas sometan a ratificación del Senado los nombramientos de los jefes superiores. 19 de octubre. Ratificación de ministros de la Suprema Corte.
26 de octubre. Establecimiento de plazos para someter a ratificación del Senado nombramientos de funcionarios.
23 de noviembre. Enrique Calderón, director de Aduanas.
26 de noviembre. Angel Cea, Director del Timbre.
1926. 24 de agosto. Ratificación de Mministro provisional.
16 de noviembre. No ratificación de Eugenio García Maldonado.
1927. 1º de diciembre. Ratificación del general Alvaro Obregón.
1928. 21 de diciembre. Nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia.
1930. 13 de octubre. No ratificación de los grados militares que colaboraron con Victoriano Huerta. 25 de noviembre. No ratificación de Medina Barren.
5 de diciembre. Solicitud del Senado al secretario de Hacienda para que le someta a su ratificación la designación de sus altos funcionarios.
1931. 8 y 9 de septiembre. Ratificación de ministros de la Suprema Corte de Justicia.
1932. 6 y 9 de septiembre. Ratificación de los ministros José López Lira y Alfonso Pérez Gasga.
6 de septiembre. Informa Luis B. Rochm que fue designado director general de Correos.
23 de septiembre. Alfonso Herrera, oficial mayor de la SH y CP.
13 de octubre. Lorenzo Hernández, tesorero general.
23 de septiembre. No ratificación del nombramiento del diplomático Alfonso Castellot.
14 de noviembre. Ratificación de grados de capitán de navío, comodoro y contraalmirante.
16 de diciembre. No ratificación del grado militar de Rodolfo Herrero.
1933. 16 de noviembre. No ratificación de grados militares de Pomposo Vargas y Napoleón Cabrera.
12 de diciembre. Alfonso Gallardo, oficial mayor de Administración Interna.
Gonzalo Quintana, tesorero de la Federación. Ulises Irigoyen, oficial mayor de Impuestos Interiores. ,
15 de diciembre. No ratificación de grado militar de Enrique Calleros.
1934. 16 de octubre. No ratificación de grado militar de Ernesto Rios Ruiz. 30 de octubre. No ratificación de grado militar de Miguel Ramos. 18 de diciembre. Comunicación del Senado a la Secretaria de Hacienda para que esta someta a ratificación de sus funcionarios. 27 de diciembre. Efram Buenrostro, subsecretario de Hacienda. Roberto López, oficial mayor. Jesus Silva Herzog, director general de Ingresos. Ricardo Zebada, director general de Crédito. Rafael Padilla Nervo, director general de Egresos. Antonio Carrillo Flores, jefe del departamento Consultivo. Daniel F. Renteria, Subtesorero de la Federación.
Andres Serra Rojas, subdirector general de Bienes Nacionales.
J. Vazquez Santaella, subdirector general de Ingresos.
Mauricio Magdaleno, director de la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta.
Juan Arau Reus, jefe de la Oficina de Personal.
Vfctor Villasenor, jefe del departamento de Bibliotecas y Archivos.
1936. 30 de septiembre. Ratificación de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.
1937. 12 de noviembre. No ratificación del grado militar de Agustm Ceballos Malavear. 8 de diciembre. No ratificación del comodoro Angel Corzo.
1940. 9 de septiembre, 21 de octubre. Ratificación del magistrado interino Anastasio Garca Toledo del Tribunal Fiscal de la Federación. 30 de diciembre. Toma de protesta de varies ministros de la Suprema Corte de Justicia.
1941. 17 y 19 de septiembre. Ratificación del nombramiento de ministro de la Suprema Corte, Emilio Pardo Aspe.
28 de noviembre. No ratificación del grado de coronel de Enrique Calderón Rodríguez.
23 y 24 de diciembre. Discusión y boicot a la ratificación del grado militar de Leobardo Ruiz Camarillo.
1942. 9 y 29 de noviembre. Carlos I. Meléndez, ministro de la Suprema Corte de Justicia.
17 de noviembre. Ratificación *post mortem* del capitán de navío Arturo Laphan Tejero para efecto de otorgar pensión a su viuda. 15 y 22 de diciembre. José Rodríguez Malpica, contralmirante; Mario Rodríguez Malpica, comodoro.

- 18 y 22 de diciembre. Ratificación magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.
30 de noviembre, 23 de diciembre. Ratificación de un contraalmirante. 30 de diciembre. Ratificación de varios comodores.
1943. 10 de diciembre. Ratificación de varios contraalmirantes y vicealmirantes.
1944. 22 de septiembre. Ratificación de ministros de la Suprema Corte de Justicia.
5 de diciembre. Ratificación de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.
1946. 30 de diciembre. Ratificación de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.
1947. 2 de septiembre. Dolores Heduan Virues, Magistrada del Tribunal Fiscal de la Federación.
11 de noviembre. Ricardo García Cepeda, magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación.
1948. 13 de diciembre. Ratificación de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.
1949. 18 de octubre. José Vázquez Santaella, Magistrado interino del Tribunal Fiscal.
8 de diciembre. Ratificación de varios diplomáticos, entre ellos Rafael de la Colina.
20 de diciembre. Ratificación de ministros de la Suprema Corte de Justicia.
27 de diciembre. Las licencias de los ministros de la Suprema Corte deben ser conocidas y autorizadas por el Senado.
1951. 28 de septiembre. Gabriel León de la Vega, magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación.
13 de noviembre. Luis Díaz Infante, ministro de la Suprema Corte de Justicia.
5 de diciembre. Arturo Martínez Adame, ministro de la Suprema Corte.
18 de diciembre. Ratificación de varios ministros de la Corte, entre ellos Felipe Tena Ramírez y Gabriel García Rojas.
1952. 11 de septiembre. Ratificación de varios ministros de la Suprema Corte.
23 de octubre. Debate sobre la ratificación *post mortem* de Carlos Tamborel.
25 de noviembre. José Rivera Pérez Campos, ministro de la Suprema Corte.
1953. 4 de septiembre. Carlos González Herrejon, magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación.
4 y 8 de septiembre. Ratificación de varios magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación.
18 y 27 de noviembre. Debate sobre el objetivo de la ratificación de los grados militares.
21 de diciembre. Manuel Zermeno Araico, almirante. 30 de diciembre. No ratificación del grado de general Santiago Pina Soria.
1954. 26 de diciembre. No ratificación del grado de coronel de Felix Galvan López.
1956. 24 de octubre. Carlos Franco Sodi, ministro de la Suprema Corte. 1959.
15 de octubre. Debate sobre si la Comisión Permanente puede ratificar nombramientos.
1961. 17 de octubre. María Cristina Salmoran, ministra de la Suprema Corte.
1962. 25 de septiembre. Rafael Rojina Villegas, ministro de la Suprema Corte.
1964. 8 de septiembre. Jorge Inarritu, ministro de la Suprema Corte. 1970.
29 de septiembre. Emilio Rabasa, embajador ante los Estados Unidos. 1982.
6 y 28 de diciembre. Discusion sobre la ratificación del embajador Carlos Ferrer Argote.

Como antecedente de la facultad del Presidente de la República, respecto al nombramiento del Procurador General, cabe mencionar que en un principio en nada tenía que ver el Poder Legislativo, puesto que la designación era totalmente libre, sin embargo al día de la fecha el Senado de la República ahora sí tiene intervención en este tópico, pero dicha reforma no ha cambiado nada en lo esencial, puesto que el Ejecutivo Federal sigue teniendo gran influencia en el funcionario encargado de la Procuración de Justicia, ante lo cual cabe mencionar las siguientes ideas al respecto.

“...Cabe mencionar que en un principio el Procurador General de la República era designado por el Presidente de manera directa, variándose el sistema por reforma de 31 de diciembre de 1994, que

prescribe que aunque a este funcionario lo sigue nombrando el titular del Ejecutivo Federal, ahora se hará con ratificación del Senado...”³⁹

“...Antes de la citada reforma, entre las facultades de nombramiento del Presidente de la República, específicamente, nombramientos casi completamente libres, la fracción II del artículo 89, establecía que el Ejecutivo Federal podía “nombrar y remover libremente a: los secretarios del despacho, el procurador general de la república, el gobernador del distrito federal y el procurador general de justicia del distrito federal...”⁴⁰

“...En este sentido se clasificaba a este tipo de nombramientos como *casi completamente libres*, porque jurídicamente el presidente tendría un amplio margen de libertad para hacer la designación, aunque respetando el artículo 91 constitucional que ordenara, en cuanto a los secretarios del despacho, que debían ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos; así como la disposición del artículo 102 de la Carta Fundamental que señalaba que el Procurador General de la república tendría que satisfacer los mismos requisitos que un ministro de la Suprema Corte de Justicia. En lo correspondiente al Gobernador y Procurador General de Justicia del Distrito Federal, la Constitución no establecía requisito alguno...”⁴¹

Con las disposiciones constitucionales vigentes, la potestad de designar al Procurador corresponde al Presidente de la República, pero la facultad de ratificar dicho nombramiento es exclusiva del Senado, sin embargo como se mencionó líneas anteriores, se considera que sigue existiendo un gran rezago en cuanto a la credibilidad de las actuaciones del Ministerio Público, al considerarse que dicha institución se encuentra

³⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Función Constitucional del Ministerio Público, tres ensayos y un epílogo, *Ob. Cit.*, p. 67.

⁴⁰ CARPIZO, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, décimo-tercera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1996, p. 117.

⁴¹ *Id.*

viciada con intereses de diferentes índoles, pero principalmente de carácter político, por consiguiente se concluye que la reforma consistente en otorgarle facultades al Senado respecto a la ratificación del nombramiento del Procurador General, no ha sido trascendental para lograr su propósito, que es conseguir un contrapeso y control político.

3.2. ARTÍCULO 78 FRACCIÓN V DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Este dispositivo establece:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

La figura de la Comisión Permanente, no puede ser concebida como un real contrapeso al Poder Ejecutivo, ya que los trámites tratados ante ella, no son de carácter legislativo, además de que el número de sus miembros integrantes no conforman la mayoría absoluta, misma que a nuestro parecer debe operar en cuestiones de trascendencia medular, como lo es el caso que nos ocupa, puesto que ello implica en esencia que la mayoría de los mexicanos se encuentren representados al momento de la votación respectiva en la ratificación del Procurador General de la República, lo que no puede suceder si solo se encuentran

presentes los legisladores que conforman la comisión permanente, criterio que es coincidente con la siguiente idea.

“...La Comisión Permanente no es un órgano legislativo por modo absoluto, en el sentido de que no tiene la potestad de elaborar ley alguna, en cuyo ejercicio por tanto, no sustituye al Congreso de la Unión. Sus atribuciones son político-jurídicas, revistiendo unas el carácter de *provisionalidad* y otras el de *definitividad*. En el primer caso sus decisiones quedan supeditadas a lo que resuelva, de acuerdo con su correspondiente competencia, dicho congreso o alguna de las Cámaras que lo forman. En el segundo caso, la Comisión Permanente puede emitir resoluciones sin que éstas se sujeten a la ratificación de los referidos órganos...”.⁴²

Asimismo, en razón de su objeto, se considera que la Comisión Permanente, no debe contar con la facultad de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, ya que su esencia va enfocada a no retardar el desahogo de asuntos burocráticos administrativos, aunado a que esa Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión que únicamente se integra durante los recesos de éste, en los términos que señala la Norma Fundamental, y que su finalidad es la de desempeñar las funciones que este ordenamiento expresamente le señala, es decir, ser un órgano transitorio, pues se integra para un periodo determinado y, por ende, transcurrido éste cesa en sus funciones, por ello el nombramiento del funcionario encargado de la Procuración de Justicia, no es un asunto menor que debe ser tratado bajo esta perspectiva.

Por otro lado, si se presentase la necesidad de nombrar un Procurador de manera urgente, la Ley Orgánica establece la suplencia respectiva por

⁴² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo quinta edición, Porrúa, México, 2002, p. 724

parte del Subprocurador correspondiente, por ello la Comisión permanente solo podrá convocar al Congreso a sesión extraordinaria para que por mayoría absoluta se realice designación y ratificación del funcionario en comento.

Por otro lado, una unas y otras facultades de la Comisión Permanente se han visto modificadas con el tiempo. Ya en la última reforma del artículo 78, queda determinado que, solamente en los recesos del Congreso General, la Comisión Permanente podrá hacer la ratificación, que del nombramiento del Procurador General de la República haga el Ejecutivo Federal, facultad que conforme al artículo 76 fracción II de la Constitución, corresponde al Senado.

Al respecto, me permito transcribir la siguiente tesis del Tribunal más óptimo del país, con relación a las facultades de la Comisión Permanente, respecto a la facultad de convocatoria.

Octava Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y Gaceta.
Tomo: I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988.
Pag. 111.

SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO DE LA UNION, CONVOCATORIA A LA COMISION PERMANENTE ESTA CONSTITUCIONALMENTE FACULTADA PARA EXPEDIRLA. El hecho de que la fracción IV del artículo 79 constitucional permita que la Comisión Permanente acuerde la propuesta del presidente de la República, no significa que cuando éste solicite convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, la citada comisión deba limitarse a expedir el acuerdo respectivo y que la convocatoria necesariamente tenga que hacerla el titular del Ejecutivo Federal, toda vez que, del contenido de los artículos 67, 79, fracción IV, y 89, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se deduce que el acto de convocación deba provenir del órgano que lo solicite y sí, en cambio, que la propia Comisión Permanente está facultada para acordar favorablemente la convocatoria, así como para convocar ella misma al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, ya que el artículo 67 constitucional la autoriza para expedir tal convocatoria, sin que limite esta facultad al caso en que la propuesta de convocar a sesiones extraordinarias surja de la Comisión Permanente; en consecuencia, la convocatoria expedida en las señaladas circunstancias, resulta legítima, porque tiene su fundamento en las citadas disposiciones de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 4348/87. Cydsa, S.A. 7 de junio de 1988. Unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Jorge Fermín Rivera Quintana.

En vista de lo anterior, se considera que la Comisión Permanente sólo podrá convocar al Congreso, para que por mayoría absoluta se haga la designación conducente, mediante el procedimiento de insaculación que se propone, a través de ambas Cámaras, ya que en caso contrario como se mencionó líneas atrás, al no quitarle la facultad a la Comisión Permanente, el trámite de la ratificación seguirá siendo de naturaleza burocrática administrativa, sin la relevancia que debe ostentar, al consistir dicho acto en nombrar al funcionario encargado de la Procuración de Justicia en el ámbito Federal.

3.3. ARTÍCULO 89 FRACCION IX DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Por disposición de este numeral:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

IX. Designar, con ratificación del senado, al Procurador General de la Republica.

Con relación a este tópico, cabe mencionar que la facultad del titular del Ejecutivo Federal de designar al Procurador General de la República, a nuestra consideración, obedece a que dicho funcionario ostenta la calidad de un servidor público de confianza y por ende cuenta con un estricto acercamiento a la institución Presidencial, es decir, que la Procuración de Justicia, se entiende como una de las atribuciones y responsabilidades que debe recaer en ese poder ejecutivo, situación que no es compartida, ya que como se sustentará más adelante, la

Presidencia de la República es una institución que representa intereses específicos, mismos que no deben de inmiscuirse de ninguna manera con el actuar del funcionario encargado de la procuración de justicia, postura que encuentra eco con Jorge Madrazo en cuanto al nivel de confianza que tiene el Procurador, hacia con el Presidente de la República, al expresar que: *Ahora bien, además del poder reglamentario, el presidente goza de otra serie de facultades relativas al nombramiento de sus más cercanos colaboradores; de los empleados de confianza de la administración pública federal.*⁴³

Como podremos percatarnos, una de las más importantes facultades administrativas del ejecutivo es la designación o nombramiento de una amplia gama de funcionarios. A nivel Constitucional, el artículo 89 en sus fracciones II, III, IV, V, IX y XVIII contienen las facultades de nombramiento del presidente, generalmente la doctrina divide de la siguiente forma los nombramientos que hace el ejecutivo:

- **Nombramientos absolutamente libres.** De acuerdo con la fracción II nombra y remueve libremente a: los Secretarios de Despacho, Agentes Diplomáticos, y empleados superiores de Hacienda, además de los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución y las Leyes.
- **Nombramientos sujetos a la ratificación del senado.** Con la ratificación del senado nombra a: los ministros y agentes diplomáticos; cónsules generales; los coroneles y demás oficiales superiores del ejercito, la armada y fuerza aérea nacionales y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia y el Procurador General de la República.
- **Nombramientos realizados con sujeción a lo dispuesto en leyes ordinarias.** De acuerdo con el tercer supuesto de la fracción II del artículo

⁴³ MADRAZO, Jorge. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM-Departamento del Distrito Federal, México, 1990, p. 372.

89, el presidente nombra y remueve libremente a los empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este especificado de otro modo en la Constitución o en las leyes. La ley que contiene los procedimientos de admisión y cese de los empleados de la Unión es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo artículo 59 enumera a los trabajadores de confianza, que son los que nombra y remueve libremente el ejecutivo.

El presidente nombra a muchos otros funcionarios de muy alta categoría en los términos de las leyes ordinarias, por ejemplo: al director general del CONACYT, al director general y subdirectores de PEMEX; al director general del IMSS, al director general del ISSSTE, etcétera.⁴⁴

Sobre este particular el Poder Judicial de la Federación ha expresado lo siguiente.

Sexta Época

Instancia: Cuarta Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: Quinta Parte, XXXVI

Página: 92

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. TRABAJADORES DE CONFIANZA DE LA. El inciso a) de la fracción II, del artículo 4o. estatutario previene que son trabajadores de confianza aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiere la aprobación expresa del presidente de la República. Ahora bien, si en el caso no quedó comprobado que el nombramiento del actor o su ejercicio requiriera tal aprobación, pues si bien es cierto que en los nombramientos que acompañó a su demanda aparece que fueron otorgados por el C. Presidente de la República en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 89, fracción II de la Constitución Política, tales nombramientos aparecen expedidos por el procurador general de la República, sin que la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal establezca que el puesto de médico asistencial "k" requiera para su nombramiento tal aprobación expresa del C. Presidente de la República, pues ese requisito sólo se exige para el nombramiento del procurador general de la República, así como de los subprocuradores y agentes del Ministerio Público Federal, quienes serán nombrados por el propio presidente a propuesta del procurador general, de manera que el personal a que se refiere el artículo 22 de la ley orgánica mencionada, que previene que la dirección de averiguaciones previas penales contará con una oficina de servicios periciales y un laboratorio de investigación criminalística, puede ser nombrado directamente por el procurador y con fundamento en lo dispuesto por la fracción XII del artículo 15 del repetido ordenamiento, que le faculta para señalar las labores que deben desempeñar

⁴⁴ Véase. CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991, pp. 74-75.

los miembros del personal de la procuraduría y para nombrar al personal de base. Por otra parte, si tampoco demostró el titular quejoso que debiera considerarse al actor como miembro de la Policía Judicial Federal y consecuentemente como empleado no protegido por el Estatuto Jurídico, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 4o., fracción II, inciso c), ya que entre los elementos que señala el artículo 38 de la repetida ley, y que forman la organización de la Policía Judicial Federal, no se encuentra el puesto de médico asistencial "k" desempeñado por el actor.

Amparo directo 6519/59. Procuraduría General de la República. 29 de junio de 1960. Cinco votos. Ponente: Agapito Pozo.

Como se señala en la anterior tesis, podemos percatarnos de que el nombramiento del Procurador General de la República, solo le compete al Ejecutivo Federal, ante lo cual se considera que la vinculación entre el primero hacia con el segundo es insoslayable, en función de que la posición política-jurídica del Procurador General se debe a una decisión unipersonal, lo cual puede originar lealtades hacia con la persona y no hacia la institución.

Es por lo anterior que se considera que la facultad de nombramiento del Presidente de la República respecto al Procurador General, debe ser eliminada, ya que nuestra realidad política nos obliga a cuestionarnos acerca de la actuación del ministerio público en la integración de las averiguaciones previas y los intereses que en ellas se defienden, cuando el mismo es subordinado del Procurador General, situación en la cual ahondaremos en el capítulo conducente.

3.4. ARTÍCULO 102, INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De manera introductoria para el análisis del precepto e inciso en estudio, referiremos el siguiente antecedente vertido por Hector Fix Zamudio.

“ . . De acuerdo con la influencia francesa, en la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900, que modificó los artículos 91 a 96 de la Constitución Federal, suprimiendo de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador General y al Fiscal, y por el contrario, se dispuso en el segundo de estos preceptos que: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo", precepto reglamentado en la reforma al título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895, antes mencionado, por ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, y por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 16 de diciembre de 1908, expedida por el Ejecutivo federal en uso de facultades extraordinarias. . .”⁴⁵

Como podemos percatarnos, la reforma a este precepto implicó la relevancia del Ejecutivo Federal, hacia con el Procurador General de la República, en cuanto a su nombramiento y por ende la creación de un vínculo político y jurídico.

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del ejecutivo federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la comisión permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el ejecutivo.

Como podemos observar al frente del Ministerio Público estará el Procurador General de la República. Como una reminiscencia del artículo 91 de la Constitución Federal de 1857, que distinguía al Procurador de la República como integrante de la Suprema Corte de Justicia, pues tenía requisitos similares a los señalados para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la disposición vigente del

⁴⁵ FIX-ZAMUDIO, Hector. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM-Departamento del Distrito Federal, México, 1990, p. 427.

artículo 95 constitucional, salvo lo establecido en las fracciones V y VI del mismo precepto.⁴⁶ Este artículo faculta asimismo al Ejecutivo Federal a remover libremente de su cargo al Procurador General de la República.

En 1994 se dieron diferentes reformas, en virtud del nuevo régimen propuesto para la designación del procurador, dentro de las cuales cabe mencionar las relativas a las fracciones V del artículo 78, en cuanto a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y la II y IX del artículo 89, a propósito del nombramiento presidencial de altos funcionarios, entre ellos el Procurador de la República.

El nombramiento del Procurador constituye, pues, un acto jurídico-político complejo, porque se requiere la concurrencia de dos órganos del poder público. En cambio, el Ejecutivo, actuando a solas, puede resolver la remoción de dicho funcionario. No deja de ser discutible que un acto unilateral haga cesar los efectos de otro bilateral o complejo. De un múltiple origen proviene el Ministerio Público Nacional. Ostenta características *sui generis* en relación con sus equivalentes de otros países. Cada uno de estos corresponde a determinada evolución histórica y a circunstancias específicas. Me parece erróneo enjuiciar al Ministerio Público mexicano a la luz de experiencias extranjeras y pretender que se ajuste a éstas. Pretensión tan improcedente como sería la inversa: postular que el Ministerio Público de otros países deba adecuarse al modelo mexicano⁴⁷

⁴⁶ Artículo 95 constitucional. "Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la nación, se necesita: ...V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento".

⁴⁷ Véase. CARRILLO PRIETO, Ignacio. *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, UNAM-PGJDF, México, 1997, pp. 43-45.

Con relación a esta facultad de nombramiento del Presidente de la República, a continuación se transcriben criterios del Poder Judicial Federal.

Novena Época

Instancia: SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XV, Mayo de 2002

Tesis: I.7o.A.171 A

Página: 1265

PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. NO ESTÁ OBLIGADO A FIRMAR EL DECRETO DE REFORMAS AL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA DEPENDENCIA DE LA QUE ES TITULAR (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE). Del artículo 92 de la Constitución General de la República se advierte que todos los reglamentos y decretos, entre otros, los del presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Ahora bien, el procurador general de la República no estaba obligado a firmar el decreto por el que se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de mil novecientos noventa y siete, pues dicho procurador no es secretario de Estado ni jefe de departamento administrativo, lo cual se desprende de los artículos 1o., párrafos primero y segundo, 2o. y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se dice lo anterior, porque la mencionada institución no se encuentra incluida entre las dependencias del Poder Ejecutivo de la Unión con las que contará para el despacho de los asuntos del orden administrativo; por tanto, al no formar parte de la administración pública federal centralizada, su titular no se encontraba obligado a firmar el aludido decreto de reformas. No es óbice a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establezca que dicho ordenamiento tiene por objeto organizar esa procuraduría, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, porque tal precisión se hizo para señalar que la mencionada procuraduría no es un órgano del Poder Judicial Federal, dado que el artículo 102-A de la Constitución, que se refiere al Ministerio Público de la Federación, se encuentra ubicado en el capítulo IV, "Del Poder Judicial" de la propia Constitución.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 4517/2001. Raúl Guillén Villatoro. 30 de enero de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Salvador Flores Carmona.

La fracción segunda del artículo 102, apartado A) Constitucional se encarga de establecer las atribuciones que compete realizar al Ministerio Público, de las cuales cabe mencionar los siguientes criterios.

MINISTERIO PÚBLICO. FACULTADES DEL. Si bien es cierto que los artículos 21 y 102 de la Constitución General, facultan al Ministerio Público para la investigación de los delitos y la persecución de los responsables, así como para buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, no es menos evidente que estos preceptos deben cumplirse por parte del agente del Ministerio Público, sin contrariar en lo más mínimo las garantías consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, cuyo espíritu, evidentemente, se extiende hasta evitar las molestias innecesarias a los ciudadanos, cuando están obligados a atender el requerimiento de las autoridades.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Primera Sala. Tomo CVII. Página 2204. Tesis Aislada.

MINISTERIO PÚBLICO. DEBE PRESENTAR PRUEBAS. Si bien es cierto que el Ministerio Público Federal tiene el carácter de parte reguladora del procedimiento en el juicios de garantías, también lo es que no obstante tal carácter, está en la obligación, al igual que las demás partes del juicio, de aportar los elementos que justifiquen las promociones y afirmaciones que haga.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Segunda Sala. Tomo LVXXXIII. Página 4009. Tesis Aislada.

MINISTERIO PÚBLICO. El artículo 102 constitucional, aunque refiriéndose al Ministerio Público Federal, en realidad no hace más que venir a desarrollar la misma institución del ministerio Público, definiendo, por decirlo así, en qué consiste el ejercicio de la acción penal, que conforme al artículo 21 de la misma Constitución, es exclusiva del Ministerio Público, sin distinguir que este sea federal o del fuero común, pues el último no puede tener funciones distintas o más limitadas que las que tiene el federal; por tanto, si el Ministerio Público no solicita la orden de aprehensión, el juez no tiene facultades para dictarla.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Pleno. Tomo XIX. Página 252. Aislada.

“Si se toma en cuenta la gran variedad de atribuciones que se confieren al Ministerio Público en nuestro país, tanto en la esfera nacional como local, que se apoyan en la interpretación de los principios y del espíritu de los preceptos fundamentales que regulan su ejercicio, dicha interpretación tiene influencia en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos, y lo que es más trascendente, en la dignidad y la libertad de los gobernados a través de la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal...”⁴⁸

⁴⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Función Constitucional del Ministerio Público, tres ensayos y un epílogo, *Ob. Cit.*, p. 34.

De los anteriores criterios del Poder Judicial Federal, podemos percatarnos que se le han acumulado al Ministerio Público numerosas funciones, previstas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de la siguiente manera:

En el orden Penal:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

b) Investigar los delitos del orden federal, así como los delitos del fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción, conforme a las normas aplicables con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 20 de esta Ley, y otras autoridades, tanto federales como del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables y de los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados;

d) Ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

e) Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;

f) Restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables;

g) Conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos previstos por el artículo 20, apartado A, fracción I y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

h) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte;

i) En aquellos casos en que la ley lo permita, el Ministerio Público de la Federación propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia;

j) Determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente;

k) Determinar la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

l) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;

3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y

6. En los demás casos que determinen las normas aplicables.

m) Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;

n) Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables, y

ñ) Las demás que determinen las normas aplicables.

Cuando el Ministerio Público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querrela o de cualquier otro acto equivalente, que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades harán saber por escrito al Ministerio Público de la Federación la determinación que adopten.

En los casos de detenciones en delito flagrante, en los que se inicie averiguación previa con detenido, el Agente del Ministerio Público de la Federación solicitará por escrito y de inmediato a la autoridad competente que presente la querrela o cumpla el requisito equivalente, dentro del plazo de retención que establece el artículo 16, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B) Ante los órganos jurisdiccionales:

a) Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso;

b) Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente;

c) Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación;

e) Formular las conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y

perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal;

f) Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales, y

g) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

C) En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito:

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

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

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

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

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

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

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

En materia de Amparo:

II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:

a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;

En materia de Controversias Constitucionales:

b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el

ejercicio de las facultades que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República mantendrá informado al Presidente de la República de los casos relevantes, y requerirá de su acuerdo por escrito para el desistimiento;

c) Intervenir como coadyuvante en los negocios en que las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sean parte o tengan interés jurídico, a solicitud del coordinador de sector correspondiente. El Procurador General de la República acordará lo pertinente tomando en cuenta la importancia que el asunto revista para el interés público.

Los coordinadores de sector y, por acuerdo de éstos las entidades paraestatales, conforme a lo que establezca la ley respectiva, por conducto de los órganos que determine su régimen de gobierno, deberán hacer del conocimiento de la Institución los casos en que dichas entidades figuren como partes o como coadyuvantes, o de cualquier otra forma que comprometa sus funciones o su patrimonio ante órganos extranjeros dotados de atribuciones jurisdiccionales. En estos casos la Institución se mantendrá al tanto de los procedimientos respectivos y requerirá la información correspondiente. Si a juicio del Procurador General de la República el asunto reviste importancia para el interés público, formulará las observaciones o sugerencias que estime convenientes, y

En materia de Derecho Internacional:

d) Intervenir en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales, precisamente en virtud de esta calidad. Cuando se trate de un procedimiento penal y no aparezcan inmunidades que respetar, el Ministerio Público de la Federación procederá en cumplimiento estricto de sus obligaciones legales, observando las disposiciones contenidas en los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.

III. Intervenir en la extradición o entrega de inculcados, procesados, sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte;

IV. Requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a los Estados integrantes de la Federación, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio Público de la Federación en ejercicio de sus funciones. El incumplimiento a los requerimientos que formule el Ministerio Público de la Federación será causa de responsabilidad en términos de la legislación aplicable;

V. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, y

Por último, cabe mencionar en un rubro aparte la fracción V, toda vez que resulta inconcebible que se pretenda lograr una procuración de justicia pronta, expedita y debida, cuando el actuar del ministerio público se puede encontrar viciado por intereses de carácter político, siendo este el tema a desarrollar en el presente trabajo, sin embargo hasta este

momento resulta importante referir que se considera que esta fracción no se cumple en la realidad.

Por otro lado, el segundo párrafo del inciso c), de la fracción V del artículo 107 constitucional dispone: “En los juicios civiles del orden federal las sentencias podrán ser reclamadas en amparo por cualquiera de las partes, incluso por la Federación, en defensa de sus intereses patrimoniales”, al respecto transcribimos la siguiente idea que tiene estrecha relación con el párrafo tercero del artículo constitucional en comento:

“El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares bajo dos bases distintas: como entidad soberana encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con las personas encargadas de la administración de aquellos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de usar de todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles para la defensa de unos y otras, entre ellos, el juicio de amparo; pero como entidad soberana no puede utilizar ninguno de esos medios sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconozca todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; además no es posible conceder a los órganos del Estado el recurso extraordinario de amparo por actos del mismo Estado manifestados a través de otros de sus órganos, porque se establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja de un particular que se hace valer contra el abuso de un poder”.⁴⁹

La representación de la Federación –especialmente en los casos en que se pueda afectar su patrimonio, pero también cuando se involucre su interés jurídico, aunque no sea patrimonial-, significa que en muchas ocasiones toda demanda en contra o en favor de los intereses de las Secretarías de Estado que manejan fondos federales que podrían ser afectados, deben ser atendidos por el Procurador General de la República.

⁴⁹ CASTRO, Juventino V. *La Procuración de Justicia*, segunda edición. Porrúa. México, 1997. p. 49.

La figura del Ministerio Público (federal o local), que con tanta frecuencia se asocia únicamente como figura del ámbito penal, se estructura totalmente en forma diferente. Ya no es una referencia al representante de la sociedad, o de ejecutor del *ius puniendi* que corresponde al Derecho represivo del Estado. Es ahora al representante de los intereses de la Federación, no más como figura soberana, sino como sujeto de intereses similares a los de las personas privadas.

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN. Conforme al artículo 102 constitucional, corresponde al procurador general de la nación, personalmente, representar a la nación, y, por ende, al Ejecutivo de la unión, en todos los negocios en que dicha Federación sea parte; por tanto, cuando se trata de juicios contra la nación, sólo el mismo procurador puede asumir la representación del ejecutivo, ya personalmente, ya por medio del agente que al efecto designe; y de no ser así, procede concluir que el juicio no ha sido seguido ni entendido con parte legítima, y que el amparo que promueva un agente del Ministerio Público Federal, atribuyéndose ilegalmente el cargo de representante del Ejecutivo de la Unión, no está promovido por parte interesada y debe sobreseerse en él.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Segunda Sala. Tomo XxiX. Página. 992. Aislada.

MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. Esta institución tiene por objeto ejercitar ante los tribunales de su fuero, las acciones penales, y defender los intereses de la Federación, ante los tribunales de cualquier orden, aparte de las demás atribuciones que le confieren la Constitución y las leyes, de modo que es incuestionable que tiene personalidad para interponer, ante los tribunales comunes, los recursos ordinarios procedentes para defender los intereses de la Federación.

Semanario Judicial de la Federación. Quinta Época. Tercera Sala. Tomo XXX. Página 1784. Aislada.

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

“La función de consejero jurídico del gobierno, estará a cargo de la dependencia del ejecutivo federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

4. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 1º DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

El primer párrafo del numeral 1º, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, señala:

Artículo 1.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Por disposición de la propia Ley Fundamental, artículo 102, apartado A, el Procurador de la República, cabeza del Ministerio Público federal, depende en forma directa del Ejecutivo y así lo reitera el artículo en comento.

En este sentido, se considera que el Ministerio Público Federal es un órgano del Poder Ejecutivo, ya que el Procurador General de la República es un funcionario nombrado, aunque con ratificación del Senado, por el Presidente de la República, además de poderlo remover libremente.

Con relación a este tema, Raúl Plascencia Villanueva ha expresado lo siguiente con relación al artículo en análisis y el tema en general:

“...En últimas fechas, se ha retomado la necesidad de otorgarle una real y efectiva autonomía a las instancias encargadas de la procuración de justicia, característica de la cual han adolecido en el decurso de la historia este tipo de instituciones.”

‘En tal sentido, recordemos la reforma de diciembre de 1994 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que precisamente dejó fuera de dicho contexto a la Procuraduría General de la República, lo cual se vinculó directamente con la reforma al artículo 102 constitucional, que también relevó a dicha institución de la función de ser consejera jurídica del gobierno federal al ordenar la creación de una Consultoría encargada del desempeño de tal labor.’

‘A la fecha, la Procuraduría General de la República se encuentra fuera del contexto de la administración pública federal, y en términos de su propia Ley Orgánica se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes orgánicas y demás disposiciones aplicables. Al respecto, cabe destacar que, en atención a la reforma de 1994, se establecieron nuevos criterios en cuanto al nombramiento y aprobación del cargo de procurador general de la República, los cuales pretendían otorgarle una mayor autonomía.’

‘La pretendida autonomía e independencia que se le otorga a la Procuraduría General de la República a fin de salvar la circunstancia de que la designación de su titular fuese una decisión del Ejecutivo federal se ha quedado corta, pues por otro lado, subsiste la circunstancia de que no obstante el control del Poder Legislativo en el nombramiento del Procurador General de la República, el titular del Ejecutivo conserva aun la facultad de removerlo libremente, sin necesidad de sujetar tal acto a ratificación del Senado, lo cual nos parece incongruente, pues si lo que se pretende es otorgar una autonomía e independencia a la Procuraduría respecto del titular del Poder Ejecutivo, entonces ésta debe basarse en criterios claramente definidos y sujetos a control respecto al nombramiento y remoción de sus miembros, superando las posibilidades de que el titular del Ejecutivo pueda remover al procurador sin la

intervención de la instancia que resolvió respecto de su nombramiento...”.⁵⁰

De la anterior idea, cabe resaltar que la Procuraduría General de la República, se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, por consiguiente a nuestro parecer se encuentra adscrita a este Poder de la Unión, es decir se encuentra bajo el mando del Presidente de la República como titular de la Administración Pública Federal, lo que trae consigo una indefinición jurídica, puesto que por un lado no es parte de la Administración Pública Centralizada, es decir no es catalogada dentro de las dependencias previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por otro lado, su misma Ley Orgánica establece que se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, siendo por ello necesario que sea definida su naturaleza jurídica, ya que a nuestro parecer el Ejecutivo Federal tiene las mismas facultades administrativas hacia con esa institución, que con las demás dependencias, por lo que en consecuencia se propone su definición como un Órgano Constitucional Autónomo, y los beneficios que ello implicaría desde el punto de vista de la imparcialidad en la procuración de justicia para el ámbito penal, vinculando así al Ministerio Público.

Ahora bien por cuanto hace al segundo párrafo del artículo en estudio tenemos que a la letra dice:

La certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de las funciones y acciones en materia de procuración de justicia.

Del párrafo en estudio, cabe precisar que para el presente trabajo, solo nos interesa lo concerniente a la imparcialidad que debe existir en la Procuración de Justicia, circunstancia que se sostiene no puede darse

⁵⁰ www.bibliojuridica.org/libros/1/159/34.pdf.

como tal, ya que el hecho de que el funcionario que preside el ministerio público federal, pertenece al ámbito del Poder Ejecutivo, implica una subordinación, aunado a que su designación y remoción también dependen de ese Poder, siendo por ello necesario aclarar que dichas circunstancias de carácter jurídico pueden derivar en lealtades hacia una persona y no hacia la institución, por consiguiente resulta relevante mencionar que a nuestra consideración el Poder Ejecutivo es impensable sin una connotación política, es decir, que el mismo no tenga vínculos con ciertos grupos de presión o poder económico.

Por lo esgrimido, cabe ahora cuestionarnos, ¿qué intereses defenderá el Procurador General de la República, los de la sociedad en su conjunto o bien los de su Jefe Inmediato?, ya que su actuar está supeditado al visto bueno del titular del Ejecutivo, en función de que si éste último considera inapropiado su actuar, lo puede remover libremente, sin la aprobación de otro poder o bien sin una reglamentación al respecto, es por todo lo anterior que se considera que por lo que hace a la imparcialidad que refiere el artículo en estudio, será inoperante en la práctica, mientras los intereses de carácter económico y político que rodean al Ejecutivo Federal puedan intervenir de manera indirecta en el actuar del ministerio público, a través de las instrucciones que le pueda dar el Presidente de la República al Procurador General de la República y este a su vez al Ministerio Público investigador, lo que será tratado y desarrollado en el último capítulo del presente trabajo.

Por otro lado y de modo complementario, cabe referir lo expresado por Sergio García Ramírez con relación al tema de la asesoría jurídica que debe tener el titular del Poder Ejecutivo, siendo lo siguiente:

“...Otro elemento relevante es el Attorney General de los Estados Unidos, es decir, el abogado general, el ministro de Justicia o jefe del

Departamento de Justicia, procurador, gran fiscal. Éste influyó ciertamente en la organización y en las funciones del Ministerio Público, particularmente en la Procuraduría General de la República. En la historia constitucional de los Estados Unidos, el Attorney General apareció prácticamente cuando nacía la federación americana. El primer procurador fue también el primer consejero jurídico del presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Jorge Washington. Esa tradición dos veces centenaria, que se ha conservado allá, lamentablemente ----a mi modo de ver---- se ha perdido aquí.'

'Por último, dato germinal en la constitución del Ministerio Público de nuestro tiempo reside en las diversas experiencias, realidades y requerimientos nacionales, que son el dato mexicano de nuestra institución...".⁵¹

Sobre estos antecedentes, cabe precisar que en la actualidad, lo relativo al Attorney General de los Estados Unidos, ya no tiene vigencia en nuestro país, ya que el asesoramiento en materia jurídica, ya no le corresponde a la Procuraduría General de la República, sino a la Consejería Jurídica Federal, siendo ello uno de los precedentes a nuestro parecer, de la independencia de ese funcionario (Procurador), con relación al Presidente de la República, puesto que al ya no ser su consejero jurídico, pierde cercanía, pero por otro lado gana mas independencia, que se hace necesaria para su correcto actuar en la Procuración de Justicia, puesto que entre menos relación de dependencia exista del Procurador General hacia los intereses políticos, mejor desempeño tendrá.

⁵¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, UNAM-PGJDF, México, 1997, pp. 1-3.

5. ANÁLISIS DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 53, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

A continuación se realizará el estudio del artículo 53 fracción II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que a la letra dice:

Artículo 53.- Son causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación y, en lo conducente, de los agentes de la policía federal investigadora y de los peritos:

II. Realizar o encubrir conductas que atenten contra la autonomía del Ministerio Público de la Federación, tales como aceptar o ejercer consignas, presiones, encargos, comisiones o cualquier otra acción que genere o implique subordinación indebida respecto de alguna persona o autoridad;

Sobre este precepto, se considera que igual que el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica que nos ocupa, resulta inoperante en la realidad, ya que por un lado el ministerio público investigador deberá oponerse a las instrucciones a él giradas, cuando afecten su autonomía, sin embargo la instrucción por él recibida pudo haberse originado en ámbitos donde este no tiene injerencia alguna, como en el caso de que el Presidente de la República realice un acuerdo con algún grupo de presión y ello derive en una instrucción para el Procurador General de la República, y de él hacia el Subprocurador y de éste hacia el Fiscal competente y de ahí al responsable de agencia y por último al ministerio público investigador, ante lo cual como se puede apreciar la representación social no tiene de primera instancia acceso directo al acuerdo que originó la instrucción recibida, que en un momento dado puede ser indebida, por ello se considera que desde el punto de vista jerárquico no opera la fracción, ya que le Ministerio Público no tiene conocimiento de dónde se originan las instrucciones indebidas y en segundo lugar, qué ministerio público se atreverá o se ha atrevido a desobedecer o cuestionar una orden directa del Procurador General de la

República, es decir, de que caso se ha tendido conocimiento de que un ministerio público haya denunciado esta situación de influyentismo hacia la institución de la Procuraduría General de la República, cuando el que lo hace se arriesga a que lo despidan o le inicien a él una indagatoria, además de que en el supuesto caso de que lo haga, se ve inconcuso que él mismo se inculpe al aceptar que realizó una conducta de las previstas en el precepto en estudio, por ello es que se considera que el Procurador General de la República debe gozar de una total independencia que lo lleve a poder actuar de manera totalmente imparcial, ya que una justicia politizada, jamás contendrá el elemento esencial de la imparcialidad en la emisión de determinaciones.

Es por todo lo anterior, que se considera que la fracción en comento, no opera correctamente, ya que la connotación política que en la actualidad priva en nuestro país, deriva en que la procuración de justicia se encuentre politizada, por ello, en la hipótesis de proceder la propuesta planteada, en cuanto a la naturaleza jurídica de órgano constitucional autónomo, sí tendría razón de ser el precepto en estudio al existir el marco jurídico necesario para otorgar la protección e independencia al ministerio público, puesto que sus superiores jerárquicos no sirven a intereses ajenos a los de la institución.

RESUMEN

En el presente capítulo, el Ministerio Público fue conceptualizado como el órgano dependiente del poder ejecutivo, que tiene a su cargo la investigación y persecución de los hechos ilícitos, que afectan a la sociedad en su conjunto y en lo particular a la víctima. Mismo órgano que tendrá las características de unidad, indivisibilidad, irrecusabilidad, e independencia.

Por lo que hace a la naturaleza jurídica del ministerio público, dicho órgano cuenta con las características de unidad, indivisibilidad, irrecusabilidad e independencia.

Con relación al análisis del artículo 76 fracción II Constitucional, se estableció que el acto de ratificación por parte del Senado de la República, no ha sido hasta el día de la fecha un medio de control o contrapeso en la designación del Procurador General de la República, siendo visto más bien como un acto de mero trámite administrativo, por consiguiente se considera inoperante con nuestra realidad actual.

Respecto al numeral 78 fracción V, de la Constitución Federal, se esgrime la inoperancia de que la Comisión Permanente pueda realizar el acto jurídico de ratificación de designación del Procurador General de la República, ya que en primer lugar al no contar con facultades legislativas y el número de legisladores que la integran no representa la mayoría de la sociedad, los trámites ante ella tratados no pueden ser de carácter trascendental, por ello se propone que la votación conducente, debe ser por mayoría absoluta, lo que implicaría una mayor representación de la sociedad en el momento de la designación y ratificación del Procurador General, quedándole a la Comisión Permanente solo la facultad de convocar a sesión extraordinaria para que por mayoría absoluta se realice la designación y ratificación del funcionario que será el responsable de la Procuración de Justicia en nuestro país, ya que de carácter interino, en términos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República será uno de los Subprocuradores el que debe ocupar el cargo.

Por cuanto hace a la fracción IX, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la facultad de designar al Procurador General, obedece en primer término a que su naturaleza debe ser entendida como de confianza y por ende como uno de sus colaboradores más cercanos del Presidente de la República, lo que originaba que el nombramiento fuese de carácter libre, sin embargo al día de la fecha interviene el Senado, pero se considera irrelevante dicha intervención, ya que en los hechos se entiende como libre.

Asimismo, con relación al numeral 102 Constitucional, se puede observar la relevancia del Ejecutivo respecto al Procurador General, en función de la facultad de designación que tiene hacia él, originándose así un vínculo jurídico-político, puesto que a pesar de que existe la ratificación del Senado, el Presidente de la República puede remover libremente al Procurador General, lo que puede traer consigo que exista un tipo de lealtad hacia la persona y no hacia la institución, toda vez que del criterio del titular del poder ejecutivo dependerá la permanencia del funcionario encargado de la procuración de justicia en nuestro país, toda vez que lo puede remover libremente.

Por otro lado, se realizó un estudio de los artículos 1º y 53 fracción II de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de donde se desprende que esa Procuraduría General de la República, se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, lo que en correlación con el artículo 102 Constitucional, robustece la

dependencia del Procurador General hacia con el titular del Poder Ejecutivo Federal, situación que debe ser corregida, al no existir una definición jurídica de la Institución en análisis, ya que por un lado no pertenece formalmente a la Administración Pública Centralizada, al no estar inmersa como una de las dependencias de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero por otro lado si se establece su pertenencia al poder ejecutivo, lo que trae consigo en la práctica que el Ejecutivo intervenga en las actuaciones del ministerio público de manera indirecta, siendo por ello que la referencia que se hace en el artículo 53 fracción II, consistente en sancionar al ministerio público que realice una conducta que violente su autonomía, recibiendo consignas en el ejercicio de sus atribuciones, resulta inaplicable, ya que la instrucción puede originarse desde el Ejecutivo Federal con el acuerdo de algún grupo de presión, información que puede ser restringida para el Representante Social y sólo recibiría la instrucción de su superior jerárquico inmediato que puede ser el responsable de agencia, por ello se propone que se acepte la propuesta de la autonomía constitucional, para que el numeral en estudio tenga aplicabilidad real.

CAPÍTULO III

SITUACIÓN MUNDIAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Desde el punto de vista del Derecho Comparado, respecto a la Institución del Ministerio Público, si algo puede apreciarse respecto de la mismas es que se trata de una institución problemática, aparato de difícil caracterización, sometido a la inevitable tensión entre sus fines constitucionales y su configuración orgánica que responden a paradigmas teórico-políticos y organizativos diversos e incluso contradictorios.

Asimismo y respecto a este tema cabe mencionar lo expresado por el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, de las Naciones Unidas, con relación a las características que debe reunir la institución en estudio, dando las siguientes recomendaciones que en lo particular se considera coinciden en lo esencial en lo propuesto en el presente trabajo, siendo las siguientes:

Primera: Prevalencia de la autonomía de gestión operativa, de tal manera que el Ministerio Público resuelva sus problemas operativos con independencia, dentro de su propia organización, sin perjuicio de dar cuenta de esta actividad, periódicamente, al poder o a los poderes de los cuales depende, quienes valorarán su labor posteriormente (*control a posteriori*).

En este sentido, supuesta una organización jerárquica, es la cabeza del Ministerio Público (unipersonal o colegiada) la responsable de su actuación y la sometida a la evaluación antes indicada. En el mismo sentido, es posible el flujo de sugerencias del poder político hacia la cabeza del Ministerio Público como expresión de la política de persecución penal del Estado, pero debería garantizarse; primero, la transparencia del sistema y, en segundo lugar, la posibilidad de resistencia fundada del Ministerio Público para que, en su caso, el desacuerdo sea decidido democráticamente.

Segunda: A los miembros técnicos, operativos del Ministerio Público, debe garantizárseles la inamovilidad mientras observen la debida conducta. Para ello, el procedimiento excepcional de su remoción debe ser transparente, asegurando un juicio imparcial que determine y fundamente la causa de su remoción. Ello integra fundamentalmente la formulación de un debido procedimiento disciplinario de esas características.

Tercera: La autonomía de gestión presupuestaria es otro de los mecanismos tendentes a conceder independencia funcional al Ministerio Público, sin perjuicio del control de la gestión *a posteriori*, por los órganos correspondientes del Estado.

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

Quinta: Las relaciones entre la policía y el Ministerio Público son extremadamente complejas. Por una parte, no conviene que el Ministerio Público pueda tomar decisiones de organización interna de la policía. Por la otra, conviene que la policía obedezca las instrucciones del Ministerio Público en los casos particulares ya ingresados al sistema penal. La policía tendrá intervención preponderante en los delitos tradicionales y ahí el fiscal operará, casi siempre, como control técnico de la policía. En cambio, en los delitos de investigación compleja y en los no tradicionales para los cuales, de ordinario, se requieren conocimientos teóricos suficientes (jurídicos y de otros campos del conocimiento) la investigación y persecución debe recaer preponderantemente sobre los funcionarios del Ministerio Público. En todo caso, como definición general, la policía debe ser auxiliar del Ministerio Público. La tendencia a formar organismos absolutamente técnicos de investigación, dependientes del Ministerio Público, es correcta, como lo es la de conformar secciones especializadas del Ministerio Público por categorías de delitos o de autores y también lo es en caso de delitos complejos. En cambio, es incorrecta la tendencia a excluir de la organización del Ministerio Público estas secciones especiales, particularmente la que se refiere al narcotráfico y más incorrecto aún otorgarle recursos humanos y materiales y un régimen laboral desproporcionado con respecto a sus colegas, desestabilizando el funcionamiento armónico del Ministerio Público.

Ahora bien, como se desprende de las anteriores características, vemos que ese organismo internacional refiere la importancia que tiene la independencia técnica y presupuestal del Ministerio Público, que son características medulares en la presente propuesta en cuanto a la autonomía que se propone, ya que la Autonomía Técnica y Presupuestal, son dos de las facultades a analizar en el próximo capítulo, sin embargo ahora corresponde realizar el estudio de la figura del Ministerio Público en diferentes países, para contar con un marco referencial y no

vinculatorio hacia la institución que pretendemos sea creada en nuestra Nación.

1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ARGENTINA

En Argentina, el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya función es la de promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad, en coordinación siempre con las demás autoridades de la República (artículo primero de la Ley Orgánica del Ministerio Público y 120 de la Constitución de la Nación Argentina).⁵²

“...Dentro del Derecho nacional argentino, por disposición de la propia Constitución, el Ministerio Público tiene un carácter bicéfalo, ya que éste está integrado por un Procurador General de la Nación y por un Defensor General de la Nación, cabezas respectivamente, del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa...”⁵³

“...Se trata de un órgano bicéfalo constituido por el Ministerio Público Fiscal y por el Ministerio Público de la Defensa. El primero nuclea y coordina la acción de los Fiscales y el segundo la de los Defensores Oficiales. Fiscales y Defensores son magistrados que se desenvuelven en el ámbito del sistema judicial cumpliendo diferentes funciones de orden legal en los procedimientos judiciales.’

‘El Ministerio Público Fiscal está dirigido por el Procurador General de la Nación, quien actúa en una doble función. Es por un lado el Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y se desenvuelve como tal en

⁵² En la Constitución Política de Argentina, la mención del Ministerio Público la encontramos de manera independiente, dentro de la sección cuarta del título primero.

⁵³ CEVASCO, Luis Jorge. *Principios de Derecho Procesal Penal Argentino*, Oxford University Press, Argentina, 1999, p. 89.

los asuntos judiciales en los que tiene intervención este cuerpo, dictaminando en las causas judiciales que a tal efecto le son remitidas. Es por otro lado el jefe máximo de todos los Fiscales y en tal sentido coordina su accionar, estableciendo, entre otras potestades y deberes, las pautas de la política criminal del estado. ...”⁵⁴

Ahora bien, por lo que hace a la adscripción del Ministerio Público en Argentina, cabe precisar que el mismo, formalmente no pertenece a ningún poder, ya que goza de autonomía al respecto, como se desprende de la descripción legal del artículo 1º de la Ley Orgánica del Ministerio Público en Argentina al expresar:

PRINCIPIOS GENERALES

ARTICULO 1º— El Ministerio Público es un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad. Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura. El principio de unidad de actuación debe entenderse sin perjuicio de la autonomía que corresponda como consecuencia de la especificidad de las funciones de los fiscales, defensores y tutores o curadores públicos, en razón de los diversos intereses que deben atender como tales. Posee una organización jerárquica la cual exige que cada miembro del Ministerio Público controle el desempeño de los inferiores y de quienes lo asistan, y fundamenta las facultades y responsabilidades disciplinarias que en esta ley se reconocen a los distintos magistrados o funcionarios que lo integran.

Por consiguiente, cabe expresar que el Ministerio público en Argentina, goza de la prerrogativa que proponemos en cuanto al cambio de naturaleza jurídica a un órgano constitucional autónomo, es decir que no

⁵⁴ <http://www.mpf.gov.ar/aa%20mpf.htm>

pertenece a ningún otro poder, sin embargo adolece del mismo vicio, en cuanto a la intervención del Poder Ejecutivo en su designación.

A continuación se referirá lo relativo a la integración del Ministerio Público en ese país.

1.1. COMPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FISCAL

Conforme al artículo tercero de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, el Ministerio Público Fiscal está integrado por los siguientes magistrados: a) Procurador General de la Nación; b) Procuradores Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas; c) Fiscales Generales ante los tribunales colegiados, de casación, de segunda instancia, de instancia única, los de la Procuración General de la Nación y los de Investigaciones Administrativas; d) Fiscales Generales Adjuntos ante los tribunales y de los organismos enunciados en el inciso c); e) Fiscales ante los jueces de primera instancia: los Fiscales de la Procuración General de la Nación y los Fiscales de Investigaciones Administrativas; f) Fiscales Auxiliares de las fiscalías de primera instancia y de la Procuración General de la Nación.

1.2. COMPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA.

De acuerdo con el artículo cuarto de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina, el Ministerio Público de la Defensa está integrado por los siguientes magistrados: a) Defensor General de la Nación; b) Defensores Oficiales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; c) Defensores Públicos de Menores e Incapaces ante los Tribunales de Segunda Instancia, de Casación y ante los Tribunales Orales en lo Criminal y sus Adjuntos; y Defensores Públicos Oficiales ante la Cámara de Casación Penal, Adjuntos ante la Cámara de Casación Penal, ante los Tribunales Orales en lo Criminal, Adjuntos ante los Tribunales Orales en lo Criminal, de Primera y Segunda Instancia del Interior del País, ante los Tribunales Federales de la Capital Federal y los de la Defensoría General de la Nación; d) Defensores Públicos de Menores e Incapaces Adjuntos de Segunda

Instancia, y Defensores Públicos Oficiales Adjuntos de la Defensoría General de la Nación; e) Defensores Públicos de Menores e Incapaces de Primera Instancia y Defensores Públicos Oficiales ante los Jueces y Cámaras de Apelaciones; f) Defensores Auxiliares de la Defensoría General de la Nación. Integran el Ministerio Público de la Defensa en calidad de funcionarios los Tutores y Curadores Públicos cuya actuación regula la Ley en comento.

Tanto el Procurador General de la Nación como el Defensor General de la Nación son designados por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes.

Para la designación del resto de los magistrados mencionados en los incisos b), c), d), e) y f) de los artículos tercero y cuarto, el Procurador General de la Nación o el Defensor General de la Nación, en su caso, son quienes deben presentar una terna de candidatos al Poder Ejecutivo de la cual éste elige uno,⁵⁵ cuyo nombramiento requerirá el acuerdo de la mayoría simple de los miembros presentes del Senado (artículo quinto de la Ley).

Para ser Procurador General de la Nación o Defensor General de la Nación, se requiere ser ciudadano argentino, con título de abogado de validez nacional, con ocho años de ejercicio y reunir las demás calidades exigidas para ser Senador Nacional.

Para presentarse a concurso para Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación; Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas; Fiscal General ante los tribunales colegiados, de casación, de segunda instancia, de instancia única, de la Procuración General de la Nación y de Investigaciones Administrativas; y los cargos de Defensores Públicos enunciados en el artículo cuarto incisos b) y c), se requiere ser ciudadano argentino, tener treinta años de edad y contar con seis años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado o de cumplimiento (por igual término) de funciones en el Ministerio

⁵⁵ ARTICULO 6° de la Ley Orgánica del Ministerio Público de Argentina —La elaboración de la terna se hará mediante el correspondiente concurso público de oposición y antecedentes, el cual será sustanciado ante un tribunal convocado por el Procurador General de la Nación o el Defensor General de la Nación, según el caso. El tribunal se integrará con cuatro magistrados del Ministerio Público con Jerarquía no inferior a los cargos previstos en el inciso c) de los artículos 3° y 4°, los cuales serán escogidos otorgando preferencia por quienes se desempeñen en el fuero en el que exista la vacante a cubrir. Será presidido por un magistrado de los enunciados en el artículo 3° incisos b) y c) o en el artículo 4° incisos b) y c), según corresponda; salvo cuando el concurso se realice para cubrir cargos de Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas, Fiscal General, Defensor Oficial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación o Defensor Público ante tribunales colegiados, supuestos en los cuales deberá presidir el tribunal examinador, el Procurador General o el Defensor General de la Nación, según el caso.

Público o en el Poder Judicial con por lo menos seis años de antigüedad en el título de abogado.

Para presentarse a concurso para ser Fiscal General Adjunto ante los tribunales y de los organismos enunciados en el artículo tercero inciso c) Fiscal ante los Jueces de primera instancia; Fiscal de la Procuración General de la Nación; Fiscal de Investigaciones Administrativas; y los cargos de Defensores Públicos enunciados en el artículo cuarto incisos d) y e), se requiere ser ciudadano argentino, tener veinticinco años de edad y contar con cuatro años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado o de cumplimiento (por igual término) de funciones en el Ministerio Público o en el Poder Judicial con por lo menos cuatro años de antigüedad en el título de abogado. Para presentarse a concurso para Fiscal Auxiliar de la Procuración General de la Nación. Fiscal Auxiliar de Primera Instancia y Defensor Auxiliar de la Defensoría General de la Nación, se requiere ser ciudadano argentino, mayor de edad y tener dos años de ejercicio efectivo en el país de la profesión de abogado o de cumplimiento (por igual término) de funciones en el Ministerio Público o en el Poder Judicial de la Nación o de las provincias con por lo menos dos años de antigüedad en el título de abogado (artículo séptimo de la Ley).

1.3. FUNCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Corresponde al Ministerio Público:

- a) Promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad;
- b) Representar y defender el interés público en todas las causas y asuntos que conforme a la ley se requiera;
- c) Promover la acción civil en los casos previstos por la ley;
- d) Velar por la observancia de la Constitución Nacional y las leyes de la República;
- e) Promover o intervenir en cualesquiera causas o asuntos y requerir todas las medidas conducentes a la protección de la persona y bienes de los menores, incapaces e inhabilitados, de conformidad con las leyes respectivas, cuando carecieren de asistencia o representación legal; fuere necesario suplir la inacción de sus

asistentes y representantes legales, parientes o personas que los tuvieren a su cargo; o hubiere que controlar la gestión de estos últimos;

- f) Ejercer la defensa de la persona y los derechos de los justiciables toda vez que sea requerida en las causas penales, y en otros fueros cuando aquellos fueren pobres o estuvieren ausentes; entre otras funciones (artículo 25 de la Ley).

Quedan excluidas de las funciones del Ministerio Público; la representación del Estado y del Fisco en Juicio, así como el asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo y el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Ello no obstante, el Poder Ejecutivo por intermedio del Ministro correspondiente, podrá dirigirse al Procurador o al Defensor General de la Nación, según el caso, a fin de proponerles la emisión de instrucciones generales tendientes a coordinar esfuerzos para hacer más efectiva la defensa de la causa pública, la persecución penal y la protección de los incapaces, inhabilitados, pobres y ausentes (artículo 27 de la Ley).

1.4. OBLIGACIONES DE LOS INTEGRANTES DEL MINISTERIO PÚBLICO

Entre otras, deberán, anualmente, en oportunidad de la inauguración del período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación, remitir a la Comisión Bicameral creada por esta ley, un informe detallado de lo actuado por los órganos bajo su competencia (Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa, respectivamente) el cual deberá contener una evaluación del trabajo realizado en el ejercicio; un análisis sobre la eficiencia del servicio, y propuestas concretas sobre las modificaciones o mejoras que este requiera (artículo 32 de la Ley)

Asimismo, cabe resaltar que las relaciones del Ministerio Público con el Poder Ejecutivo serán a través del Ministerio de Justicia y con el Legislativo por conducto de la Comisión Bicameral cuya composición y funciones fijarán las cámaras del Congreso.

Como podemos percatarnos, de la estructura y forma de designación del Ministerio Público en Argentina, cabe resaltar su carácter bicéfalo al encontrarse integrado por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación, cabezas respectivamente del Ministerio Público Fiscal y del de la Defensa, refiriéndose como organismos de carácter autónomo en cuanto al aspecto financiero y funcional, sin embargo al igual que en México, nos encontramos con la situación de que el Poder Ejecutivo Federal es quien decide en última instancia la designación con la aprobación del Senado, ante lo cual, se considera que las únicas características que valen la pena tomar en consideración para ver su eficacia en nuestro país, sería lo concerniente a la autonomía técnica y presupuestal que ostenta el Ministerio Público en ese país y las relaciones con los poderes Ejecutivo y Legislativo a través de diferentes órganos, mismas que ya se encuentran incluidas en el presente proyecto, además de coincidir con las características del órgano constitucional autónomo que proponemos, ya que por lo que hace a la autonomía real del Procurador en ese país se considera que adolecen del mismo vicio que en el nuestro, en cuanto a los compromisos creados en función de la designación del Procurador General.

2. EL MINISTERIO PÚBLICO EN COLOMBIA.

La Constitución Colombiana fue reformada en 1991, en los siguientes puntos:

Se especificó un título especial, en la carta fundamental para la Rama Judicial (título VIII), donde se creó la Fiscalía General de la Nación, con

el objetivo de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.

Este nuevo organismo adquirió cuerpo por el Decreto Extraordinario 2699 del 30 de noviembre de 1991, donde se especifica su autonomía administrativa y presupuestal integrada por el fiscal general de la Nación quien la dirige (elegido por cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de la terna enviada por el presidente de la República y no reelegible), los fiscales delegados y los demás funcionarios y empleados.

Por su naturaleza no hace parte del Ejecutivo sino de la Rama Judicial y para su desempeño cuenta, además de las unidades de fiscalía, con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Judicial.

El Fscal General de la Nación participa en la formulación de la política del Estado en materia criminal y presenta proyectos al Congreso e informa al Gobierno de investigaciones relacionadas con el orden público y preside el Consejo Nacional de Policía Judicial

El Consejo Nacional de Policía Judicial lo conforman el fiscal general de la Nación, el procurador general de la Nación, el contralor general de la República, el director General de la Policía Nacional, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad y el Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

La Fiscalía General de la Nación, se encuentra integrada por el Fiscal General, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

La Fiscalía General de la Nación forma parte del poder judicial y tiene autonomía administrativa y presupuestal. De ahí que el Fiscal General de la Nación sea elegido por la Corte Suprema de Justicia, entre una terna enviada por el Presidente de la República.

El Fiscal General de la Nación desempeña su cargo durante un período de cuatro años, sin derecho a reelección. Debe reunir las mismas calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Artículo 249 de la Constitución Política de Colombia).

Para ser Magistrado la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el artículo 232 de la Constitución Colombiana, se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio;
2. Ser abogado;
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos;
4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Para ser Magistrado no será requisito pertenecer a la carrera judicial.

A la Fiscalía General de la Nación corresponde, de oficio o mediante denuncia o querrela, *investigar* los delitos y *acusar* a los presuntos

infractores ante los juzgados y tribunales competentes.⁵⁶ Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá realizar, entre otras funciones, las de:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere el caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.
2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.
3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.
4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso (Artículo 250 de la Constitución de Colombia).

“. . .En términos específicos, las funciones del fiscal general de la Nación abarcan los siguientes puntos:

1. Expedir reglamentos, órdenes, circulares y los manuales de organización y procedimientos conducentes a la organización administrativa y al eficaz desempeño de las funciones de la Fiscalía General de la Nación.
2. Designar fiscales especiales cuando la gravedad o complejidad de los asuntos lo requieran.
3. Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados.
4. Ser vocero y responsable por las actuaciones de la Fiscalía General de la Nación ante los demás estamentos del Estado y de la sociedad.

⁵⁶ La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

5. Asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza, ameriten su atención personal.
6. Dirigir, coordinar y controlar las funciones de investigación adelantadas directamente por la Fiscalía General, por otros entes oficiales establecidos por la Constitución o las leyes, o por aquellos facultados temporalmente para el ejercicio de estas funciones, y delimitar el campo de competencia en cada uno de ellos.
7. Dirigir el intercambio de la información y pruebas sobre nacionales o extranjeros implicados en delitos cometidos en el exterior, cuando así se prevea en acuerdos y tratados internacionales.
8. Expedir los manuales de procedimientos administrativo y de normas técnicas a que se deben someter los funcionarios de la Fiscalía General y la Policía Judicial en el cumplimiento de sus funciones.
9. Reglamentar el recaudo de antecedentes penales.
10. Velar por el adecuado respeto de los derechos humanos de los procesados durante la investigación, sin perjuicio de las funciones propias del Ministerio Público.
11. Asignar la planta de personal a cada una de las dependencias de la Fiscalía, y modificarla cuando lo considere necesario.
12. Desarrollar en lo no previsto la estructura orgánica de la Fiscalía de acuerdo a los lineamientos definidos en el Decreto 2699 de 1991.
13. Diseñar e implementar un sistema de control interno tal que permita conocer y evaluar oportunamente la gestión de los servidores públicos de la Fiscalía General y de ésta como un todo.
14. Comisionar de manera transitoria a servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación en otras entidades oficiales en las cuales el desarrollo de las investigaciones así lo amerite.
15. Presidir las juntas o estamentos directivos de las entidades que formen parte o estén adscritas a la Fiscalía General.
16. Suscribir, como representante legal de la Fiscalía General, los actos y contratos requeridos para el desarrollo de la misma.
17. Delegar en los servidores públicos de la Fiscalía aquellas funciones administrativas que convengan al mejor cumplimiento de los objetivos de

la entidad, supervigilar el desarrollo de la delegación, y reasumir las facultades delegadas cuando sea necesario.

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

19. Dirigir las oficinas de responsabilidad directa: Protección a víctimas y testigos, veeduría, el centro de información sobre actividades delictivas, planeación y jurídica.

20. Aprobar el anteproyecto del plan de desarrollo de la Fiscalía y enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para que sea consolidado con el plan de la Rama Judicial.

21. Aprobar el anteproyecto de presupuesto y enviarlo al Consejo Superior de la Judicatura para que sea consolidado con el presupuesto de la Rama Judicial. El anteproyecto reflejará los planes y programas de desarrollo fijados por la institución.

22. Efectuar los traslados presupuestales dentro de las unidades ejecutoras de la Fiscalía General y solicitar al gobierno las adiciones que considere pertinentes.

23. Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura la declaratoria de urgencia evidente y el concepto previo de contratos a partir del monto que establezca el decreto 2699 de 1991.

24. Organizar el Fondo de Vivienda y de Bienestar Social para los funcionarios y empleados de la Fiscalía, creado por el Decreto 2699 de 1991. . . .⁵⁷.

⁵⁷ BARRERA RESTREPO, Efrén. *El papel de los Ministerios de Justicia en la Reforma del Estado*, UNAM, México, 1998, pp. 75-76.

3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ESPAÑA

En el sistema jurídico español, el Ministerio Fiscal es un órgano del Estado instituido en función de la justicia, para garantizar su recta administración, cooperando con los órganos jurisdiccionales, pero independientemente de ellos. Por otro lado tenemos la descripción que nos da la Constitución Española en su artículo 124.1, misma que anota:

El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por sí misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y de interés público, tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos, la satisfacción del interés social.

Partiendo de esa definición, entiendo que el Ministerio Fiscal tiene en la España de hoy la doble consideración de magistrado y funcionario:

3.1. CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO MAGISTRADO

1º Está integrado en el marco constitucional del Poder Judicial, al ubicarse su regulación institucional en el título VI de la Constitución, referido exclusivamente al Poder Judicial.

2º Así lo establece el artículo 2.1 de su Estatuto orgánico, al decir que el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial.

3º Lo regula la Ley Orgánica del Poder Judicial como institución cooperadora de la administración de justicia, otorgándole un título, el primero, de su libro V.

4º Tiene la facultad de promover la acción de la justicia en lo referente a la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y de los intereses

público y social, según mandan los artículos 124.1 de la Constitución Española, 1º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y 435 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

5º Se le encomienda la defensa de la independencia, integridad y competencia de los órganos decisorios de la administración de la justicia, según establecen los artículos 124.1 de la Constitución Española, 3.1 y 2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y 12, 13 y 14.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6º Se le encarga de modo exclusivo la función tan judicial como es la instrucción de los procesos penales, contra menores de edad y la vigilancia del cumplimiento de las resoluciones de los jueces en tan delicado enjuiciamiento, tal como ordenan el artículo 15 reglas 1ª y 2ª de la Ley reguladora de la competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores, según la redacción dada por la ley 4/1992 de 5 de junio y se explica en su preámbulo.

7º Se concede a todas las diligencias que en los procesos lleve a cabo directamente o que se practiquen bajo su dirección, la presunción de autenticidad, como dispone el artículo 5 párrafo 3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

8º Se le compara a la magistratura en todo lo que se refiere a honores, sueldos, incompatibilidades, forma de acceso, categorías, responsabilidades penal, civil y disciplinaria y situaciones administrativas, así como toda otra clase de derechos y obligaciones como establecen los artículos 33, 47 y siguientes del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

3.2. CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PÚBLICO COMO FUNCIONARIO

1º La intervención del Poder Ejecutivo, en el nombramiento del fiscal general del Estado, del teniente fiscal del Tribunal Supremo, de los fiscales jefes de Sala del Tribunal Supremo, fiscal inspector y fiscales-jefes ante el Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, de la Audiencia Nacional, de la Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado, de la Fiscalía especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas, de los Tribunales Superiores de Justicia de las

Comunidades Autónomas y de las Audiencias Provinciales, al así disponerlo los artículos 124.4 de la Constitución Española y 29, 36.1 y 38 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

2º Las facultades del Poder Ejecutivo, en cuanto al nombramiento y promoción de los fiscales que no ostenten jefatura, tal como permite el artículo 13 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

3º La competencia del Ministerio de Justicia para imponer y conocer en alzada, de las sanciones disciplinarias, según dice el artículo 67.3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

4º La facultad del Poder Ejecutivo de dictar el reglamento del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, como manda la disposición final primera del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

5º Las amplísimas facultades que al fiscal general del Estado concede entre otros los artículos 22, 25, 26, y 27 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, consistentes en impartir ordenes e instrucciones de obligado cumplimiento, concernientes al servicio y orden interno de la institución, tanto de índole general como particular, a sus subordinados.

6º Las escasas facultades, por otro lado solo de valor consultivo y nunca vinculante, del Consejo Fiscal, único órgano democráticamente formado de la carrera.

7º Finalmente, las prerrogativas más numerosas y efectivas que tiene la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, formada por individuos nombrados por el Ejecutivo, frente a las escasas e inefectivas del Consejo Fiscal.⁵⁸

El título VI, del Poder Judicial,⁵⁹ de la Constitución Española, en su artículo 124 señala:

1. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia

⁵⁸ Véase. BALLESTER BELTRÁN, Enrique. *Justicia y Sociedad*, UNAM, México, 1994, pp. 270-271.

⁵⁹ De conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica, al Ministerio Fiscal español se le encuentra integrado, con autonomía funcional, en el Poder Judicial.

jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.⁶⁰

Por disposición del artículo 12 de la Ley Orgánica, son órganos del Ministerio Fiscal Español

- El Fiscal General del Estado. Este funcionario es nombrado y cesado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, eligiéndolo entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión. Una vez elegido el Fiscal General del Estado deberá prestar ante el Rey el juramento o promesa que previene la Ley y tomará posesión del cargo ante el Pleno del Tribunal Supremo (artículo 29 de la Ley).
- El Consejo Fiscal.
- La Junta de Fiscales de Sala.
- La Fiscalía del Tribunal Supremo.
- La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.
- La Fiscalía de la Audiencia Nacional.
- La Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas.
- La Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.
- Las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia
- Las Fiscalías de las Audiencias Provinciales.

⁶⁰ Por ejemplo, la policía judicial depende, entre otros funcionarios, del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente (artículo 126 de la Ley Orgánica del Ministerio Fiscal).

Por otro lado, tenemos la figura de la policía judicial, la cual al igual que en nuestro país se encuentra bajo las órdenes del Ministerio Público, misma que es conceptuada de la siguiente manera:

“...La policía judicial es una clase de personal auxiliar de los órganos jurisdiccionales que tiene por objeto averiguar los delitos públicos que se cometan en su territorio o demarcación, practicar las diligencias necesarias para comprobarlos, descubrir a los delincuentes, recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito, sea o no probable su desaparición, y entregarlos a la autoridad judicial, y fiscal en su caso (artículo 126 de la Constitución Española). Si son requeridos para ello en los delitos perseguibles a instancia de parte, tendrán la misma obligación...”⁶¹

Asimismo, cabe mencionar lo que nos dice el autor Mariano Baena de Alcazar, respecto a los intereses que realmente representa esta figura en España, siendo lo siguiente:

“ . . .En cuanto al Ministerio Fiscal, con objeto de no alargar la extensión de esta ponencia, me limitaré a señalar un dato de la cultura política española. De hecho la mayor parte de las veces el fiscal general del Estado, que se ha mencionado antes, no se comporta como fiscal del Estado sino como fiscal del gobierno. Es decir, nombrado a propuesta del gobierno es frecuente que defienda los intereses de éste o que al menos atienda a dichos intereses más que a los estatales de carácter objetivo. Ello se advierte sobre todo en su actuación ante los órganos superiores de la justicia, es decir, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. . .”⁶².

⁶¹ GOMEZ COLLOMER, Juan Luis. *Justicia y Sociedad*, UNAM, México, 1994, p. 591.

⁶² BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *El papel de los Ministerios de Justicia en la Reforma del Estado*, UNAM, México, 1998, pp. 29-30.

Por último, y una vez vistas las características que en cada uno de los países analizados ostentan los diferentes funcionarios encargados de la investigación y persecución de los delitos, a continuación se puede apreciar el cuadro comparativo con relación a la **adscripción, designación, ratificación de nombramiento y grado de autonomía del Ministerio Público**, respecto a México y así poder contar con una referencia comparativa.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LOS DIFERENTES PAISES ANALIZADOS, RESPECTO A LA ADSCRIPCIÓN, DESIGNACIÓN, RATIFICACIÓN DE NOMBRAMIENTO Y GRADO DE AUTONOMIA DEL FUNCIONARIO ENCARGADO DE LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS.

	ADSCRIPCIÓN	DESIGNACIÓN	RATIFICACIÓN DEL NOMBRAMIENTO	COMPOSICIÓN	AUTONOMÍA
ARGENTINA	En Argentina el Procurador General no pertenece formalmente a ninguno de los poderes, sin embargo textualmente no es referido en la Constitución como un Órgano Constitucional Autónomo.	En Argentina la designación de los Procuradores Fiscal y de la Defensa, es por parte del titular del Poder Ejecutivo.	La ratificación de la designación que realiza el Poder Ejecutivo, es realizada por el Poder legislativo a través de la Cámara de Senadores.	La procuración de Justicia en Argentina se encuentra conformada por un Procurador Fiscal y uno de la Defensa, es decir tiene la característica de ser un órgano bicéfalo.	El órgano en estudio puede ser entendido como constitucional autónomo, en función de que no pertenece formalmente a ninguno de los otros poderes, además de gozar de autonomía funcional y autarquía financiera.
COLOMBIA	En Colombia el Fiscal General de la Nación pertenece al Poder Judicial.	En este país la designación del Fiscal General se encuentra a cargo del titular del Poder Ejecutivo.	La ratificación de la designación del Fiscal General de la Nación, es responsabilidad del Poder Judicial.	En este país la investigación y persecución de los delitos se encuentra a cargo del Fiscal General de la Nación.	El órgano en estudio goza de autonomía presupuestal y administrativa.
ESPAÑA	En España el Fiscal General de la Nación pertenece al Poder Judicial.	En este país la propuesta para ocupar el cargo de Ministerio Fiscal es del	El Rey de España cuenta con la facultad de nombrar y remover	La investigación y persecución de los delitos en España es responsabilidad	El Ministerio Fiscal solo goza de autonomía funcional.

	ADSCRIPCIÓN	DESIGNACIÓN	RATIFICACIÓN DEL NOMBRAMIENTO	COMPOSICIÓN	AUTONOMÍA
		titular del jefe de Gobierno quien se lo propone al Rey de España.	libremente al Ministerio Fiscal.	del Ministerio Fiscal.	
MÉXICO	El Ministerio Fiscal solo goza de autonomía funcional.	La designación del Procurador General de la República, es por parte del Presidente de la República.	La ratificación de la designación para el nombramiento de Procurador general es competencia del Senado de la República	En México el Ministerio Público se encuentra presidido por el Procurador general de la República.	Según la Ley Orgánica de la procuraduría general de la República el Ministerio público gozará de autonomía para poder actuar con imparcialidad, sin embargo es un órgano perteneciente al ámbito del Poder Ejecutivo, ante lo cual existe una indefinición jurídica en cuanto a su naturaleza y su real autonomía respecto a los demás poderes.

RESUMEN

En el capítulo en estudio, fueron referidas las recomendaciones del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, como órgano perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas, respecto a la institución del ministerio público, entre las que se encuentran la autonomía de gestión; unidad de mando del ministerio público que asegure que las tomas de decisiones sean democráticas; la inamovilidad y un procedimiento transparente para el caso de remociones; la autonomía de gestión presupuestal; el nombramiento de ministerios públicos a través de concurso de oposición y una relación con la policía judicial que permita la eficaz investigación de los delitos, donde la complejidad del caso determine el grado de intervención del ministerio público.

Por lo que hace al Ministerio Público en **Argentina**, dicho órgano cuenta con autonomía funcional y autarquía técnica, además de ser un órgano bicéfalo, al estar Integrado por un Procurador General y un Defensor General de la Nación, quienes son designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros presentes.

La figura en estudio en **Colombia**, esta representada por la Fiscalía General de la Nación, cuyo objetivo radica en investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, además de contar con autonomía administrativa y presupuestal, asimismo cabe mencionar que es elegido por cuatro años por la Corte Suprema de Justicia, de la terna enviada por el Presidente de la República, además de no ser reelegible.

Por último, en cuanto a la figura del Ministerio Público en **España** tiene una doble consideración, una como Magistrado porque se ubica dentro del Poder Judicial, además de contar con autonomía funcional y defender la independencia de los órganos encargados de la administración de justicia.

Por otro lado, es comparable como funcionario, ya que el Poder Ejecutivo interviene en su nombramiento, además de expedir su reglamento orgánico

CAPÍTULO IV

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

Los Órganos Constitucionales Autónomos en México, han tenido buenos resultado en los objetivos de cada uno de ellos, como es el caso del Banco de México en el ámbito económico, la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la protección de las personas contra el abuso de las autoridades y el más sobresaliente como lo es, el Instituto Federal Electoral, mismo que le ha otorgado legitimidad a las elecciones de carácter federal.

Ahora bien, las anteriores circunstancias le han otorgado credibilidad a los órganos constitucionales autónomos referidos en función de que los mismos le otorgan prevalencia al Estado de Derecho, sobre los intereses políticos, lo que en el caso que nos ocupa debe ser aplicado en el ámbito de la procuración de Justicia.

Visto lo anterior, cabe mencionar lo referido en el capítulo II de este trabajo de investigación, en lo referente a la creación de conceptos jurídicos, donde las condiciones que envuelven a un ente jurídico, son las relevantes para su conceptualización, ante lo cual cabe referir a continuación los antecedentes y características jurídicas que ostentan los órganos constitucionales autónomos, para su mejor comprensión

1. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

Por lo que hace a los antecedentes, *los Órganos Constitucionales Autónomos surgen a partir de la segunda guerra mundial, pero fueron teorizados por George Jellinek y por Santi Romano desde finales del siglo XIX, enriqueciéndose con ello la teoría de la división de poderes.*⁶³

Por lo tanto, es posible que mediante una nueva concepción del poder se pueda aceptar la existencia de órganos autónomos, que no pertenecen a ningún poder en especial, bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles recíprocos de los órganos del Poder (“checks and controls” or “equilibrium of powers”), analizando su concepto y sus elementos, a la luz de la doctrina moderna de la nueva “Ingeniería Constitucional” de Giovanni Sartori, así como el estudio sobre la organización del Estado y su Órganos Autónomos de Jellinek, Schmitt, Biscaretti, Garcia Pelayo y Capeletti, entre otros.

Los referidos órganos contribuyen, en el contexto del Estado moderno, a la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno del Estado, sin necesariamente incurrir en una nueva burocratización de la administración y gestión públicas⁶⁴, además de incorporar los siguientes elementos:

- Los órganos constitucionales autónomos, aunque no se ubican formalmente dentro de la administración pública ni en los tres poderes tradicionales del Estado, forman parte del Gobierno y apoyan tareas muy concretas

⁶³ GIL RENDÓN, Raymundo. *¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?*, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A. C. número 2, México, Invierno 2000-2001, p. 11.

⁶⁴ Véase. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Justificación de los Órganos Constitucionales Autónomos*, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A. C. número 2, México, Invierno 2000-2001, p. 17.

- Las razones por las que surgieron son varias, como la especialización técnico-administrativa, evitar los excesos de los partidos, mantener tareas prioritarias fuera de la coyuntura política y lograr credibilidad e imparcialidad en funciones estatales cuestionadas
- Se requiere fortalecer estos órganos autónomos por las funciones políticas estratégicas que cumplen dentro del régimen constitucional mexicano.⁶⁵

Acerca de la teoría de la división de poderes, Gil Rendón expresa que *los Órganos Constitucionales Autónomos parecen romper con el dogma de la Santísima Trinidad, es decir, la teoría tradicional de la división del poder de Montesquieu, sin que realmente dicha teoría haya sido concebida en forma tan rígida, como erróneamente se ha interpretado y entendido*⁶⁶.

Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos se conciben y se desarrollan en Europa, posteriormente en Latinoamérica y finalmente en México.

Dentro del tema de los Órganos Constitucionales Autónomos, toca ampliar lo relativo a sus antecedentes, de los cuales cabe mencionar que:

“...El esquema que seguiremos es el planteado por el maestro Jaime Cárdenas Gracia. Según este autor, en las últimas décadas han aparecido en Europa y en América Latina, distintos órganos constitucionales con diversos grados de independencia de los tres

⁶⁵ SANSORES BETANCOURT, Juan Carlos. *Los órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana*, Revista de la Facultad de Derecho Tomo LIII, número 239, México, 2003, p. 179.

⁶⁶ GIL RENDÓN, Raymundo. ¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?, *Ob. Cit.*, p. 11.

poderes tradicionales, Tal proliferación, si se entiende correctamente, implica el replanteamiento de la teoría de la división de poderes.'

'Esta teoría, formulada inicialmente por Montesquieu, no debe entenderse en forma absoluta y rígida, como si las diferentes funciones y poderes de un mismo Estado constituyesen compartimentos aislados, totalmente incomunicables entre sí. Por el contrario, no se trata propiamente de una rígida separación, sino, mas bien, de una distribución de funciones y poderes, necesitada de una serie de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas. La división de poderes constituye el resultado histórico de la lucha contra el absolutismo de los reyes en nombre de los derechos del pueblo: legislativo popular, pues, atentando limitar el poder omnímodo del ejecutivo dominado por el rey y, junto a ello, lucha por la independencia del poder judicial. En la actualidad, la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder en un Estado y en una sociedad acentuadamente complejos.'

'En efecto, hoy los poderes suelen estar —según Cárdenas— además de en las instituciones, en la sociedad: partidos, organizaciones empresariales y medios de comunicación. Además, en los sistemas constitucionales contemporáneos existen un sinnúmero de órganos que no pueden encasillarse dentro de los tres poderes tradicionales. Las razones por las que surgen estos órganos son varias: especialización técnico-administrativa, enfrentar los efectos perniciosos de la partidocracia, realización de tareas que no deben estar sujetas a la coyuntura política pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado y, en el caso de los electorales, necesidad de contar con las máximas garantías de imparcialidad en estos procesos. La constitucionalización de estos órganos no ha traído aparejada una sólida teoría que explique su naturaleza jurídica. Existe, no obstante, una "teoría de los órganos constitucionales" de viejo cunco, de origen alemán, tomada de Jellinek, quien en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría General del Estado* desarrolla una teoría en este sentido. También Santi Romano, en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898 y en su *Curso de derecho constitucional* los

distinguirá de los órganos administrativos. García Pelayo señala que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al ser analizada por los teóricos la condición jurídica de los Tribunales Constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia.”⁶⁷

En América Latina, por citar algunos ejemplos, tenemos a los argentinos con la Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo; los chilenos con la Contraloría General de la República y Banco Central; los costarricenses con el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República y la Tesorería Nacional y los uruguayos con el Banco de Previsión Social, Banco Central de la República, Consejos Directivos Autónomos en materia educativa, Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Corte Electoral.

En México, los tres órganos que existen son, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, de las que cabe referir que:

“...durante la última década han surgido en nuestro país varios organismos que no se ubican en la división de poderes formal que hace la legislación mexicana, ni en el esquema tradicional de la división de poderes, aunque generalmente desempeñan funciones de auxilio o apoyo al poder ejecutivo. La doctrina los ha denominado como órganos constitucionales autónomos y han sido establecidos a nivel constitucional y gozan de una amplia autonomía, ante lo cual corresponde ahora por analizar este último término.’

‘El sentido de la palabra ‘autonomía’ ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban autonomía y los romanos autonomía a los Estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún

⁶⁷ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alan y NIETO CASTILLO, Santiago. *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000, pp. 20-21.

poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra según el cual la autonomía equivale a independencia...”.⁶⁸

Con relación a esta autonomía, Salvador Valencia Carmona menciona que:

“El término autonomía, de *autos*, por sí mismo y *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad, o un órgano del Estado. Cuando se utiliza este precepto en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, Provincias, Regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”⁶⁹.

Joaquín Escriche, en su Diccionario razonado Jurídico de Legislación y Jurisprudencia, define la ‘autonomía’ como la libertad de gobernarse por sus propias leyes o fueros; el que se gobierna por sus propias leyes, como algunas provincias que siendo parte integrante de una nación, tienen sin embargo sus leyes y fueros particulares.

Dentro del ámbito del Derecho Público, la autonomía antes referida, es utilizada para calificar a diversas entidades gubernamentales, entre las que se encuentran las siguientes:

- La autonomía de los organismos descentralizados
- Los órganos constitucionales autónomos.
- Las entidades territoriales autónomas: Estados y Municipios.
- Las Instituciones de Educación Superior Públicas autónomas

⁶⁸ SANSORES BETANCOURT, Juan Carlos. Los órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana, *Ob. Cit.*, p. 180.

⁶⁹ VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho, Autonomía y Educación Superior*, UNAM e IPN, México, 2003, p. 2.

Asimismo y con relación a los anteriores órganos José Luis caballero Ochoa expresa que *si bien es cierto que se emplea el calificativo de 'autónomo' para cada una de estas entidades y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica, la cuestión fundamental para distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órgano del Estado de igual rango que los tres poderes, lo que no sucede, por ejemplo, en el caso de las universidades.*⁷⁰

En particular en México, la creación de organismos públicos descentralizados, que en su momento la práctica de los Estados y la doctrina consideró que tenían autonomía; esa autonomía no llegó a precisarse con claridad, pues de todas maneras se trataba de organismos creados por el Estado, dotados de personalidad jurídica y patrimonio también por el Estado y que prestan servicios y desempeñan actividades que corresponden al Estado o de interés público.⁷¹

Así surgió el concepto de organismo público descentralizado *que en términos del artículo 45 de la Ley LOAPF, se les define como entidades creadas por la Ley y Decreto del Congreso de la Unión ó decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios. Se sustentan éstos organismos en una Autonomía más o menos amplia, están a cargo de un Director y de un cuerpo asesor y representativo Consejo o Junta Directiva, Comité de Gobierno, Comité Ejecutivo, etcétera,*⁷² y se llegó a sostener que tenían autonomía de gestión y presupuestaria, de ahí nos trasladamos al caso concreto de la Universidad Nacional Autónoma de México, ya que el maestro Acosta Romero refiere que en su opinión los organismos autónomos surgen al

⁷⁰ CABALLERO OCHOA, Jose Luis. *Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes*, número 30, Themis, S,A. de C.V., México, 2000, p. 157.

⁷¹ Véase. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, décimo quinta edición, Porrúa, México, 2000, p. 598 y ss.

⁷² VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho, Autonomía y Educación Superior*, *Ob. Cit.*, p. 11.

crearse la Ley Orgánica de nuestra Universidad, ley que fue promulgada el 9 de junio de 1929. A partir de esa fecha, dicha institución tiene autonomía, misma que a resumidas cuentas podemos mencionar que estriba principalmente en:

- Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos de la Ley.
- Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra e investigación.
 - El Gobierno no intervendrá en su organización interna, ni en la designación o elección de sus funcionarios
 - El otro vínculo estriba en el subsidio que debe dar el gobierno a la UNAM para cumplir con sus objetivos.

Acerca de este último rubro, consideramos que es el principal, ya que de él deriva cierta dependencia, ya que la Universidad Nacional Autónoma de México se administra internamente sin injerencias del Poder Ejecutivo, pero cabría preguntarnos lo relativo al dinero o medios que debe utilizar para poder alcanzar sus objetivos, rubro en que desde el punto de vista operativo, depende del criterio de un poder de la Unión, en este caso del Ejecutivo Federal, ya que este último determina en su presupuesto, a cuanto debe ascender el presupuesto de la Universidad y en su caso la cámara de Diputados lo podrá cambiar, pero en ambos casos depende de otro poder, a diferencia por ejemplo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien propondrá su presupuesto y el Ejecutivo Federal sólo lo remitirá al Congreso para su aprobación, es por ello que consideramos que en el caso que nos ocupa, la Procuraduría General, al igual que nuestra máxima casa de estudios no determina su propio presupuesto, lo cual puede llegar a influir en el ánimo de las decisiones al interior de la Procuraduría General, ya que no podemos negar el poder

que otorga el aspecto económico en cualquier ámbito y a manera de ejemplo, vemos que en la actualidad existen teorías que sustentan que el concepto de Estado-Nación ya es inoperante, en función de que las fronteras han sido rebasadas por el factor económico, es decir, que las personas del poder económico pueden cambiar sus capitales con una transacción informática económica, pudiéndose llegar a colapsar una economía como la nuestra, como en el caso de la crisis del año 1995, es por ello que se considera que la 'UNAM' sí aplica ciertos principios de autonomía, pero el hecho de que el Ejecutivo Federal, siga influyendo en su presupuesto, es un factor que no puede dejar de desvalorarse o soslayarse y debemos tomarla como una analogía para el caso que nos ocupa.

Sobre este tópico, se transcribe la siguiente tesis acerca de la autonomía de la Universidad nacional Autónoma de México.

Quinta Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XXXVIII
Página: 322

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA, NATURALEZA JURIDICA DE LA. La sola lectura de los considerandos de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma, revela, de modo expreso y terminante, los caracteres que el legislador quiso otorgar a la Universidad Nacional. Aparecen como propósitos legislativos: crear a la propia universidad, como institución democrática, debidamente solidarizada con los principios y los ideales nacionales, y reconocerle una función social de alta importancia, atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo. Asimismo se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades; se reconoció su autonomía como ideal de los gobiernos revolucionarios; se especificó a la propia universidad, dentro del ideal democrático revolucionario, para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afecten al país; se le dieron las más amplias facilidades de trabajo y de gobierno interior, se le proveyó de fondos o de elementos económicos, asignándole un subsidio anual, fijado en el presupuesto de egresos; y muy especialmente aparece la declaración expresa "tendrá " (tiempo futuro), que ir convirtiéndose, a medida que el tiempo pase, en una institución privada, no obstante las relaciones que con el Estado ha de conservar la universidad, y, por último, se hizo la declaración, en el considerando XIX, de ser de la responsabilidad revolucionaria de nuestro país, el encausamiento en la ideología y en las funciones universitarias, y de que la autonomía que se instituye quedará bajo la vigilancia de la opinión pública, de la revolución, y de los órganos representativos del gobierno. De tales propósitos terminantemente expresados, se desprende la conclusión de que la Universidad Nacional de México, tiene la naturaleza jurídica de una institución de Estado, y corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales; pero descentralizadas de la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los vínculos que unan a la propia corporación con el Estado, y que además, por el objeto de la institución, interesa asimismo a la colectividad social y a los altos fines de todo gobierno.

Tomo XXXVIII, página 3435. Índice alfabético. Competencia 318/32. Suscitada entre la Junta Especial número Cinco de la Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal. 13 de mayo de 1933. Mayoría de diez votos. Ausente: Paulino Machorro y Narváez. Disidentes: Salvador Urbina y Ricardo Couto. Relator: Francisco Díaz Lombardo.

Tomo XXXVIII, página 3435. Índice alfabético. Competencia 317/32. Suscitada entre la Junta Especial número Cinco de la Central de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y el Juez Cuarto de Distrito del Distrito Federal. 13 de mayo de 1933. Mayoría de diez votos. Ausente: Paulino Machorro y Narváez. Disidentes: Salvador Urbina y Ricardo Couto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXXVIII, página 322. Competencia 316/32. Suscitada entre el Juez Cuarto de Distrito en el Distrito Federal y la Junta Especial número Cinco, de la Central de Conciliación y Arbitraje. 13 de mayo de 1933. Mayoría de diez votos. Ausente: Paulino Machorro y Narváez. Disidentes: Salvador Urbina y Ricardo Couto. La publicación no menciona el nombre del ponente.

La anterior idea, se relaciona íntimamente con nuestra propuesta, ya que vemos que los órganos constitucionales autónomos tienen una característica principal, y es el hecho de que el Ejecutivo Federal no influye en su presupuesto, lo que en la práctica consideramos es un elemento medular que será tratado a profundidad en el próximo capítulo, es por todo lo anterior que nos atrevemos a concluir y coincidir con el profesor Acosta Romero, que la UNAM es el antecedente legal y político de lo que hoy conocemos como órganos constitucionales autónomos.

El caso mexicano apunta a una irrupción de estas entidades en la escena nacional a partir de los años noventa, con 'mas o menos' autonomía coinciden en su aparición en el período de Carlos Salinas de Gortari como titular del Ejecutivo (1988-1994), un sexenio difícil aún de evaluar a cabalidad por la cuota de corrupción e impunidad que envuelve incluso a la misma figura del expresidente, y en el que como apunta Raúl González Schmal que *se creo casi una nueva Constitución en México, en cuanto se alteraron varias de las que se consideraban decisiones políticas fundamentales. En ese lapso se realizaron 51 reformas a 40 artículos constitucionales.*⁷³

⁷³ CABALLERO OCHOA, Jose Luis. Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes, *Ob. Cit.*, p. 161.

Sin embargo, a raíz de la incorporación a la arena constitucional de estas figuras, se ha generado un proceso de reflexión en torno a la naturaleza jurídica, a sus características comunes, acerca de la dinámica de vinculación con los poderes, o de alcance mismo de sus atribuciones.

Ahora bien, el Estado contemporáneo es mucho más complejo que el de los viejos tiempos, existen ahora instituciones públicas que gozan de una autonomía nunca antes vista respecto a los poderes tradicionales, pero mantienen con ellos relaciones muy importantes, éste es el camino que han seguido algunos organismos novedosos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Banco de México, en las cuales existen razones en la teoría y en la práctica que hacen necesaria su acentuada autonomía.

En este sentido, Cárdenas Gracia afirma correctamente que la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de algunos de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros “poderes” sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.⁷⁴

Ahora corresponde hablar de manera comparativa como son regulados Constitucionalmente los Órganos Constitucionales Autónomos en otros Estados. Así, la actual Ley Fundamental de Bonn de 1949, en su artículo 93, alude a ellos cuando señala: ‘El Tribunal Constitucional Federal conoce de la interpretación de la presente Ley Fundamental respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un órgano supremo de la Federación o de otros interesados dotados de derechos propios por la presente ley fundamental o por el reglamento interno de un órgano supremo de la Federación’.

⁷⁴ Véase. CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Una Constitución para la Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996, p. 243.

En Italia, la Constitución de 1947, en su artículo 134 expresa que : 'La Corte Constitucional juzga: los conflictos de competencia entre los poderes del Estado y los conflictos entre el Estado y las Regiones y entre las Regiones'. Por poderes del Estado, la jurisprudencia Constitucional italiana ha incluido a un gran número de órganos poderes que entiende son de relevancia Constitucional y con funciones independientes a las tradicionales del Estado.

El Tribunal Constitucional de Austria tiene competencia para resolver controversias constitucionales entre el Tribunal de Cuentas y el gobierno federal o algún ministro federal o gobierno de un Lander, o entre el gobierno y el ombudsman.

En el Derecho norteamericano, por la tradición jurídica del país y por la antigüedad de su Constitución, no están previstos los órganos constitucionales autónomos. Sin embargo, nadie pone en duda la evolución de ciertos órganos necesarios para el funcionamiento institucional, que han adquirido características de órganos autónomos como es el caso de la Reserva Federal.

Los países latinoamericanos reconocen los órganos constitucionales autónomos. Guatemala tiene un Tribunal Constitucional ajeno al poder judicial. Hay casos paradigmáticos como la jurisdicción electoral especializada de Costa Rica o la Contraloría General de la República de Chile (otro ejemplo clásico es su Banco Central); o en Uruguay, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas y la Corte Electoral.

Con relación a la naturaleza jurídica, transcribiremos las siguientes características que la explican de manera sucinta y concreta:

“ . . **Inmediatez.** Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de Derecho contemporáneo.

Dirección política. Participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

Autonomía. Generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria.

Apoliticalidad. Son órganos técnicos y no políticos. **Inmunidad.** Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario.

Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho. Es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de

funcionarios de los respectivos órganos éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales. . . .”⁷⁵

Por último, nos resta tratar de conceptualizar a los órganos constitucionales autónomos a la luz de los antecedentes inmediatos, de lo cual cabe destacar los siguientes:

Trujillo Rincón los conceptúa como *aquellos órganos a los cuales está confiada la actividad directa e inmediata del Estado y que, en los límites del Derecho objetivo, que los coordina entre sí, pero no los subordina unos a otros, gozan de una completa independencia y paridad recíproca, se encuentran en el vértice de la organización estatal, no tienen superiores y son sustancialmente iguales entre sí, no siéndoles aplicables ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía.*

Desde el punto de vista jurídico, la conceptualización del artículo 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, la cual fue emitida en febrero del año 2000, de donde se desprende lo siguiente: *Conforme a esta Constitución y a la Ley, los organismos autónomos de Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica y presupuestal y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.*

A su vez Irma Escudero Álvarez los conceptúa como los inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Son órganos de equilibrio constitucional y político cuyos criterios de actuación son preservar la organización y el funcionamiento constitucional.

⁷⁵ ESCUDERO ÁLVAREZ, Irma. *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM-PGR, México, 2002. pp. 47-48.

2. FACULTADES JURIDICAS DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS.

Antes de entrar al estudio de las facultades administrativas de los órganos constitucionales autónomos, cabe precisar algunas características que redundan en el aspecto jurídico, como son el hecho de que:

“deben considerarse los de autonomía o independencia, no sólo funcional sino también financiera (mediante participación presupuestal fijada en la Constitución); la integración y estatuto de los titulares (propuestos por el poder legislativo mediante mayorías calificadas y con garantías similares a las de los ministros y magistrados); apoliticidad (carácter técnico y no político del órgano y sus miembros); inmunidades (los titulares solo pueden ser removidos por incurrir en responsabilidades) responsabilidades (tales órganos deben rendir cuentas al Congreso y los ciudadanos), transparencia (salvo excepciones justificadas, sus actuaciones deben ser conocidas por el público y otros órganos de de gobierno); intangibilidad (permanencia garantizada mediante procedimiento constitucional ultradificultado para su reforma)y desde luego, funcionamiento interno ajustado estrictamente al estado de derecho, incluidas garantías de sus titulares respecto de responsabilidades administrativas (presunción de inocencia, oralidad, debido proceso legal, etcétera).”⁷⁶

Sobre este mismo tópico, el autor Manuel García Pelayo establece las siguientes características de los órganos constitucionales autónomos:

- Configuración inmediata por la Constitución; esto significa que es el propio texto Constitucional el que prevé su existencia, pero sin limitarse simplemente a mencionarlos, sino determinando

⁷⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Una Constitución para la Democracia, *Ob. Cit.*, p. 18.

su composición, los métodos de designación de sus integrantes, su status institucional y sus competencias principales.

- Una segunda característica de estos órganos, es que resultan centrales para la configuración del modelo de Estado y, en este sentido, se vuelven necesarios e indefectibles en la medida en que si desaparecieran se vería afectada la globalidad del sistema constitucional o el buen funcionamiento del modelo de "Estado de derecho".
- Una tercera característica es que estos órganos participan en la dirección política del Estado, esto es, inciden en la formación de la voluntad estatal, ya sea en los procesos de toma de decisiones o en la solución de conflictos al interior del Estado de que se trate.
- Los órganos constitucionales autónomos se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no se pueden adscribir orgánicamente a ninguno de esos poderes: no forman parte de la administración pública (en ninguna de sus variables), ni del poder legislativo, ni tampoco del judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional; de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de los recursos económicos. La obligación para el legislador de otorgar los fondos necesarios para el desempeño de las funciones de los órganos constitucionales autónomos formaría parte de la 'garantía institucional' que se menciona párrafos adelante y que la Constitución les asegura, pues no se trata solamente de tener un ámbito de competencias constitucionalmente determinado, sino también de que ese ámbito cuente con los medios suficientes para poder ser actuado y actuable en la realidad cotidiana del Estado.
- Otra característica de estos órganos, derivada justamente de su no incorporación orgánica dentro de ninguno de los tres poderes tradicionales que se acaba de señalar en el punto anterior, es que

tienen una 'paridad de rango' con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentran subordinados a ellos.

Como nos hemos dado cuenta, doctrinalmente vemos ciertas características que deben desembocar en el concepto que se deriva de la Constitución del Estado de Veracruz, que a nuestro parecer, proporciona las facultades jurídicas positivas desde el punto de vista jurídico de estos órganos autónomos y son:

- **Personalidad jurídica propia.**- La cual es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas y es hasta después de la creación de su ley orgánica, cuando se le otorga de personalidad jurídica a esos organismos autónomos.

Asimismo el maestro Martínez Morales nos refiere:

“ . . . Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto y, en ocasiones, las formas en que el Estado supervisara su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso. **Personalidad jurídica.** Ya hemos dicho que el Estado reconoce u otorga, empezando por el mismo, personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectividades. Mediante esa ficción, un organismo es sujeto de derechos y obligaciones. Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del Estado (art. 25 del

Código Civil); dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad. . .”⁷⁷.

Por otro lado se infiere respecto a la personalidad jurídica que *el Estado es quien les reconoce o crea personalidad jurídica propia y como consecuencia una capacidad para la persecución de determinados fines, distintos de los rechazados por la administración central, pero coordinados en la esencia, para la consecución común del bienestar público.*⁷⁸

- **Patrimonio propio.**-Es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto, aunado a los ingresos propios del organismo derivado del ejercicio de su actividad, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce efectivamente, de lo cual cabe resaltar que ese patrimonio propio, de lo anterior podemos rescatar lo concerniente al cumplimiento de su objeto, que en el caso del Instituto Federal Electoral, es la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos, del Banco de México es la estabilidad económica del país y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la protección de los Derechos Humanos, siendo el objeto un determinante en el otorgamiento de ese patrimonio.

Asimismo, Martínez Morales Rafael expresa que “...tienen patrimonio propio en función de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula su patrimonio. La doctrina está de acuerdo en que los bienes de

⁷⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos*, cuarta edición, Oxford, México, 2001. p. 145.

⁷⁸ OLVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, séptima edición, Porrúa, México, 1997, p. 283.

estos entes son bienes públicos. El objeto de los descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas morales, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso. En cuanto a la finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y, por su conducto, cumplir ciertas atribuciones propias del estado que en determinados renglones requieren celeridad...”.⁷⁹

- **Autonomía técnica y presupuestal.**-Con relación a este tema, el maestro Serra Rojas refiere *La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.*⁸⁰ Esta autonomía se refiere al otorgamiento de facultades de decisión y de igual manera financiera, es decir no necesitan del acuerdo previo de otro Poder de la Unión para realizar esas actividades.

Asimismo el maestro Gabino Fraga refiere respecto a la autonomía técnica que: *consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.*⁸¹

Además de lo anterior, cabe referir que esta autonomía técnica, debe estar enfocada con cualquier otro poder de la Unión, lo que debe redundar en que la autonomía sea de hecho y no solo de derecho,

⁷⁹ MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos, *Ob. Cit.*, p. 147.

⁸⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, Porrúa, vigésima edición, México, 1999, p. 546.

⁸¹ FRAGA GABINO. *Derecho Administrativo*, trigésima tercera edición, Porrúa, México, 1994, p. 200.

como sucede con los organismos descentralizados, lo que se robustece con la siguiente idea:

“ . . . **Autonomía técnica y financiera.** La libertad de acción o autonomía técnica que poseen los órganos desconcentrados es la nota específica de ellos. Se trata de una autonomía operativa y para ciertas decisiones, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado. Consideramos que la autonomía financiera no se da, ya que están incluidos en el presupuesto del ente central al que pertenecen. Tampoco cuentan con ingresos y patrimonio propios; en caso de recaudar ciertos ingresos, estos deben concentrarse en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. . .”⁸².

Por último cabe precisar lo concerniente a la diferencia entre la autonomía orgánica y técnica, donde Jorge Olvera Toro expresa que:

“ . . . se dice que existe autonomía orgánica, cuando se asignan prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central, que pueden oponer a éste su esfera de competencia, teniendo capacidad para dictar sus propios ordenamientos reguladores (autonormarse), en cambio hay autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera diversas de las aplicadas al organismo central, semejantes a las utilizadas por el sistema empresarial privado. . .”⁸³.

Con relación a este tema de la autonomía técnica, cabe mencionar que el ministerio público federal es un organismo técnico y por lo tanto, no debe estar sujeto a intereses políticos o de un grupo en

⁸² Id.

⁸³ OLVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, *Ob. Cit.*, p. 283

especial, como podrían ser los de carácter económico, es por ello que esta característica jurídica es muy relevante para la cuestión práctica.

- **Sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso** .-Al respecto el autor Jorge Fernández Ruiz en su obra Poder Legislativo, nos refiere con relación a la fiscalización de ese poder hacia los órganos autónomos que:

“ . . . Del mismo modo, las instituciones públicas autónomas previstas en la Constitución tienen sus respectivas áreas de control interno que ejercen la función fiscalizadora; así ocurre en el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Mas por encima de las áreas de control interno de los órganos depositarios del poder político y demás instituciones públicas constitucionalmente autónomas, los sistemas políticos contemporáneos tienden a instituir entidades autónomas investidas de la función pública de fiscalización superior, así llamada por ser ejercida desde fuera del ámbito del ejecutor de las acciones, cuyo carácter superior deriva no de que sea mejor sino de realizarse en última instancia. En México, de conformidad con el artículo 79 constitucional, la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; dejando su a cargo:

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de

los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizara los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público. La entidad de fiscalización superior de la Federación debe guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la

realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el título cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. Así, pues, en México, a nivel federal, la función pública de fiscalización en su máxima expresión, es decir, de fiscalización superior, queda a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, por ser esta la entidad de fiscalización superior, prevista en el artículo 79 constitucional. Como se expuso en el inciso a) del apartado 3A del capítulo séptimo, la Auditoría Superior de la Federación no es, en rigor, tan superior ni tan autónoma. . . “⁸⁴

⁸⁴ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003, pp. 324-327.

RESUMEN

Los Órganos Constitucionales Autónomos surgen a partir de la idea de crear organismos que no pertenezcan a ninguno de los poderes, buscando el control recíproco del poder, en términos de una nueva ingeniería constitucional, siendo representativos de los Estados modernos, a partir de la despartidización, descorporativización y democratización de los órganos de gobierno.

Dentro del ámbito del Derecho Público, la autonomía antes referida, es utilizada para calificar a diversas entidades gubernamentales, entre las que se encuentran los organismos descentralizados; los órganos constitucionales autónomos; las entidades territoriales autónomas: Estados y Municipios y las Instituciones de Educación Superior Públicas autónomas.

José Luis Caballero Ochoa expresa que si bien es cierto que se emplea el calificativo de 'autónomo' para cada una de estas entidades y tal autonomía es un rasgo común a su naturaleza jurídica, la cuestión fundamental para distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órgano del Estado de igual rango que los tres poderes, lo que no sucede, por ejemplo, en el caso de las universidades.

Con relación al tema de la autonomía se considera que no se puede hablar de la misma, mientras un órgano sea cual fuere, dependa de otro órgano de gobierno para contar con los recursos necesarios para cumplir con su objetivo, es por ello que consideramos que la Procuraduría General, al igual que nuestra máxima casa de estudios no determina su propio presupuesto, lo cual puede llegar a influir en el ánimo de las decisiones al interior, ya que no podemos negar el poder que otorga el aspecto económico en cualquier ámbito.

Asimismo, por cuanto hace a las características de los Órganos Autónomos se pueden relacionar de la siguiente manera: la **Inmediatez**, pues deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; **Esencialidad**, ya que son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo; cuentan con **Dirección política en** función de que participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado; su **Paridad de rango** ya que mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; su Autonomía, ya que generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y en ocasiones presupuestaria; su **Apolitividad**, al ser órganos técnicos y no políticos; Inmunidad, ya que los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades; **Transparencia** en los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado; **Intangibilidad**, toda vez que deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario y con un **Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho, para que** los funcionarios de los respectivos órganos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

Los Órganos Constitucionales Autónomos son conceptualizados, como los órganos fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben a ninguno de los poderes tradicionales, que contarán con personalidad jurídica, patrimonio propio,

autonomía técnica y presupuestal y sólo podrán ser fiscalizados por el Poder Legislativo.

Dentro de las facultades jurídicas de los órganos constitucionales autónomos, se encuentran la de la **personalidad jurídica**, que implica que el organismo sea sujeto de derechos y obligaciones, con personalidad propia distinta de la del estado, permitiéndoles realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad; **Patrimonio propio considerado** como el conjunto de bienes y derechos con que cuentan el órgano respectivo para el cumplimiento de su objeto, aunado a los ingresos propios del organismo derivado del ejercicio de su actividad, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce efectivamente; **Autonomía técnica y presupuestal**, de donde se desprende que la primera de las referidas debe ser entendida como el otorgamiento de facultades de decisión y por lo que hace a la financiera, se refiere a que el órgano respectivo no necesitan del acuerdo previo de otro Poder de la Unión para realizar esas actividades y por último **sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso, solo por lo que hace al ejercicio del presupuesto, lo que en términos del numeral 79** constitucional, la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, será la competente para dichos efectos.

CAPÍTULO V

NECESIDAD DE LA AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS.

Con el contenido de este capítulo, se pretende explicar la necesidad de la autonomía que debe tener el funcionario público encargado de la investigación de los delitos, siendo por ello necesario estudiar el grado de autonomía que ostenta el Ministerio Público en nuestro país, y con ello tratar de crear en el lector una idea clara de la realidad en cuanto a la Procuración de Justicia y así poder formar un criterio propio y al respecto cabe mencionar lo expresado por Eduardo López Betancourt con relación a la realidad que opera hoy en día en cuanto a la actuación del Ministerio Público, siendo lo siguiente.

“...El Ministerio Público es una de las grandes instituciones del derecho mexicano; por desgracia, en los últimos años ha sido vilipendiado, se ha dejado en manos ineptas o se ha confundido su delicada misión, dejándole sólo el trabajo de órgano acusador o de simple persecutor del delincuente. Asimismo, es un órgano de buena fe, representante de la sociedad que debe atender todos los asuntos de interés colectivo; de hecho, es un auténtico defensor del pueblo; de ahí que, desde nuestro punto de vista, el Ministerio Público debe revalorarse, y con ello actuar como el sustituto perfecto de las absurdas y vergonzantes comisiones oficiales de derechos humanos, las cuales, además de inútiles y de ser

una carga económica, sólo han servido para proteger la delincuencia y dar 'chamba' a los miembros de las mafias en el ámbito jurídico..."⁸⁵

Ahora bien, una vez visto lo anterior, a continuación se analizará lo relativo a la Autonomía del Ministerio Público.

1. AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS

Sobre este tópico, debemos reiterar que con nuestra propuesta pretendemos coadyuvar a crear un nuevo paradigma en la procuración de justicia en México, ya que nuestra realidad nos constriñe a perfeccionar nuestro sistema de justicia, correspondiendo al presente trabajo la propuesta relativa a la investigación y persecución de los delitos, pero primero debemos cuestionarnos si la procuración de justicia aludida, sirve en verdad a los intereses de nuestra población⁸⁶, y esta disyuntiva nace de lo que a diario nos percatamos, y como ejemplo tenemos los grandes movimientos financieros, que provocaron la adquisición de todos los mexicanos de una deuda ajena, puesto que no es a través de una acción por parte de los mexicanos, la causa del descalabre financiero, sino de un grupo de banqueros, que hasta donde se tiene conocimiento, no fueron sancionados en ninguna forma y sin embargo nos encontramos pagando sus errores y tal vez ilícitos, a través de nuestras contribuciones y sobre esta idea nos permitimos transcribir la siguiente frase de Ricardo Flores Magón. *Los pobres tenemos que pagar para que los bienes de los ricos sean protegidos; somos las víctimas de*

⁸⁵ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Derecho procesal Penal, Iure Editores, México, 2002, p. 61.

⁸⁶ CAPPELLETTI, Mauro. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 9. . . Ningún aspecto de nuestros sistemas jurídicos modernos es inmune a la crítica. Una y otra vez se pregunta, a qué precio y a beneficios de quién realmente funcionan. . ."

*los que tenemos que mantener, con nuestro sudor y nuestros sufrimientos, a los encargados de velar por la seguridad de los bienes de nuestros verdugos, los bienes que en manos de los ricos son el origen de nuestra esclavitud, son la fuente de nuestro infortunio.*⁸⁷

Como se refirió anteriormente, el autor Flores Magón, desde el año 1900, hasta su fallecimiento en 1922,⁸⁸ a través de sus diferentes publicaciones, dio a conocer la realidad, acerca del abuso del poder, de los sectores más pudientes del país y la utilización de las instituciones gubernamentales para la salvaguarda de esos intereses.

Y la anterior idea tiene íntima relación con nuestro tema, ya que como podremos darnos cuenta, el crimen organizado se ha infiltrado en nuestras instituciones de gobierno, y en el caso particular en la Procuraduría General de la República, y no necesariamente hablamos del narcotráfico, ya que ciertos grupos empresariales también se inmiscuyen en la política y por ende en el ejercicio del poder a través de los funcionarios públicos, lo que trae consigo una procuración de justicia viciada y que sirve a intereses en muchas ocasiones ajenos al bien común.

Con relación a lo anterior, cabe mencionar lo referente a los delitos de cuello blanco, respecto a la interferencia de los grupos de poder en las instituciones de gobierno, que a nuestro parecer tienen gran relación con la justificación de nuestra propuesta, ya que la sociedad norteamericana de criminología, determinó que el delito de cuello blanco se refería a conductas traducidas en la trasgresión a las leyes, para lograr beneficios específicos, desprendiéndose un informe detallado de setenta empresas mineras y comerciales y quince corporaciones de servicios públicos que

⁸⁷ ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando (compilador). *Ricardo Flores Magón. El sueño alternativo*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 196.

⁸⁸ ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando. *Ricardo Flores Magón Grandes Protagonistas de la Historia*, Planeta Deagostini, México, 2004, pp. 135-142.

se vieron involucradas en decisiones de tribunales y de comisiones administrativas de los Estados Unidos. 'Asimismo de ese informe se revelaron las actividades ilícitas y cuyo fin era violentar el orden jurídico para conseguir altos beneficios de las empresas, demostrándose con ello un acuerdo al margen del pacto constitucional, en la división del territorio de los Estados Unidos, ante lo cual podemos concluir que ese tipo de delitos tienen como principal objetivo que los intereses particulares se sobrepongan a los generales.⁸⁹

Ahora bien, ahondando en este tema, se transcribe lo manifestado por Andrés Oppenheimer, acerca de la infiltración de grupos delincuenciales en nuestro Gobierno Federal y que a nuestro parecer siguen teniendo efectos hasta nuestros días:

“ . . .El único sector de la economía que estaba en auge hacia el fin del Gobierno de Salinas, era aquel, al que el presidente electo hubiera preferido ver en crisis, el narcotráfico. Informes de Inteligencia de los Estados Unidos que habían llegado al escritorio de Zedillo, mostraban que la porosa frontera de más de 3000 Kilómetros de México, con los Estados Unidos se estaban convirtiendo rápidamente en la ruta de contrabando más grande del mundo.

Zedillo había recibido estos y otros informes de inteligencia sobre las fortunas fabulosas que estaban amasando los nuevos señores mexicanos de la droga, y de cómo estaban lavando miles y millones de dólares, a menudo en asociación con políticos priístas a través de bancos, inversiones en centros turísticos, conjuntos habitacionales y centros comerciales. La gran pregunta era si las nuevas mafias de la

⁸⁹ Véase. SHUTERLAND, Edwin. *El Delito de Cuello Blanco*, Ediciones de la Biblioteca Central de Caracas, Traducción Rosa de Olmo, Venezuela, p. 12.

droga ya habían convertido a México en una narco-democracia, donde los narcos eran intocables. . .”⁹⁰.

Como podemos observar, los grupos económicos fuertes, tienen ciertas prerrogativas, cuando hablamos del ejercicio del poder, lo que logran a través de su poder económico, es por ello que a continuación referiremos las características de los delincuentes de cuello blanco, según el autor Marco del Pont.

- El sujeto activo del delito de cuello blanco, es una persona de alto nivel socioeconómico, a diferencia de la delincuencia convencional, en donde la víctima es quien posee mayor estatus económico o tanto ésta, como el actor de la conducta pertenece a sectores bajos.
- Este delito debe ser cometido en el ejercicio de la actividad económica empresarial de la persona, es decir que no todo delito cometido por personas de alto estrato social, es delito de cuello blanco, por ejemplo el adulterio entre millonarios.
- El delito de cuello blanco no puede explicarse por causas de pobreza, por mala habitación con carencia de recreación, por baja educación o por poca inteligencia, ni por desestabilidad emocional, que son los elementos clásicos para explicar el delito convencional.
- Existe gran dificultad para elaborar estadísticas, ya que su descubrimiento y sanción son muy difíciles, toda vez que ostentan el poder económico y político.
- Existe una falsa apreciación en la sociedad acerca de estos delincuentes, ya que son concebidos como personas respetables a diferencia de los del fuero común.

⁹⁰ OPPENHEIMER, Andres. *En la frontera del caos; la crisis de los noventa y la esperanza de un nuevo milenio*, Editorial Javier Vergara, México, 1996, pp. 175-176.

- En los delitos comunes la sanción casi siempre estriba en la privación de la libertad y en los de cuello blanco las sanciones son medidas de seguridad o económicas.

Las características aludidas tienen muchas similitudes con nuestra realidad actual, donde grandes personajes políticos o empresariales prominentes, resultan acusados de delitos y sin embargo nunca son ingresados a un reclusorio o bien expuestos en los medios de comunicación.

A este respecto, cabe referir el caso del empresario Salinas Pliego, Presidente del Grupo Azteca, de quien se refirió que existía una investigación en su contra en los Estados Unidos de Norteamérica, situación que no prejuzgamos en lo absoluto, pero si podemos hacer hincapié en que las empresas televisivas no han realizado un bombardeo publicitario de tal situación, como en el caso de otros empresarios o políticos, asimismo el Grupo Televisa tiene cuatro canales en Televisión abierta, lo cual no sucede en otros países y cuando se ha pretendido realizar reformas en este sentido en cuanto al monopolio de este sector, sin mayor difusión ni explicación alguna se congelan esas iniciativas, de igual forma sucedió con la propuesta de incrementar los impuestos para gravar las bebidas alcohólicas y los cigarrillos, donde sin mayor explicación, se frenan las iniciativas de carácter fiscal y curiosamente en los tres casos hablamos de empresas con un poder económico incuestionable.

Como podemos apreciar, podemos presumir que estos grupos económicos, son los que cuentan con el acceso a las instituciones de gobierno a través de los compromisos que crean con los funcionarios que los conforman, lo que trae consigo que el acceso a la justicia también parezca restringido sólo a los grupos cercanos al poder y al respecto

Diego Valadés ha enumerado las razones que han mantenido al individuo alejado del acceso a la justicia, de la siguiente manera:

- “... Desconocimiento de las normas.
- Experiencias desfavorables.
 - Desconfianza en cuanto a la probidad de los encargados de impartir justicia.
 - Morosidad en resultados.
 - Intermediarismo.
 - Propensión a las formas de autocomposición de conflictos.
 - Pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros.
 - Recurrencia de mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias jurídicas.
 - Procuración de justicia mediante el arbitrio de la influencia;
- y
- Desistimiento en procesos ya iniciados por la complejidad de las formas y por la imposibilidad de sobreponerse a rivales que exceden en capacidad técnica procesal o en recursos económicos que permiten mayor resistencia...”⁹¹

Entre los puntos referidos, se menciona el de la procuración de justicia mediante el arbitrio de la **influencia** y sobre este tema, es decir la influencia de los grupos de poder en las decisiones políticas, José de Jesús Enriquez refiere acerca del poder ejecutivo federal, que es el poder que tiene la preponderancia en nuestro país, en relación con los demás poderes y es por ello que los grupos de presión vincularán su actividad hacia ese poder, ya que con ello y de acuerdo a la configuración política del país, se pueden controlar todo tipo de decisiones políticas y económicas de carácter trascendental.

⁹¹ DÁVILA GOMEZ, David (Coordinador). *Ensayo “Cultura jurídica y acceso a la justicia”, Testimonios de una generación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994, pp. 153-157.

Sobre el punto anterior, cabe mencionar que estos grupos de presión cuentan con la dificultad de contar con el acceso a ese Poder Ejecutivo, por consiguiente deben crear vías de acceso oficial, como la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), entre otras, mismas que siempre velaran por la defensa de los intereses que representan y al tenor de lo anterior, cabe referir el caso del Distrito Federal que en el presente sexenio, 2000-2006, el Procurador General de la República interpuso una controversia constitucional, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del acto de autoridad del Gobierno del Distrito Federal, quien a través de la Secretaría de Seguridad Pública, pretendía reglamentar la imposición de sanciones a las instituciones bancarias, en caso de que éstas no cumplieran con las medidas de seguridad que debían otorgarle a sus clientes, de lo cual cabe resaltar que el grupo que se beneficiaba con la interposición de esa controversia, era el grupo de los banqueros, ya que los mismos no tendrían que erogar gastos al respecto, entonces cabría cuestionarnos en ese caso, ¿a qué intereses sirvió el Procurador?, al interés general o a la de los banqueros para que no tuvieran que pagar seguridad privada.

Con relación a lo anterior, no debe omitirse que esos grupos de presión, para contar con un verdadero control sobre el Poder Ejecutivo, deben intervenir también en la designación del C. Presidente de la República, subvencionando su campaña electoral, para que quede en deuda con ese grupo específico y que en la práctica actualmente vemos en las precampañas electorales, ya que con la facultad de vigilancia con que cuenta el Instituto Federal Electoral, dicho órgano constitucional autónomo controla este rubro, junto con el otorgamiento de recursos a los partidos políticos, pero a nuestro parecer esto no es suficiente, ya que el C. Presidente de la República, bajo este esquema de los grupos de presión, viene a ser una figura conciliadora entre los mismos, en su

carácter de representante de uno de esos grupos de élite, lo cual trae aparejado que los grupos menos fuertes tengan que traicionar los intereses de sus agremiados, para poder entrar a ese grupo de élite político, lo que deviene en nuestra falta de Estado de Derecho, ya que como se refirió anteriormente pareciera que las instituciones se utilizan para defender intereses diversos a los que constitucionalmente tienen obligación de salvaguardar.⁹²

Y al respecto referiré a continuación dos casos, que a nuestro parecer son ilustrativos respecto a los criterios que la Procuraduría General de la República utiliza en asuntos políticos.

En primer lugar tenemos el asunto de la empresa paraestatal **Petróleos Mexicanos**, que formalmente comenzó con la presentación de la queja número Q-CFRPAP 01/02 PRD vs. PRI, pero había iniciado a partir de información previa aparecida en los medios de comunicación desde mediados de 2001 y posteriormente complementada a principios de 2002.

La queja del Partido de la Revolución Democrática, apoyada principalmente en información periodística, sostenía el posible desvío de recursos públicos de la paraestatal Petróleos Mexicanos, vía el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), al Partido Revolucionario Institucional.

“...Así las cosas, el Instituto Federal Electoral tomo en consideración las siguientes pruebas:

1) El convenio administrativo 9399, por medio del cual Pemex otorgó un préstamo al Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República

⁹² Véase. OROZCO HENRÍQUEZ, Jose de Jesús. *Constitución y Grupos de Presión en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1977, p. 177.

Mexicana por la cantidad de \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

2) El cheque emitido por Pemex en favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.).

3) El recibo por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.) firmado por Carlos Romero Deschamps y Ricardo Aldana, dirigentes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

4) El depósito del cheque de Pemex en favor del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana en Banorte por \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

5) El escrito de fecha 8 de junio de 2000, del secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, Luis Ricardo Aldana Prieto, mediante el que autoriza a la caja general del Banco Mercantil del Norte, S. A., a entregar a Elpidio López López, Melitón Antonio Cázares Castro, Alonso Veraza López, Gerardo Trejo Mejía, Andrés Heredia Jiménez y Joel Hortiales Pacheco diversas cantidades de dinero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana a través de "traslado de valores".

6) Ochenta y seis comprobantes de servicio de valores en tránsito del Grupo Financiero Banorte a través de los cuales fueron entregadas en efectivo diversas cantidades de dinero que suman un total de \$640,000,000.00 (seiscientos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.). De esa cantidad, \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.) fueron entregados a las personas autorizadas por el secretario tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, en tanto que los \$140,000,000.00 (ciento cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.) restantes se dispusieron personalmente por el tesorero del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

7) Los ochenta y seis comprobantes de servicio de valores en tránsito fueron retirados en la caja general La Viga, ubicada en la calle Ixnahualtongo 127-B, colonia Lorenzo Boturini.

8) Las copias certificadas de 14 cheques que corresponden a la cuenta número 559-02-069-6 del Banco Mercantil del Norte, S. A., cuyo titular es el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Los 14 cheques suman retiros por \$640,000,000.00 (seis cien tos cuarenta millones de pesos 00/100 M.N.).

9) Los retiros tuvieron como origen la misma cuenta bancaria en la que se depositó el cheque 8648 de fecha 8 de junio de 2000, por la cantidad de \$640,000,000.00 (seis cien tos cuarenta millones de pesos 00/100 M. N.).

10) Cinco de las personas autorizadas para realizar los retiros eran funcionarios de alto nivel del Partido Revolucionario Institucional. Cuatro de ellos laboraban en la Secretaría de Administración y Finanzas de dicho partido y el otro era el encargado de la Coordinación Administrativa de la Secretaría de Elecciones.

11) No existe documentación que pruebe que Andrés Heredia Jiménez, el sexto de ellos, hubiere laborado en el Partido Revolucionario Institucional.

12) La cantidad de \$500,000,000.00 (quinientos millones de pesos 00/100 M. N.) provenientes de la cuenta 559-02069-9 del Banco Mercantil del Norte, cuyo titular era el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, fue retirada por parejas de personas. Todas esas parejas estuvieron constituidas por los cinco funcionarios del Partido Revolucionario Institucional y por Andrés Heredia Jiménez.

13) Ninguno de los funcionarios del Partido Revolucionario Institucional, ni Andrés Heredia Jiménez, quedaron aislados entre sí al momento de los retiros. Entre todos ellos existió una conexión para recoger el dinero.

14) Los retiros se efectuaron entre el 9 y el 20 de junio de 2000...”.⁹³

Con base en lo anterior, la sanción fue determinada por el Consejo General el 14 de marzo de 2003, en mil millones de pesos, por no haber

⁹³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Lecciones de los Asuntos Pemex y Amigos de Fox*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Primera reimpresión, México, 2004, pp. 27-28.

reportado el Partido Revolucionario Institucional ingresos a la autoridad electoral por un monto de quinientos millones de pesos, y por superarse los montos de aportación de una organización social adherente al citado partido.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación confirmó la decisión del Consejo General del Instituto Federal Electoral en una votación muy dividida, cuatro votos a favor de la confirmación de la multa y tres votos en contra.

Ahora bien, sobre este caso, solo podemos referir que la única persona que fue ingresada al Reclusorio, fue el Licenciado Gomez-Peralta Damirón, como director jurídico de Pemex, persona que en la actualidad se encuentra libre y por lo que hace a los demás implicados, ninguno de ellos ha ingresado al Reclusorio, ante lo cual cabría preguntarnos si con las pruebas antes mencionadas y con la verdad jurídica ya analizada concerniente a la conclusión de la autoridad electoral en el sentido que el desvió de fondos públicos a una campaña electoral, no existen responsabilidades de carácter penal.

Como consecuencia de lo anterior, podemos referir de nueva cuenta la necesidad de fortalecer las instituciones de nuestro Gobierno, para que tengan un mejor desempeño y con ello lograr la confianza en las mismas, ya que si no existe confianza en las mismas, estaremos condenados al fracaso, es por ello que a continuación se refiere la suerte que siguió el asunto amigos de Fox en el ámbito penal.

“...Distintas personas, y por razones diversas, promovimos o dimos vista con los hechos ante el Ministerio Público por el caso Amigos de Fox.’

‘Pablo Gómez, en esa época representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Instituto Federal Electoral, así como José Luis González Meza, Miguel Aroche Parra, José Enrique Gonzáles Ruiz y José Ovidio Puente León, al igual que el autor de este trabajo lo hicimos.

‘En mi caso, el fundamento de la actuación se apoyó en el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, que señala:’

‘Toda persona que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos.’

‘Argumenté en mi escrito de fecha 17 de octubre de 2002:’

‘a) Que el señor Vicente Fox Quesada, desde el 28 de enero de 1998 y hasta el mes de agosto de 2000, fue el beneficiario del financiamiento de un conjunto de ciudadanos, simpatizantes y militantes, mismos que crearon la asociación Amigos de Fox, A. C., de la que él fue presidente. Posteriormente, se constituiría una nueva asociación denominada Amigos de Vicente Fox, A. C., en donde el señor Fox fue presidente honorario.’

‘b) Que dicha asociación civil realizó actos de propaganda electoral y financiación, antes y durante el tiempo legal para que los partidos y sus candidatos realicen campañas electorales. Dichas actividades fueron presuntamente financiadas con recursos económicos cuya procedencia y destino no se informó al Instituto Federal Electoral, y por tanto no fueron objeto de fiscalización.’

‘c) Los miembros de dicha asociación presumiblemente recabaron dinero para la campaña electoral de 2000 en actividades concretas como

promociones, organización de comidas, desayunos o cenas, fondos provenientes de dueños de empresas mercantiles, en donde, al parecer, participaba directamente el candidato Vicente Fox Quesada.’

‘d) Durante 1999 y hasta la conclusión de la campaña electoral de 2000, los señores Lino Korrodi Cruz y Carlos Rojas Magnon fueron presumiblemente los encargados de la recepción y administración de fondos de origen privado, los que tenían como finalidad financiar la campaña electoral del señor Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República.’

‘e) Que buena parte de esas aportaciones tuvieron como origen empresas como Jumex, Nadro, y CEMEX, además de empresarios como Carlos Slim.’

‘f) Existen indicios de aportaciones provenientes del extranjero, al igual que posibles aportaciones de migrantes mexicanos en los Estados Unidos.’

‘Estimé que las conductas del candidato presidencial actualizaban los supuestos del artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal, que dice: Se impondrán de cien a doscientos días de multa y prisión de uno a seis años al funcionario partidista o al candidato que: VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.’

‘El Ministerio Público Federal con las denuncias y escritos presentados; por ejemplo, en el caso de Pablo Gómez se insistía en el lavado de dinero— integró distintas averiguaciones previas, que puso en conocimiento de la Fiscalía para Delitos Electorales y de la Unidad Especializada en la Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda.’

‘En la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales se acumularon las averiguaciones previas 314/FEPADE/2002, 341/FEPADE/2002 y 405/FEPADE/2002.’

‘En la Unidad Especializada en la Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia ilícita, y al parecer, porque no tengo constancia alguna, se integró una averiguación en la Unidad Especializada en Investigación de los Delitos Fiscales y Financieros.’

‘Después de las investigaciones en las dos fiscalías, la Unidad Especializada en la Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda, y la de Atención para Delitos Electorales, se concluyó, en la primera de ellas, el no ejercicio de la acción penal, lo que me fue notificado el 20 de junio de 2003, señalándose que los hechos denunciados no eran constitutivos del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita a que se refiere el artículo 400 bis del Código Penal Federal. Contra esa determinación, una vez que me opuse a la consulta respectiva, interpose juicio de amparo, registrado con número 2066/2003, y que se tramita en el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Penal de la Ciudad de México, mismo que hasta el momento está en curso.’

‘En cuanto a la averiguación previa en la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, habiendo concluido el encargo de consejero electoral, fui notificado de la consulta de no ejercicio de la acción penal. Formulé, en tiempo y forma, el escrito de inconformidad con el dictamen correspondiente, mismo que presenté en la Procuraduría General de la República el 2 de diciembre de 2003. A juicio del Ministerio Público los hechos derivados del escrito del 17 de octubre de 2002 y del resto de las denuncias no son constitutivos del delito previsto en el artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal.’

‘Dentro de las muchas imperfecciones jurídicas y técnicas del dictamen de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, expongo sólo una,

dentro de otras, que motivó mi inconformidad. Me refiero a la concepción de ilicitud que utiliza la Procuraduría General de la República. En concreto, esta autoridad establece que para los efectos del artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal, debe entenderse que son producto de una actividad ilícita los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia. ’

‘En otras palabras, el Ministerio Público entiende como actividades ilícitas sólo las referidas a los delitos, haciendo un símil o analogía inaceptable con lo previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal. ’

‘El razonamiento del Ministerio Público es inatendible, pues el artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal, jamás incorpora como parte de su tipo, cuando alude a actividades ilícitas, una referencia a actividades ilícitas de carácter delictivo; simplemente se refiere a actividades ilícitas, esto es, contrarias al ordenamiento jurídico. Al incorporar ese elemento, la Procuraduría asume el papel de legislador. También es incorrecto realizar una analogía con el artículo 400 bis del Código Penal Federal, pues esa norma determina que “para efectos de este artículo”, se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes derivados de la comisión de algún delito. ’

‘Debo agregar que el Instituto Federal Electoral presentó también una denuncia que se tramita ante el Ministerio Público Federal en la que se invocó la actualización del tipo penal contenido en el artículo 407, fracción III, del Código Penal Federal, que señala: Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: ’

‘III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, tales como vehículos, inmuebles o equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado.’

‘La razón de esa denuncia tiene relación con el probable desvío de recursos del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en el Senado de la República a la campaña presidencial de Vicente Fox, lo que en la resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral de fecha 10 de octubre de 2003, se consideró administrativamente probado y sancionado.’

‘El ejemplo de Amigos de Fox lo podemos también trasladar al caso Pemex. En este último caso, por acuerdo de la mayoría de los miembros de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas se dio vista al Ministerio Público en los términos del artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales por posibles delitos electorales de los líderes sindicales y directivos de Petróleos Mexicanos al momento que se dieron los hechos relativos a la campaña presidencial de Francisco Labastida y el probable desvío de recursos públicos para fines proselitistas. Como sabe todo México, hasta el momento ninguno de los presuntos responsables por los hechos de carácter electoral se encuentra detenido.’

‘La exposición de los anteriores casos muestra la necesidad de hacer cambios urgentes en la naturaleza y estructura del Ministerio Público Federal, y también de los estatales, pues para que las investigaciones y actuación del Ministerio Público sean creíbles, debe independizarse esa institución del Ejecutivo. El caso Amigos de Fox no procederá ministerialmente porque el presidente de la República, Vicente Fox, es el superior jerárquico del Procurador General de la República. Desde luego que éste no es el único cambio. Se requiere de agentes del Ministerio Público comprometidos con las investigaciones, partidarios de

la exhaustividad, con estatus de independencia similar al que en otras latitudes existe para los jueces. . .”⁹⁴

Los anteriores casos fueron abordados, en función de que cuando se realizó el presente trabajo, los mismos tuvieron que ver con el financiamiento de las campañas electorales de los candidatos que tuvieron mayor votación en las elecciones del año 2000, por parte del Partido Revolucionario Institucional y Acción Nacional, este último postulando al Presidente de la República que resultó electo de dichos comicios.

Como podremos darnos cuenta, en nuestro país resulta casi imposible hablar del tema de la procuración de justicia sin el de la politización de la misma, en función de la superioridad jerárquica que posee el Presidente de la República, hacia el Procurador General de la República, al tener el primero de los mencionados la facultad de mando sobre él, en consecuencia, cómo podríamos hablar en el caso Amigos de Fox, de que el Procurador General de la República actuó de manera independiente en la investigación de los hechos, cuando su jefe inmediato y que tiene la facultad de removerlo pudiese tener la calidad de indiciado en la misma.

Por lo anterior, a continuación referiremos los argumentos que han dado diferentes autores respecto a la independencia que debe tener el Procurador General de la República como representante del Ministerio Público investigador, del Presidente de la República, es decir su autonomía del mismo para su debida actuación.

Hector Fix Zamudio, refiere con relación a la autonomía del Ministerio Público, lo siguiente:

⁹⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Lecciones de los Asuntos Pemex y Amigos de Fox, *Ob. Cit.*, pp. 175-179.

Que independientemente de la ratificación del Senado de la República, para la ratificación del nombramiento del Procurador General, el hecho de la remoción del mismo por parte el Jefe del Ejecutivo, sigue provocando su dependencia.

Asimismo nos habla de que existen tres tendencias respecto a la independencia del Ministerio Público:

- Conservar la adscripción del Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, pero con autonomía funcional y administrativa, modalidad que se ha consolidado con el modelo francés, otorgándole la categoría de magistrado, con las mismas prerrogativas, en cuanto a su objetividad, estabilidad (carrera profesional), remuneración y autoridad.
- Incorporar al Ministerio Público dentro del Poder Judicial, postura que ha tenido mayor auge en Iberoamérica, y cuya corriente tuvo su origen en la Constitución Italiana de 1948, siendo seguida por la Constitución española de 1978, trasladándonos a las de Colombia, El Salvador, Paraguay y Perú.
- Otorgar a la institución la categoría de organismo constitucional autónomo, esto de acuerdo al constitucionalismo contemporáneo tendiente a conferir esta categoría a determinadas instituciones que requieren de una independencia para ejercitar sus funciones.

El ordenamiento que más se aproxima a este carácter constitucional es el de Argentina con la reforma de 1994, de lo que cabe hacer la precisión que la autonomía revestida en su constitución es imprecisa, porque no aclara hasta donde llega esa autonomía.

En el caso de nuestro país, con la reforma del 31 de diciembre de 1994, de acuerdo con el modelo norteamericano, el Procurador General de la República, una vez designado por el Presidente de la República, deberá ser ratificado por el Senado de la República o en sus recesos por la Comisión Permanente.

Al tenor de las tres opciones referidas el autor en comento, nos menciona que la propuesta más avanzada sería la de transformar al Ministerio Público en un órgano constitucional autónomo, para que pueda ejercer sus facultades legales con mayor libertad, además de otorgarles las mismas prerrogativas que los órganos judiciales, ya que ambos tienen actividades paralelas respecto a la justicia.

Asimismo, el maestro Fix Zamudio expresa para concluir con esta idea, que la institución del ministerio público ante la opinión pública se encuentra bastante demeritada, por su vinculación directa con el Ejecutivo Federal, ya que ello afecta la objetividad y buena fe que deben imperar en las actividades de esa representación social, toda vez que los anteriores vicios han desembocado en el predominio de la discrecionalidad sobre la legalidad.⁹⁵

Sobre lo expresado por el Doctor Fix Zamudio, se considera que lo conveniente para nuestra sociedad es lo relativo a la transformación de la Procuraduría General de la República, a un órgano constitucional autónomo, ya que como se ha mencionado en líneas precedentes, la figura del Presidente de la República es impensable como un órgano independiente de los grupos de presión, por ello al eliminar la dependencia y subordinación del titular del Ministerio Público al

⁹⁵ Véase. CARBONELL, Miguel (Coordinador). *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, UNAM, México, 2004, pp. 43-48.

Presidente de la República, podremos lograr la independencia en la investigación y persecución del ministerio público, por otro lado, no pasa desapercibido el hecho de tratar de homologar la figura del ministerio público a la de los jueces o magistrados, pero si de igual forma, se le otorgan prerrogativas al ministerio público iguales a las de los jueces y su designación sigue dependiendo del Ejecutivo Federal, ¿qué habremos cambiado?, a nuestra consideración nada, ya que desde el punto de vista político, consideramos que en la mayoría de los casos en que tiene que ver este tipo de designación, el factor de la **lealtad** hacia la persona que otorgó el puesto y no a la institución es innegable, es decir, que el acto del Presidente de la República, consistente en el nombramiento del aspirante al cargo, el detonante de la designación final, puede originar un agradecimiento y lealtad hacia la persona del Presidente de la República, independientemente de la jerarquía legal.

Ahora bien a continuación se mencionarán diferentes posturas, con relación a la autonomía del ministerio público, por parte de diferentes penalistas, entre los que se encuentran investigadores, postulantes y un ex-presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, características que valen la pena resaltar, ya que desde diferentes puntos de vista del ejercicio del Derecho se dan las siguientes posturas.

Comenzaremos con el ex_presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el **Licenciado Luis de la Barreda**, quien de su experiencia, podemos destacar que el órgano que presidio tiene la naturaleza jurídica de ser autónomo y por otro lado tuvo gran cercanía con el actuar del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, cuando fue el Doctor Samuel del Villar, expresando que:

Existe en la población la impresión de que los procuradores de justicia Nacional y Estatales respectivamente, actúan supeditados a los

intereses del Ejecutivo respectivo. Por otro lado, también se tiene la idea de que los procuradores dejan a un lado su obligación de actuar con autonomía técnica, independencia de criterio y apearse a los autos, actuando por el contrario en función de intereses políticos.

Asimismo, el abogado referido expresa respecto a las actuaciones del ministerio público en últimas fechas que, hace tiempo se habla de que no era el mismo trato el que se daba al Pemexgate que el que se daba al caso Amigos de Fox, y en las entidades federativas los ejemplos podrían multiplicarse ad infinitum.

Por último el abogado nos dice que al dotarse de autonomía al Ministerio Público, también es necesario que exista un órgano que le pida cuentas a ese órgano autónomo, ya que en caso contrario sería muy peligroso.⁹⁶

Por lo que hace a lo manifestado por el **Licenciado Hugo Concha**, consideramos relevante lo concerniente a que:

Además de otorgar la autonomía al ministerio público para lograr una sana distancia entre las decisiones de naturaleza política y las jurídicas, también debe enfocarse en lograr diferenciar con mayor claridad sus funciones, especializando al órgano para que sea básicamente el encargado de la investigación y acusación de los delitos.⁹⁷

Ahora corresponde ver el punto de vista del postulante y al respecto el **Licenciado Fernando Gómez Mont** expresa que:

Para poder hablar de la autonomía del Ministerio Público, es necesario entrar al estudio de las policías, en el entendido de que un órgano autónomo, oponible a las autoridades electas, debe tener ciertos

⁹⁶ Véase. MACEDO DE LA CONCHA, Rafael. *La reforma penal a debate, primer foro de análisis y discusión sobre las iniciativas de reforma a la justicia penal enviadas por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, pp. 13-14.

⁹⁷ Ib. p. 19.

requisitos legales, para efectos del equilibrio constitucional y uno de ellos debe ser que no cuente con bando de fuerza armada, ya que todo mando de fuerza armada de orden militar o seguridad pública debe ser subordinada a una autoridad electa.

Es por lo anterior que el ponente en estudio, refiere que la competencia tanto de la policía como del ministerio público deben estar perfectamente delimitadas para evitar la confusión y el abuso del poder, lo que debe estar concatenado a la ineficacia procesal, cuando se violen esas competencias, es decir que cuando los actos de los del ministerio público y la policía respectivamente vayan más allá de sus facultades, deben ser nulas, como en el caso de la tortura, que ha sido disminuida en función de la ineficacia procesal que deriva de la obtención de una declaración conseguida a través de ese medio.

En segundo término el abogado postulante habla de la despolitización de la función investigadora, manifestando que ese supuesto se logra de dos maneras: generar la autonomía orgánica, operativa presupuestal, etcétera, logrando así la desvinculación de los grupos políticos, dejando de ser un órgano de represión política, para convertirse en un órgano técnico. Asimismo propone bajar el perfil público del fiscal, sin tener tanta exposición a los medios, debiendo ser un órgano discreto aunado a la confidencialidad de los asuntos a su cargo.⁹⁸

Sobre lo expresado por el **Licenciado Gómez Mont**, se coincide en lo medular con él, pero cabe precisar que cuando refiere que el órgano autónomo debe ser vigilado por un órgano de elección popular, cuando este tiene bajo su mando a fuerzas de carácter militar o seguridad pública, para efectos del presente trabajo se propone para esos efectos al Congreso de la Unión como el órgano de elección popular que debe realizar esa vigilancia.

⁹⁸ Ib. pp. 25-27.

En segundo lugar en cuanto a la discreción que debe tener el Ministerio Público se coincide totalmente, ya que los reflectores pueden derivar en litigios mediáticos que en nada tienen que ver con una procuración de justicia correcta.

Ahora corresponde hablar respecto a lo manifestado por el **investigador Rafael Ruiz Harrell**, quien de manera coincidente refiere que no se puede alcanzar la autonomía del Ministerio Público, mientras no se tomen en cuenta las ambiciones políticas de los procuradores, ya que los mismos bajo ese tenor no actuarán en función de los intereses generales, sino querrán hacer las cosas que crean que puedan gustar.

Por otro lado, en cuanto al tema del nombramiento del procurador, el **Licenciado Rodolfo Terrazas Salgado** expresó que:

“...El Ejecutivo Federal debe abdicar de la facultad de proponer, porque dado el origen electoral que tiene el titular del Ejecutivo, dada la manera y términos como se desarrollan los procesos políticos para renovar al titular del Ejecutivo, dadas las fuentes de legitimidad, como dijo bien el Licenciado Gómez Mont, de las que proviene este funcionario, no es adecuado que él haga la propuesta, que sea una designación que provenga de él. Tengo muy reciente la experiencia de lo que sucedió en 1996 cuando se trataba de crear bases más sólidas de la autonomía del Instituto Federal Electoral, por ejemplo, y lo exitoso que resultó finalmente suprimir un sistema anterior donde los consejeros electorales eran propuestos por el Presidente de la República y aprobados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Eso fue un éxito grande del constitucionalismo mexicano. . .”⁹⁹.

Por lo anteriormente esgrimido y atendiendo a lo expresado por los diferentes autores, podemos concluir que en atención a la historia del

⁹⁹ Ib. p. 39.

abuso del poder, y las tendencias a nivel mundial para tratar de otorgarle autonomía al ministerio público, y tratando de evitar la impunidad en nuestro país, debemos crear una institución de procuración de justicia fuerte, que no de lugar a ambigüedades en su actuar, respecto a su imparcialidad, tecnicismo y honestidad y para ello la designación del titular debe estar totalmente ajena a intereses de grupos de presión, lo que se logrará a través de la no intervención del poder ejecutivo en la propuesta para el nombramiento del funcionario que deberá presidir al Ministerio Público; por otro lado desde el punto de vista jurídico-operativo, deberá otorgársele la autonomía Constitucional para conseguir en los hechos que sus actuaciones procesales sean legítimas y no viciadas de instrucciones de contenido político y con ello lograr como en el caso de la materia electoral, un gran avance en la materia Constitucional y lo más importante en la seguridad de las personas.

2. NECESIDAD DE QUE LA DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA SEA POR PARTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Con relación a este tema, podemos mencionar que se consideró desde un principio al Congreso de la Unión, como el órgano del poder que deberá tener en sus manos el nombramiento del Procurador General de la República, en atención a nuestra realidad política en los últimos años, es decir, toda vez que en la actualidad ningún partido político ostenta la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y cada vez más se divide el poder, tenemos que en la práctica los partidos políticos deben formar alianzas para alcanzar sus objetivos, lo que implicaría en la práctica que el funcionario nombrado y ratificado, no entienda su designación como un favor de un solo actor o persona, como en el caso del Presidente de la República, sino a un órgano colegiado que está conformado por

diferentes fuerzas políticas, lo que traerá consigo la inexistencia de compromiso con una persona o factor de presión en particular, siendo este razonamiento el que se considera medular y más importante, ya que con ello eliminaríamos el factor de la politización del Procurador General de la República respecto a las actuaciones que realice para quedar bien con su superior jerárquico, pensando en su futuro político.

Ahora bien, en segundo lugar a nuestro entender tenemos lo relativo a la facultades Constitucionales del Congreso de la Unión y al respecto el autor Amador Rodríguez Lozano, expresa con relación a la facultad del Senado de la República, que:

La misma opera en función de que esa Cámara Alta debe ejercer un control sobre la designación del Presidente, además de que le otorgará legitimidad al nombrado, puesto que al tener el aval del Senado, se fortalece su posición política, además de que este factor ayuda a que se logre conseguir a la persona con el perfil adecuado, que reúna las cualidades personales, políticas y profesionales más convenientes para desempeñar la alta responsabilidad encomendada.¹⁰⁰

Respecto a la designación y ratificación del cargo de Procurador, proponemos primero un filtro que debe originarse en la Cámara de Diputados a través del siguiente mecanismo.

Primero la Cámara de Diputados, deberá formular una convocatoria, abierta a instituciones académicas, colegios de abogados y partidos políticos.

En segundo lugar la Cámara de Diputados una vez recibidas las propuestas, deberá previa depuración, con las reglas que haya

¹⁰⁰ Véase. RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. *La Reforma al Poder Legislativo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, segunda edición, 2003, pp. 92-93.

estipulado previamente, elaborar la lista de los aspirantes al cargo de Procurador y formar una terna, de la cual a través de la votación calificada de las dos terceras partes de los Diputados se designará al candidato a obtener el cargo.

El tercer paso consistiría en que ya designado el candidato, se mandará esa propuesta a la Cámara de Senadores para que por la votación de las dos terceras partes se ratifique el nombramiento.

En cuanto a la actuación de la comisión permanente, en la designación y ratificación del Procurador General de la República, como se refirió anteriormente, se considera que en caso que se encuentre en funciones la misma, deberá convocar a sesión extraordinaria, ya que el nombramiento del Procurador, se considera un asunto de gran importancia que no debe ser considerado como de mero trámite y por ende tratado en la Comisión Permanente, sólo teniendo la facultad de convocar a sesión extraordinaria para realizar la designación conducente.

3. FACULTADES DE REVISIÓN, VIGILANCIA, DISCIPLINARIA, NOMBRAMIENTO, REMOCIÓN Y RATIFICACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN RESPECTO AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Comenzaremos con el punto referente al fenómeno del control del poder y dicho tema se hace necesario tratarlo, ya que el Procurador General de la República, cuenta con fuerzas armadas a su mando, facultad que puede ser oponible al mismo Presidente de la República, por ello dicha

facultad, forzosamente debe estar controlada, por otro órgano de Gobierno y al respecto nos permitimos referir lo señalado con este tema por diferentes pensadores a través de la historia.

En la República se habló de los **guardianes** (*epistates*), funcionarios que además de tener la facultad de ejercer el poder, tenían a su cargo la tarea de impedir que el poder mismo se desvíe. En otras palabras, pasar del ejercicio racional a la utilización abusiva del poder era uno de los riesgos que **Platón** quería evitar. Altusio a su vez identifica como primordial la función de los éforos, a quienes correspondió “la potestad de castigar y reprender al príncipe”.

Para **Aristóteles** tres son los elementos que debe contener una Constitución y son: el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes, que incluía la guerra, la paz, la formación y disolución de alianzas, las leyes, y **la elección y rendición de cuentas de los magistrados**; las magistraturas, que tenían a su cargo, entre otras cosas la de emitir órdenes y el cuerpo judicial que comprendía ocho especies de tribunales, entre los que se encontraban el de rendición de cuentas.

De **Cicerón** tenemos el **equilibrio constitucional**, que el mismo reconoce viene de Platón, consistente en el atributo de la autolimitación del poder.

Para el pensador **Marco Aurelio** el mecanismo de autocontrol estaba implícito en lo que el pensamiento renacentista aludió con el eufanismo del ‘arte del buen gobierno’.

Hobbes llega a la conclusión de que entre el pueblo y el senado romanos funcionó una real separación de atribuciones, en tanto que ninguno de ellos “pretendía disponer del poder total”. No duda en calificar a esa situación, que traducía un entendimiento político equiparable a la separación de poderes, como una democracia que fue

destruida por la guerra civil que culminó con el establecimiento del cesarismo.

Montesquieu lo sedujo una reflexión de Tácito que iba exactamente al centro de su concepción del poder: “el poder de los reyes no es ilimitado ni arbitrario” decía Tácito. A continuación exponía el arreglo del poder que hacía posible esa limitación e introducía la racionalidad en el funcionamiento de la autoridad. Allí es donde se encuentra la idea profunda de la separación de poderes: en los límites políticos impuestos a la autoridad, y en la razonabilidad de sus actos. Enunciado así por Tácito, y seguido por Montesquieu, la idea de la separación y al del estado de derecho quedan directamente vinculadas.¹⁰¹

Ahora bien, como se ha referido con anterioridad, el poder siempre debe ser ejercido con racionalidad y con los contrapesos necesarios, para que no exista el abuso en el ejercicio del mismo, es por ello que a continuación se mencionará la propuesta con relación a las diferentes facultades que deberá tener la Cámara de Diputados respecto al ejercicio del poder por parte del Procurador General de la República.

En vista del párrafo anterior, primero debemos especificar que órgano interno de la cámara baja con las limitantes constitucionales correspondientes, deberá ejercer las atribuciones de la misma, por lo cual proponemos que se cree una Comisión especial, ya que como lo refiere el autor **Santiago Roel**, con relación a la creación de comisiones especiales, *se abre un abanico de posibilidades para la renovación tanto de temas así como de sistemas. Por tanto, hubo la necesidad de crear muchas comisiones especiales que se ajustaron al nuevo ritmo de trabajo*,¹⁰², ante lo cual la necesidad de vigilar el abuso del poder por

¹⁰¹ Véase. VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*, segunda edición, Porrúa-UNAM, México, 2000, pp. 137-142.

¹⁰² OCHOA CAMPOS, Moisés. *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, México, 1973. p. 128.

parte del titular de la Procuraduría General de la República, en el uso de la fuerza pública contra el orden constitucional, deberá ser ejercido por un poder distinto e independiente al del Poder Ejecutivo.

Asimismo cabe precisar que el poder legislativo tiene una connotación netamente política y por ello se hace necesario que se regule a través de la Constitución los casos en que el Poder Legislativo podrá intervenir como órgano fiscalizador del ejercicio del poder por parte del Procurador General de la República, para que esa actuación no derive en cuestiones de tipo político y con ello salvaguardar el Estado de Derecho.

También se propone que los Diputados integrantes de esa comisión deberán contar con la experiencia y el conocimiento técnico relativo a la Procuración de Justicia en nuestro país, ya que en caso contrario la vigilancia y las demás facultades de esa comisión serían ejercidas por personas ajenas al ejercicio del derecho.

Sobre esta comisión especial, se propone que se encuentre integrada por un número de diputados igual, al número de partidos políticos representados en la Cámara de Diputados, misma que deberá ser presidida por un plazo de un año y sólo por los tres partidos políticos con mayor representatividad en la Cámara baja.

Asimismo, deberá contar con todos los elementos personales, materiales y de infraestructura para desempeñar su función.

3.1 FACULTAD DE REVISIÓN

Ahora corresponde hablar de la **revisión**, que administrativamente debe ser entendida como la facultad del superior jerárquico de encontrar fallas, por parte de los inferiores subordinados, que pueden llegar a la revocación, modificación, o confirmación de los actos jurídicos.

Como se ha planteado anteriormente y durante el desarrollo del presente trabajo, el factor elemental y esencial de nuestra propuesta, es que la procuración de justicia, no debe estar viciada y menos subordinada a intereses políticos, económicos o de ningún tipo diverso al general, por ello pensar que el Poder legislativo pueda tener facultades de revisión para poder influir en las decisiones del ministerio público, sería inoperante en función del presente trabajo, por ello podemos concluir al respecto que la Cámara debe de carecer de dicha facultad administrativa, hacia con el Procurador General de la República y al respecto, me permito ejemplificar al Instituto Federal Electoral, mismo que no se encuentra supeditado a las decisiones del poder legislativo, sino sólo con relación a la fiscalización en el ejercicio de los recursos del mismo, más no en lo concerniente a la materia electoral.

3.2. FACULTAD DE VIGILANCIA

La facultad de **Vigilancia**, administrativamente hablando, consiste en supervisar el trabajo de los subordinados, de manera material o jurídicamente, a los subalternos; cuando se comprueba que los inferiores

faltan al cumplimiento de sus labores, surge una serie de responsabilidades civiles, penales y administrativas. Las civiles y penales pueden llegar a ser faltas, con relación a los particulares.

Sobre este punto, es muy importante precisar que en primer término el Procurador General de la República, no sería un subordinado del poder legislativo, ante lo cual no podría fincarle responsabilidades a los ministerios públicos, ya que para ello existe la Contraloría Interna y la Visitaduría General, lo cual no quiere decir que la Cámara de Diputados a través de la Comisión especial correspondiente, una vez que tenga conocimiento de hechos que puedan derivar en un tipo de responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento de la autoridad competente.

Asimismo, debemos especificar que la responsabilidad del Procurador General de la República, que pueda desembocar en su remoción, deberá estar reglamentada específicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Juicio Político previsto en el artículo 110 Constitucional, teniendo la facultad en cualquier momento la Comisión Especial propuesta en el presente trabajo de solicitar el juicio de mérito.

3.3. FACULTAD DISCIPLINARIA

En cuanto a la facultad **Disciplinaria**, la misma es una derivación de las de vigilancia y revisión, por ello consideramos que la Cámara de Diputados, no debe tener ninguna injerencia en ese punto.

3.4. FACULTAD DE NOMBRAMIENTO

La facultad de **Nombramiento**, es la principal a nuestro entender, es decir, como lo hemos propuesto durante el desarrollo de la presente tesis, el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras realizará el procedimiento respectivo, consistente en que la Cámara de Diputados, formulará una convocatoria, abierta a instituciones académicas, colegio de abogados y los partidos políticos.

En segundo lugar la Cámara de Diputados una vez recibidos las propuestas, deberá previa depuración, con las reglas que haya estipulado previamente, elaborar la lista de los aspirantes al cargo de Procurador y formar una terna, de la cual a través de la votación calificada de las dos terceras partes de los Diputados se designará al candidato a obtener el cargo.

3.5. FACULTAD DE RATIFICACIÓN

El tercer paso consistiría en la facultad de **Ratificación**, que tendrá la Cámara de Senadores, consistente en que una vez designado el candidato por parte de la Cámara de Diputados, dicha propuesta se mandará a la Cámara Alta para que por la votación de las dos terceras partes de los Senadores, se ratifique el nombramiento.

Asimismo, reiteramos la postura de que la Comisión Permanente no deberá intervenir en el nombramiento y ratificación del Procurador

General de la República, ya que designar a la persona encargada de la procuración de justicia en nuestro país, no es un asunto de mero trámite administrativo, sino por el contrario de vital importancia, por ello debe ser el pleno de las respectivas Cámaras quienes realicen esa función.

3.6. FACULTAD DE REMOCIÓN

La facultad de **Remoción**, como se mencionó párrafos anteriores, la debe tener la Cámara de Diputados a través del juicio político y con las mismas causales que los demás funcionarios de la Federación, con la única salvedad que la Comisión especial que se cree en la Cámara de Diputados para vigilar a la Procuraduría General de la República tendrá la facultad de dar la vista correspondiente, ya sea para iniciar el juicio político y fincar las responsabilidades conducentes.

Por otro lado, la Auditoría Superior de la Federación, hará lo conducente, respecto a la fiscalización y revisión en la utilización de los recursos públicos, por parte de la Procuraduría General de la República, lo cual también podrá derivar en la vista correspondiente para el juicio político correspondiente.

Con la anterior propuesta, se pretende lograr la inamovilidad del Procurador General de la República, para que el mismo ejerza sus funciones con independencia de presiones políticas, entendidas como su remoción, en caso de no obedecer a intereses ajenos a su función Constitucional, asimismo cabe mencionar que como anexos al presente trabajo, se encuentran las dos iniciativas relacionadas con el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte del Ejecutivo Federal y la otra del Partido de la Revolución Democrática

en el año 2000, en donde de la simple lectura podemos apreciar que en ambas iniciativas el Poder Ejecutivo sigue teniendo la facultad de nombramiento, por ello se considera que la cuestión de lealtad y compromiso antes mencionadas y analizada, respecto a la persona del Presidente de la República no se romperá, mientras dicho funcionario siga interviniendo en la designación del Procurador General de la República, por ello las propuestas son diferentes.

RESUMEN

El capítulo en mención es la culminación del presente trabajo, en función de que en el mismo se estipulan las propuestas, para pretender lograr alcanzar un nuevo paradigma en la Procuración de Justicia a nivel federal, cuestionando los intereses que a través de nuestra historia han sido los defendidos por los diferentes Procuradores Generales de la República.

Lo anterior se viene a colación, toda vez que en nuestra realidad actual, nos perctamos de la influencia que tienen los grupos de narcotráfico y económicos de diferente índole en el ejercicio del poder y por ende en las instituciones de gobierno.

A manera de ejemplo y desde el punto de vista doctrinaria se refiere el tema de los delitos de cuello blanco, donde grupos empresariales tienen como objetivo violentar el orden jurídico para conseguir altos beneficios, consiguiendo un acuerdo al margen del pacto constitucional, para conseguir que los intereses particulares se sobrepongan a los generales, lo que ejemplificativamente se colige con el caso del FOBAPROA actualmente IPAB.

Asimismo se hace alusión a las características de los delincuentes de cuello blanco, consistentes en que: el sujeto activo, es una persona de alto nivel socioeconómico; el ilícito es cometido en el ejercicio de la actividad económica empresarial; el delito no puede explicarse por causas de pobreza en general o baja educación, inteligencia o por desestabilidad emocional; existe gran dificultad para elaborar estadísticas, ya que su descubrimiento y sanción son muy difíciles, toda vez que ostentan el poder económico y político; existe una falsa apreciación en la sociedad acerca de estos delincuentes, ya que son concebidos como personas respetables; en los delitos comunes la sanción casi siempre estriba en la privación de la libertad y en los de cuello blanco las sanciones son medidas de seguridad o económicas, características que se encuentran vigentes en los casos conocidos, ya que por un lado los grupos económicos fuertes nunca son exhibidos a la luz pública como en el caso de las empresas televisivas, donde jamás se ha cometido un delito, y sin embargo dicha empresas actualmente cuentan con un poder económico incuestionable, siendo por lo tanto estos grupos los que si tienen acceso a la justicia.

Por otro lado se refieren las circunstancias que impiden que el común de las personas puedan tener acceso a justicia, entre las que caben mencionar el desconocimiento de las normas, las experiencias desfavorables, la desconfianza en cuanto a la probidad de los encargados de impartir justicia, la morosidad en resultados, el intermediarismo, la propensión a las formas de autocomposición de conflictos, la pasividad ante la afectación de los derechos propios por conductas de terceros, la recurrencia de mecanismos de denuncia publicitaria como sucedáneos de instancias jurídicas, la procuración de justicia mediante el arbitrio de la influencia; y el desistimiento en procesos ya iniciados por la complejidad de las formas y por la imposibilidad de sobreponerse a rivales que exceden en capacidad técnica procesal o en recursos económicos que permiten mayor resistencia.

Pero para efectos del presente trabajo se hace especial alusión al del influyentismo, donde es planteada la injerencia de los grupos de presión que ejercen sobre el Poder Ejecutivo a través de las pre-campañas y campañas electorales, donde estos grupos económicos otorgan facilidades de tipo económico o de otra especie hacia con el candidato a la Presidencia de la República, y una vez que ya se encuentra en el poder

los mismos tienen influencias en su actuar por los compromisos creados al efecto y al tenor de esto son referidos los casos conocidos en la prensa como Amigos de Fox y Pemex Gate.

Asimismo y con relación al punto concerniente al punto de vista de diferentes Licenciados en Derecho que comparten la idea de la necesidad de la independencia real del Procurador General del Presidente de la República, tenemos a Hector Fix Zamudio, quien manifiesta que independientemente de la ratificación del Senado de la República, el hecho de la remoción del mismo por parte del Jefe del Ejecutivo, sigue provocando su dependencia, proponiendo transformar al Ministerio Público en un órgano constitucional autónomo, para que pueda ejercer sus facultades legales con mayor libertad, además de otorgarles las mismas prerrogativas que los órganos judiciales, ya que ambos tienen actividades paralelas respecto a la justicia.

Por otro lado tenemos al ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el **Licenciado Luis de la Barreda**, quien expresa que existe en la población la impresión de que los procuradores de justicia Nacional y Estatales respectivamente, actúan supeditados a los intereses del Ejecutivo respectivo. Por otro lado, también se tiene la idea de que los procuradores dejan a un lado su obligación de actuar con autonomía técnica, independencia de criterio y apegarse a los autos, actuando por el contrario en función de intereses políticos.

Hugo Concha, expresa que además de otorgar la autonomía al ministerio público para lograr una sana distancia entre las decisiones de naturaleza política y las jurídicas.

Por cuanto hace a **Fernando Gómez Mont**, expresa que la despolitización de la función investigadora se logrará por dos vías, una generando la autonomía orgánica, operativa presupuestal, etcétera, logrando así la desvinculación de los grupos políticos, dejando de ser un órgano de represión política, para convertirse en un órgano técnico, además de bajar el perfil público del fiscal, sin tener tanta exposición a los medios, debiendo ser un órgano discreto aunado a la confidencialidad de los asuntos a su cargo.

Rafael Ruiz Harrell, expresa de manera coincidente que no se puede alcanzar la autonomía del Ministerio Público, mientras no se tomen en cuenta las ambiciones políticas de los procuradores, ya que los mismos bajo ese tenor no actuarán en función de los intereses generales, sino querrán hacer las cosas que crean que puedan gustar.

Rodolfo Terrazas Salgado expresó que dado el origen electoral que tiene el titular del Ejecutivo, resulta, no es adecuado que él haga la propuesta del Procurador General de la República.

Por lo anteriormente esgrimido y atendiendo a lo expresado por los diferentes autores, podemos concluir que en atención a la historia del abuso del poder, y las tendencias a nivel mundial para tratar de otorgarle autonomía al ministerio público, y tratando de evitar la impunidad en nuestro país, debemos crear una institución de procuración de justicia fuerte, que no de lugar a ambigüedades en su actuar, respecto a su imparcialidad, tecnicismo y honestidad y para ello la designación del titular debe estar totalmente ajena a intereses de grupos de presión, lo que se lograra a través de la no intervención del poder ejecutivo en la propuesta para el nombramiento del funcionario que deberá presidir al Ministerio Público; por otro lado desde el punto de vista jurídico-operativo, deberá otorgársele la autonomía Constitucional para conseguir en los hechos que sus actuaciones procesales sean legítimas y no viciadas de instrucciones

de contenido político y con ello lograr como en el caso de la materia electoral, un gran avance en la materia Constitucional y lo más importante en la seguridad de las personas.

Ahora bien, una vez vistos los antecedentes referidos, proponemos el siguiente procedimiento para la designación y ratificación del Procurador General de la República; primero la Cámara de Diputados, deberá formular una convocatoria, abierta a instituciones académicas, colegio de abogados y partidos políticos, posteriormente dicha Cámara baja una vez recibidas las propuestas, previa depuración, con las reglas que haya estipulado previamente, elaborará la lista de los aspirantes al cargo, formando una terna, de la cual a través de la votación calificada de las dos terceras partes de los Diputados se designará al candidato a obtener el cargo y por último una vez que el candidato ya ha sido designado se mandará esa propuesta a la Cámara de Senadores para que por la votación de las dos terceras partes se ratifique el nombramiento.

En cuanto a la actuación de la comisión permanente, en la designación y ratificación del Procurador General de la República, solo podrá convocar a sesión extraordinaria, ya que el nombramiento del Procurador, se considera un asunto de gran importancia que no debe ser considerado como de mero trámite y por ende tratado en la Comisión Permanente.

CONCLUSIONES

- **La figura del Ministerio Público debe ser entendida como el órgano perteneciente al poder ejecutivo, que tiene a su cargo la investigación y persecución de los hechos ilícitos, que afectan a la sociedad en su conjunto y en lo particular a la víctima.**
- **Dentro de las características del Ministerio Público se encuentran las de unidad, indivisibilidad, irrecusabilidad e independencia.**
- **A través del estudio de la historia de la figura del Ministerio Público, consideramos que siempre ha existido la preponderancia de la influencia del poder ejecutivo, hacia la misma.**
- **La Cámara de Senadores, siempre ha ratificado los nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal, salvo contadas excepciones, por ello consideramos que dichos nombramientos deben entenderse prácticamente como libres, al no existir ninguna resistencia al respecto por parte del Poder Legislativo.**
- **Se sostiene, que en virtud de que la Comisión Permanente actualmente ratifica los nombramientos propuestos por el Ejecutivo Federal, se reduce dicho acto a un mero trámite administrativo, desvalorando así la importancia de dicho acto de ratificación de nombramiento.**

- Hoy en día, conforme a la Constitución Federal, el Presidente de la República aún cuenta con la facultad de designar al Procurador General de la República.
- En la práctica común, existen tres tipos de nombramientos, los absolutamente libres, es decir los que no necesitan ratificación, los sujetos a ratificación como los empleados de hacienda, diplomáticos, del ejército y el mismo Procurador General y los sujetos a leyes ordinarias como los casos de los trabajadores catalogados como de confianza.
- Realizando un análisis a la facultad de nombrar a los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República por el Ejecutivo, se puede apreciar que la misma fue reglamentada en la reforma al Título preliminar del Código de Procedimientos Civiles Federales de 1895 y por la Ley del Congreso Federal promulgada el 3 de octubre de 1900, y por la Ley de Organización del Ministerio Público Federal del 16 de diciembre de 1908, expedida por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias.
- Una vez realizado el estudio de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, específicamente el párrafo primero, dicha institución se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, lo que deja en estado de indefinición jurídica a dicha institución, ya que por un lado no es una dependencia en estricto sentido, puesto que no se encuentra dentro del ámbito de la Ley Orgánica de la Administración Pública y sin embargo el Presidente

tiene facultades administrativas, hacia con el Procurador General de la República.

- Igual que el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, organismo perteneciente a las Naciones Unidas, se estima necesario que el Ministerio Público, debe contar con independencia operativa de los demás poderes; inamovilidad de los integrantes del ministerio público y en caso de remoción deberá ser a través de un juicio justo y transparente; autonomía de gestión presupuestaría para otorgar independencia funcional al ministerio público; selección de ministerios públicos a través de exámenes de oposición y capacidad para eliminar los nombramientos de carácter político tendiente a una mejor formación profesional; La policía judicial deberá actuar independiente del ministerio público en los casos tradicionales y en los complejos deberá actuar bajo las instrucciones directas del ministerio público, debiendo ser por ende su auxiliar, otorgándose las facilidades necesarias para la profesionalización por materia sin preponderancia de ninguna.
- En Argentina el Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que goza de un carácter bicéfalo al estar integrado por un Procurador General de la Nación y por un Defensor General de la Nación. El Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación son designados por el Poder Ejecutivo

nacional con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes.

- Una vez realizado el estudio correspondiente a la figura del Ministerio Público en Colombia, se desprende en primer lugar que se encuentra especificado en el título VIII de su Carta Magna, como la Fiscalía General de la Nación, cuyo objetivo consiste en investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes, excepto los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, siendo el caso que este organismo adquirió cuerpo por el Decreto Extraordinario 2699 del 30 de noviembre de 1991, donde se especifica su autonomía administrativa y presupuestal integrada por el fiscal general de la Nación quien la dirige (elegido por cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de la terna enviada por el presidente de la República y no reelegible), los fiscales delegados y los demás funcionarios y empleados, ante lo cual se considera que dicha institución no cubre los puntos medulares de la presente propuesta.
- Al realizar el análisis de la figura en estudio en España, nos percatamos que el Ministerio Fiscal tiene una doble consideración, como magistrado al estar integrado en el marco constitucional del Poder Judicial, específicamente en el título VI de la Constitución, referido exclusivamente al Poder Judicial, pero de igual forma que en los casos mencionados el Fiscal General del Estado es nombrado y cesado por el Rey, a

propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, eligiéndolo entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión. Una vez elegido el Fiscal General del Estado deberá prestar ante el Rey el juramento o promesa que previene la Ley y tomará posesión del cargo ante el Pleno del Tribunal Supremo, figura que de igual manera que las anteriores no se encuentra a nuestra consideración libre de intereses políticos.

- La concepción de los órganos Constitucionales Autónomos fueron propuestos para la despartidización, descorporativización y democratización de esos órganos, sin necesariamente incurrir en una nueva burocratización de la administración y gestión públicas, además de romper con la teoría tradicional de la división de poderes de Montesquieu.
- El término autónomo puede ser utilizado para diversas entidades del Estado, como por ejemplo los órganos descentralizados, los constitucionales autónomos, las entidades territoriales autónomas (Estados y Municipios) e Instituciones de Educación Superior, pero para poder distinguir su pertenencia al universo que nos ocupa, es su conformación como órgano del Estado de igual rango que los demás poderes.
- Se estima que es necesario que la Procuraduría General de la República pueda determinar por sí misma su patrimonio y que no sea otro Poder el que decida su presupuesto, ya que ello deriva o puede

derivar en dependencia económica y compromisos políticos.

- Se estiman como características principales de los Órganos Constitucionales Autónomos, la Inmediatez en cuanto a su configuración Constitucional; Esencialidad por ser necesarios para el Estado Moderno; Dirección Política en cuanto a la toma de decisiones; Paridad de Rango con los demás poderes; Autonomía orgánica, funcional y presupuestal; Apoliticidad en cuanto a que son técnicos y no políticos; Transparencia en cuanto a que cualquiera puede conocer sus actuaciones a excepción de las que tengan que ser con sigilo por su naturaleza; Intangibilidad en cuanto a su permanencia y su funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho.
- Una vez realizado el estudio de las características jurídicas de los órganos autónomos, consideramos como relevantes la personalidad jurídica propia que deben adquirir mediante la ley respectiva y que debe ser diferente a la del estado; patrimonio propio consistente en el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto; autonomía técnica y presupuestal que consiste en contar con facultades de decisión y en cuanto al ejercicio del dinero no necesitan la aprobación de otro poder y sólo podrán ser fiscalizados por el Poder legislativo que en el caso que nos ocupa sería el órgano Superior de Fiscalización y sólo en lo que respecta al ejercicio del presupuesto y por último en cuanto a la Comisión especial que se propone solo

tendrá facultades de entrar al estudio del ejercicio del Procurador, solo en lo que hace a las causales del Juicio político.

- Conforme a la realidad que nos ha tocado vivir, vemos que los delitos de cuello blanco en su concepción tienen íntima vinculación con nuestra propuesta, respecto a los grupos empresariales y del narcotráfico que contaminan los procedimientos de integración de averiguación previa, por los compromisos políticos que subsisten sobre los legales, de donde cabe resaltar las características de los delincuentes de cuello blanco consisten en ser de alto nivel económico; el delito es cometido con relación a la actividad empresarial; no tiene su origen en la pobreza o la falta de educación; no existen estadísticas confiables al respecto de estos delincuentes, porque en la mayoría de los casos no son procesados; los delincuentes son concebidos en la sociedad como personas respetables y las sanciones que se les aplica son medidas de seguridad o económicas.
- Se considera importante resaltar que el sector del Narcotráfico tuvo un gran incremento en el Sexenio del Expresidente Carlos Salinas de Gortari, siendo catalogada como una narco-democracia.
- Después del estudio realizado en el presente trabajo pensamos que los factores que provocan el alejamiento de las personas para el acceso de la justicia son el desconocimiento de las normas, las experiencias desfavorables, la desconfianza en la probidad de los procuradores e impartidores de

justicia, la morosidad de resultados, el intermediarismo, la autocomposición de conflictos, la utilización de las denuncias publicitarias como instancias jurídicas, el influyentismo y el desistimiento de procesos, que son las situaciones que la mayoría de las personas ha vivido o bien ha tenido conocimiento de las mismas por terceras personas.

- **Sostenemos que existe la necesidad de cambiar la relación de la Procuraduría General de la República con el Ejecutivo, para alcanzar su debida autonomía y por ende la obtención de los beneficios de esta.**
- **Se propone que la Cámara de Diputados mediante un procedimiento de insaculación y por votación de mayoría absoluta, nombre al próximo Procurador General de la República, mismo que deberá ser ratificado por la mayoría absoluta de la Cámara de Senadores y se elimina dicha facultad de ratificación a la Comisión Permanente.**
- **La Procuraduría General de la República tendrá la naturaleza jurídica de un órgano constitucional autónomo al contar con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios para el cumplimiento de su objeto consistente en la investigación y persecución de los delitos.**
- **Con relación a las anteriores conclusiones y lo vertido en el presente trabajo, debemos hacer hincapié en que el solo cambio a un órgano constitucional autónomo, no provocará el nuevo**

paradigma que proponemos, es por ello que se hace necesario que de manera integral se haga la revisión a esa institución.

PROPUESTAS

REFORMA AL ARTÍCULO 76 FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La primera propuesta, consiste en la reforma a la fracción II del numeral 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en lo concerniente a la ratificación por parte del Senado de la República del nombramiento que haya realizado la Cámara de Diputados, del candidato a ocupar el cargo de Procurador General de la República.

Lo anterior obedece, al contrapeso que en el ejercicio diario legislativo aplica la Cámara de Senadores respecto a la Cámara de Diputados, ya que esa Cámara Alta sería el último filtro para la ratificación del nombramiento del Procurador General, donde esta última podría percatarse de irregularidades en el procedimiento de insaculación, teniendo por ende la atribución de poder frenar una designación irregular, sin dejar de observar que dicha situación puede dar lugar a una controversia entra ambas Cámaras, lo que en un momento dado, el mismo Poder Legislativo deberá reglamentar a través de la Ley correspondiente que se expida para el caso, debiendo tener como característica principal dicho procedimiento, la celeridad en el mismo, ya que en caso contrario podríamos estar ante el caso de un juicio interminable donde la designación del Procurador este sujeta a litigios innecesarios y burocrático que solo afecten la Procuración de Justicia en nuestro país.

Ahora bien, ya en lo específico a la reforma propuesta, se considera hace referencia a la frase “**que se le hagan**”, toda vez que no sólo serán las designaciones que realice el Poder Ejecutivo, las que deberá ratificar el Senado, sino también las de la Cámara de Diputados, como en el caso que nos ocupa, por lo que se deja esa frase de tipo abierto para que indistintamente de la procedencia de la designación respectiva, se realice la ratificación conducente.

Por último se transcribe la propuesta del texto Constitucional que se propone entre en vigor para los efectos anteriormente referidos, siendo la siguiente:

ARTÍCULO 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

II.- Ratificar los nombramientos **que se le hagan**, del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como se mencionó en el capítulo respectivo, fue considerada la Comisión Permanente del congreso de la Unión como un órgano de naturaleza legislativa, encargada de asuntos de trámite burocrático administrativo, de las mismas Cámaras, sin la relevancia que implica la facultad de legislar, ante tal situación se propuso eliminar la atribución de esa Comisión Permanente en la designación y ratificación del nombramiento del Procurador General de la República, sólo quedándole la facultad de convocar al Congreso a sesión extraordinaria, para en su caso remover o bien nombrar a un Procurador sustituto, ya que como la

misma Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República previene que en caso de falta del Procurador General, uno de los Subprocuradores lo sustituirá provisionalmente, por ello debe ser convocado el Congreso para la nueva designación.

Lo anterior obedece al hecho de que el nombramiento de la persona responsable de la procuración de justicia a nivel federal, no puede ser visto como un asunto menor o de mero trámite, ante lo cual se hace necesario que la mayoría de los mexicanos nos encontremos representados al momento de la designación y ratificación del Procurador General, siendo por ello necesario el voto de la mayoría absoluta del Congreso de la Unión para la realización del acto jurídico propuesto.

En atención a lo vertido anteriormente, es que se propone la derogación de la fracción V del precepto en estudio, para eliminar la intervención de la Comisión Permanente en la designación y ratificación del nombramiento del Procurador General, proponiéndose la siguiente redacción.

ARTÍCULO 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

V.- DEROGADA

DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Como fue mencionado en capítulos precedentes, la necesidad de eliminar la intervención del Presidente de la República en la designación del Procurador General de la República, obedece al hecho de la vinculación entre el poder ejecutivo y los diferentes grupos de presión, que en la mayoría de las ocasiones es de origen económico, que es el factor que sustenta las precampañas y campañas para la obtención de cargos públicos, creándose así compromisos que se traslapan a la integración de las averiguaciones previas, a través de las instrucciones que recibe el Procurador General, del Presidente de la República y que son de carácter político y no jurídico, ante lo cual resulta evidente que la procuración de justicia en nuestro país en el ámbito federal se encuentra viciada con intereses político o económicos que generan impunidad y en consecuencia desconfianza de la sociedad respecto a las actuaciones de la Procuraduría General de la República, siendo por ello necesario desvincular dicha institución de los intereses que representa el poder ejecutivo, para obtener un nuevo paradigma para la investigación y persecución de los delitos, generándose así la denuncias y combatiendo la impunidad.

Por lo esgrimido con antelación, resulta necesario derogar la fracción V del artículo 89 Constitucional, que le otorga al Presidente de la República la facultad de designar al Procurador General de la República, ya que de esa manera dicho funcionario público no podrá generar una lealtad hacia su persona que pueda utilizar con posterioridad para girar instrucciones de índole político, resultando conducente la siguiente redacción al respecto.

ARTÍCULO 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

IX.- SE DEROGA

REFORMA AL ARTÍCULO 102, INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La propuesta de reforma al numeral 102 inciso A), es la parte medular del presente trabajo, ya que en primer término especifica las facultades de carácter jurídico que deberá ostentar la Procuraduría General de la República, como órgano constitucional autónomo, entre las cuales se encuentran la autonomía de gestión, que estriba en que el ministerio público al integrar una averiguación previa no se encuentre supeditado a instrucciones viciadas con interés ajenos a la tecnicidad del derecho sustantivo y adjetivo penal; por lo que hace a la autonomía presupuestaria, que estriba en que la institución en análisis determine su propio presupuesto a ejercer, sin la intervención de ningún otro poder y que la única intervención que tenga el Ejecutivo Federal, sea la de remitir el presupuesto al Poder Legislativo para su aprobación, sin que emita ningún dictamen al respecto, siendo de esta manera un presupuesto totalmente independiente, restando solo la fiscalización de los recursos asignados para el cumplimiento de su objetivo, por parte del Poder legislativo, solo para los efectos de auditar el ejercicio correcto de los recursos; por otro lado la personalidad jurídica propia, que consiste en contar con una personalidad diferente a la de los demás órganos de gobierno, es decir que la Procuraduría General actuará a nombre propio y no en representación o pertenencia a otro órgano de gobierno, además del patrimonio propio, que consiste en el conjunto de bienes y derechos con que contará la Procuraduría para el cumplimiento de su objeto.

Por otro lado la propuesta jurídica que nos ocupa, contiene lo relativo a las facultades de nombramiento que tendrá el Procurador General, respecto de sus subordinados, además de establecerse que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República será el cuerpo legal que organizará al Ministerio Público en cuanto a su organización administrativa y atribuciones, además de establecerse el punto medular del presente trabajo, que estriba en la facultad de la Cámara de Diputados de designar al Procurador General de la República, a través de un procedimiento de insaculación, donde la mayoría absoluta de los legisladores realizarán la designación que anteriormente le correspondía al Poder Ejecutivo y que la conformación plural de ese órgano de gobierno asegura que no se originen lealtades hacia una sola persona, ya que la conformación plural esgrimida implica que los grupos de poder cabildeen y surja un candidato común que no deberá servir a intereses específicos y aunado a su autonomía constitucional deberá actuar bajo un perfil institucional y no político, que es lo que se pretende sea eliminado de la procuración de justicia que impera actualmente en nuestro país.

Siendo en función de lo mencionado, que se reforme el artículo 102 inciso A) en la parte conducente, proponiéndose la siguiente redacción al respecto.

ARTÍCULO 102.

A.- La Procuraduría General de la República gozará de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, para otorgarle los elementos necesarios al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos. El Procurador General de la República presidirá al Ministerio Público, que será organizado conforme a la ley y cuyos funcionarios podrán

ser nombrados y removidos por el Procurador, mismo que deberá ser designado previo procedimiento de insaculación ante la Cámara de Diputados, con ratificación del Senado. Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años con título profesional de Licenciado en Derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido, conforme a lo previsto en el artículo 110 de esta Constitución.

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 y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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

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

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

Por último, consideramos importante expresar que si nuestro Gobierno retoma esta propuesta, nuestro país será el precursor en otorgar a la Procuraduría General de la República la naturaleza jurídica de un órgano constitucional autónomo, ya que como se mencionó anteriormente en los países analizados, existen figuras similares al respecto que sin embargo no gozan de una autonomía total, ya que de igual forma el poder ejecutivo interviene en la designación del funcionario encargado de la investigación de los delitos, ante lo cual se propone el perfeccionamiento de esta propuesta, dejando a un lado nuestras diferencias dogmáticas penales, ya que los únicos beneficiados con ellas son los delincuentes.

103

Asimismo y por último se reitera que se debe crear nuestra propia dogmática penal, sin dejar de estudiar a los autores extranjeros de manera informativa y no vinculatoria, para crear ideas propias acordes a nuestra realidad, postura que el autor José Isidro Saucedo González expresa de la siguiente manera. *Lo importante no está en importar modelos de construcción económico, social o político, sino sólo en compararlos.*¹⁰⁴ y que se complementa con lo expresado por Verónica Román Quiroz en cuanto a la relevancia de la realidad para la creación de nuestros propios sistemas normativos penales al expresar que *la Constitución del Derecho penal, entonces, no puede realizarse al margen de las características propias de la concreta sociedad donde vaya a aplicarse.*¹⁰⁵

¹⁰³ Rene González de la Vega, en su obra, La lucha contra el delito, reflexiones y propuestas, refiere “. . .El enfrentamiento entre las Escuelas del Penalismo; entre los científicos y los pragmáticos; entre los humanistas y los represores, entre los investigadores y los fiscales y entre estos y los jueces; entre los penitenciaristas más puros y los buscadores de solución definitiva; entre los estudiosos de la pena, su naturaleza y fin y los políticos y líderes de opinión, abanderados de medidas drásticas; entre reformadores de la Ley y de las Instituciones y los conservadores, que ven en las viejas prácticas, la verdadera y única solución; entre los que miran y asumen la eficacia anglosajona, y los que abrevan de los añosos institutos latinos, nos ha conducido a cohabitar en una peligrosa y yerma tierra de nadie. . .”

¹⁰⁴ SAUCEDO GONZÁLEZ, José Isidro. *El Estado Transicional*, UNAM, México, 2004, p. 24.

¹⁰⁵ POLAINO NAVARRETE, Miguel (Prólogo y Notas de Derecho Penal Mexicano por Dra. Verónica Román Quiroz). *Fundamentos Dogmáticos del Moderno Derecho Penal*, Porrúa, México, 2001, p. XVIII.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, décimo quinta edición, Porrúa, México, 2000.

ARRIGUNAGA GOMEZ DEL CAMPO, Javier. *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

BAENA DE ALCAZAR, Mariano. *El papel de los Ministerios de Justicia en la Reforma del Estado*, México, UNAM, 1998.

BARRERA RESTREPO, Efrén. *El papel de los Ministerios de Justicia en la Reforma del Estado*, México, UNAM, 1998.

BLESTER BELTRÁN, Enrique. *Justicia y Sociedad*, UNAM, México, 1994

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, décimo quinta edición, Porrúa, México, 2002

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Lecciones de los Asuntos Pemex y Amigos de Fox*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, primera reimpresión, México, 2004

_____, *Una Constitución para la Democracia*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1996.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. et.al., *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2000.

CARBONELL, Miguel (Coordinador). *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México*, UNAM, México, 2004.

CARPIZO, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, décimo tercera edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1996.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, UNAM-PGJDF, México, 1997.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. *El Monopolio de Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1992.

CASTRO, Juventino V. *La Procuración de la Justicia Federal*, Porrúa, México, 1993.

_____, *La Procuración de Justicia*, segunda edición, Porrúa, México, 1997.

_____, *El Ministerio Público en México, Funciones y Disfunciones*, octava edición, Porrúa, México, 1994.

CEVASCO, Luis Jorge, *Principios de Derecho Procesal Penal Argentino*, Oxford University Press, Argentina, 1999.

CHICHINO LIMA, Marco Antonio. *Las Formalidades Externas en el Procedimiento Penal Mexicano*, Porrúa, México, 2000.

CAPPALLETTI, Mario. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

ESCUADERO ÁLVAREZ, Irma. *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, UNAM-PGR, México, 2002.

FRAGA GABINO. *Derecho Administrativo*, trigésima tercera edición, Porrúa, México, 1994.

FRANCO VILLA, José. *El Ministerio Público Federal*, Porrúa, México, 1985.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Función Constitucional del Ministerio Público, Tres Ensayos y un Epílogo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.

_____, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, UNAM-Departamento del Distrito Federal, México, 1990.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa, México, 1999.

GARCÍA RAMIREZ, Sergio. *Derecho Procesal Penal*, Porrúa, México, 1974.

_____, *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, UNAM-PGJDF, México, 1997

GOMEZ COLLOMER, Juan Luis. *Justicia y Sociedad*, UNAM, México, 1994.

GOMEZ OROPEZA, Manuel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, UNAM-Departamento del Distrito Federal, México, 1990.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de Derecho Procesal Penal*, cuarta edición, Porrúa, México, 1967.

GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. *Historia del Ius Puniendi en México*, Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1963.

HERNANDEZ ESTEVEZ, Sandra y LÓPEZ DURÁN, Rosalío. Segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. *El Proceso Penal Mexicano*, Porrúa, México, 2002.

LARA PONTE, Rodolfo. *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1993.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. *Derecho procesal Penal*, Iure Editores, México, 2002.

MACEDO DE LA CONCHA, Rafael. *La reforma penal a debate, primer foro de análisis y discusión sobre las iniciativas de reforma a la justicia penal enviadas por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004

MADRAZO, Jorge. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, UNAM-Departamento del Distrito Federal, México, 1990

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos*, cuarta edición, Oxford, México, 2001.

OCHOA CAMPOS, Moisés. *Derecho Legislativo Mexicano*, XLVIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, México, 1973.

OLVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, Porrúa, séptima edición, México, 1997.

OPPENHEIMER, Andres. *En la frontera del caos; la crisis de los noventa y la esperanza de un nuevo milenio*, Editorial Javier Vergara, México, 1996.

O. RABASA, Emilio. *La Evolución Constitucional de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2004.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jose de Jesús. *Constitución y Grupos de Presión en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1977.

OVALLE FABELA, José. *Teoría General del Proceso*, tercera edición, Harla, México, 1996.

POLAINO NAVARRETE, Miguel (Prólogo y Notas de Derecho Penal Mexicano por la Dra. Verónica Román Quiroz). *Fundamentos Dogmáticos del Moderno Derecho Penal*, Porrúa, México, 2001.

RODRÍGUEZ LOZANO, Amador. *La Reforma al Poder Legislativo en México*, segunda edición, UNAM, México, 2003.

SAUCEDO GONZÁLEZ, José Isidro. *El Estado Transicional*, UNAM, México, 2004.

SANCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, tercera edición, Porrúa, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, vigésima edición, Porrúa, México, 1999.

SHUTERLAND, Edwin. *El Delito de Cuello Blanco*, Ediciones de la Biblioteca Central de Caracas, Traducción Rosa de Olmo, Caracas Venezuela, 1969.

VALADÉS, Diego. *El Control del Poder*, segunda edición, Porrúa-UNAM, México, 2000.

VALENCIA CARMONA, Salvado. *Derecho, Autonomía y Educación Superior, Derecho de la Educación y de la Autonomía*, UNAM e IPN, México, 2003.

ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando. *Ricardo Flores Magón Grandes Protagonistas de la Historia*, Planeta Deagostini, México, 2004.

_____, *Ricardo Flores Magón. El sueño alternativo*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

HEMEROGRAFÍA

CABALLERO OCHOA, Jose Luis, *Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más allá de la División de Poderes*, Jurídica, Anuario del

Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Editorial Themis, S.A. de C.V., número 30, México, 2000.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Justificación de los Órganos Constitucionales Autónomos*, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A. C. número 2, México, Invierno 2000-2001

DÁVILA GOMEZ, David (Coordinador), *Ensayo "Cultura jurídica y acceso a la justicia"*, *Testimonios de una generación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000.

GIL RENDÓN, Raymundo, *¿Qué son los órganos constitucionales autónomos?*, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A. C. número 2, México, Invierno 2000-2001

JURIDICA Anuario del departamento del derecho de la Universidad Iberoamericana. Departamento de Derecho. Edición, No. 30. México, 2000

SANSORES BETANCOURT, Juan Carlos, *Los órganos Autónomos en la Administración Pública Mexicana*, Revista de la Facultad de Derecho Tomo LIII, número 239, México, 2003

Coordinadores Diego VALADÉS y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS, Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2001

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Jurisprudencias.

DICCIONARIOS

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Tomo I-O. 15a edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas / Porrúa. México, 2001.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 21ª edición, Porrúa, México, 1995

INTERNET

<http://www.pgr.gob.mx/conmem/fiscamei.htm>.

<http://www.pgr.gob.mx/conmem/crevmipu.htm>.

www.bibliojuridica.org/libros/1/159/34.pdf.

ANEXO 1

INICIATIVA DEL C. PRESIDENTE

VICENTE FOX QUEZADA.

CIUDADANO PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL
HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.
PRESENTE.

A nadie escapa que la percepción ciudadana respecto de la procuración e impartición de justicia, así como el sistema de seguridad pública, no han dado los resultados que la sociedad espera de ellos, a pesar de que, cuando menos en el ámbito federal, ha habido una sensible disminución de la criminalidad, atendiendo a las estadísticas oficiales y algunas privadas. Esta percepción se atribuye principalmente al descrédito de las Instituciones por la ineficacia en el actuar de las autoridades, que se traduce en inseguridad pública y en mayor impunidad.

Una de las causas que pueden explicar la falta de presentación de denuncias, por parte de la ciudadanía, deriva de su desconfianza hacia las instituciones, lo que da como resultado la llamada .cifra negra.; es decir, el número de delitos que efectivamente son cometidos pero que no son denunciados ante las autoridades competentes y, por lo tanto, quedan impunes y fuera de los registros oficiales.

En este contexto resulta de vital importancia redefinir el rumbo y rediseñar los esquemas de actuación de las autoridades en las materias antes enunciadas; a efecto de dar respuesta pronta a los reclamos sociales de lograr un sistema de justicia penal federal eficaz y eficiente.

En este sentido, el Ejecutivo Federal a mi cargo tiene la firme convicción de que sólo mediante una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y con respeto a los derechos humanos, que cumpla las finalidades esenciales del Estado relativas al fortalecimiento del orden público con base en la legalidad, se podrá revertir esta sensación social de impunidad, como ha quedado de manifiesto a lo largo de mi gobierno en diversos instrumentos programáticos como el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Como quedó de manifiesto en las políticas de dicho instrumento programático, desde el primer día de mi gobierno me he comprometido a promover y realizar reformas en aquellos casos en los que las normas y los procedimientos vigentes inhiben el desempeño de la sociedad, ya que de esta manera se facultará y habilitará a los actores sociales y económicos para que actúen en beneficio de la colectividad y para que puedan avanzar en la satisfacción de sus intereses legítimos, sin perjuicio del interés general.

Es oportuno enfatizar que la percepción de ineficacia en los sistemas aludidos no es exclusiva del ámbito nacional, sino también de la comunidad internacional de la que México, hoy más que nunca es parte activa. Todos conocemos los pronunciamientos de las diferentes Oficinas de la Organización de las Naciones Unidas, emitidos en diversos diagnósticos sobre el estado que guarda la justicia penal en nuestro país, mismos que fueron solicitados por el Ejecutivo Federal a mi cargo, a dicho organismo internacional. Entre las observaciones hechas a México por tal organismo destaca la ausencia de un modelo acusatorio en el que imperen los principios de contradicción, oralidad, intermediación, concentración, publicidad y economía procesal; la existencia del sistema tutelar de sanción a los menores infractores, la ineficacia e ineficiencia del sistema de ejecución de sanciones, la falta de profesionalización de los defensores penales, y la ausencia de plena autonomía del Ministerio Público de la Federación.

Sin embargo, no sería posible atender cabalmente los reclamos sociales sin un marco jurídico de actuación que responda a la realidad nacional vigente. En este sentido, resulta impostergable programar como una de las prioridades nacionales la modificación integral del sistema de justicia penal federal, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública, así como, de procuración e impartición de justicia.

En este contexto, me permito someter a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que de aprobarse, daría sustento a la Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal Mexicano, la cual se complementaría con diversa iniciativa de modificaciones a leyes federales que será presentada en su oportunidad a su alta estimación, como una

alternativa de solución a los conflictos existentes en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia penal.

Dicha Reforma Estructural se sustenta en tres ejes fundamentales, en la especie, la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, la reestructuración orgánica de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como crear tribunales especializados en adolescentes y jueces de vigilancia de la ejecución de penas y, por último, la profesionalización de la defensa penal.

De lo antes expuesto se desprende que la propuesta de Reforma Estructural de mérito, implica un cambio de modelo en los sistemas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, que sea acorde con la consecución del Estado de Derecho al que todos aspiramos y que responda a las exigencias del régimen democrático que día a día estamos construyendo todos los actores políticos de la mano de la sociedad.

Este viraje en el sistema procesal penal vigente conlleva a implementar un modelo de corte predominantemente acusatorio, en aras de desterrar los vestigios del proceso inquisitivo que aún persisten en nuestro país, tales como la importancia actual de los elementos probatorios que se allega el Ministerio Público de la Federación durante la etapa de averiguación previa, de tal suerte que con sustento en dichas diligencias se emiten sentencias condenatorias, sin que se garantice el derecho del imputado a una adecuada defensa, en detrimento de los reclamos sociales de equidad y de los compromisos internacionales asumidos por México, a través de la suscripción de diversos instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El modelo acusatorio implica la supremacía de los principios penales reconocidos internacionalmente, como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia y el esclarecimiento judicial de los hechos; así también, la oralidad, la inmediación, la publicidad, la contradicción, la concentración y la economía procesal como principios rectores del proceso penal, y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

El proceso penal acusatorio permite sancionar los delitos en una forma práctica y equilibrada, de cara a la sociedad, ya que la publicidad de las audiencias, da lugar a que las decisiones de los jueces sean transparentes. El principio de oralidad consiste en el predominio de la palabra hablada, y se traduce en aportar elementos en el juicio de forma directa y oral, que son el fundamento de la sentencia, pero sin excluir los escritos dentro de los procesos, en virtud de que aquéllos tienen como función dar soporte material a las evidencias y en algunos casos, el anuncio de lo ofrecido en el juicio oral, al tiempo de documentar el proceso.

Una de las ventajas de los juicios orales radica en la inmediación; esto es, el juzgador y los sujetos procesales se encuentran presentes para contraponer sus pretensiones sobre la litis que anima el proceso, lo que implica que el juez está en posibilidad de analizar no solamente los dichos de los intervinientes en un juicio, sino además su desenvolvimiento psicológico en el mismo, lo que ayuda a conocer de manera más cercana la verdad histórica y no la formal, fin último de un proceso penal.

Lo anterior da lugar a la necesidad invariable que el juez esté presente en el desahogo de las pruebas, y él mismo emitirá la sentencia, independientemente de substanciarse el proceso, por regla general, en una sola audiencia, en salvaguarda del principio de concentración.

Otro principio íntimamente ligado a la oralidad en los procesos es la publicidad, la cual consiste tanto en que las diligencias de las audiencias se realizan de manera pública ante la presencia de la sociedad, y las partes tienen conocimiento recíproco de los actos procesales de la contraparte para controvertirlas plenamente, sin tener que cargar con un valor probatorio preconstituido, lo que garantiza la salvaguarda del principio de contradicción; es decir, el equilibrado enfrentamiento de pretensiones entre las partes en el desahogo de las pruebas. Cabe mencionar que estos principios están reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, antes referidos.

Por lo antes dicho, el Ejecutivo Federal a mi cargo somete a la consideración de esta soberanía la propuesta de reforma al artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de dar sustento constitucional al proceso penal acusatorio, señalando como una de las garantías del imputado, el ser juzgado a través de este sistema procesal, en los términos que marca la ley, la cual debe establecer los principios de oralidad, inmediación, contradicción, publicidad, concentración y economía procesal.

Con dicha reforma se propiciaría la unificación de los sistemas procesales de la Federación y de las entidades federativas en uno de tipo acusatorio, en aras de dar respuesta a la sociedad, por la comisión de los delitos tanto federales como del fuero común, mediante el rediseño del sistema procesal vigente, volviéndolo acorde con los principios del Estado Democrático de Derecho.

Ahora bien, la piedra angular de todo proceso penal acusatorio es el reconocimiento y respeto de uno de los derechos humanos de mayor trascendencia, el derecho a la presunción de inocencia, previsto en los artículos 8.2 y 14.2, respectivamente, de los instrumentos internacionales que con anterioridad fueron aludidos, ya que

toda persona imputada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se prueba legalmente su culpabilidad en un juicio seguido con todas las garantías y formalidades previstas por la ley.

Aunado al reclamo popular para reconocer expresamente la presunción de inocencia, también debe enfatizarse que la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos son parte del orden jurídico nacional, toda vez que fueron suscritos, aprobados y ratificados por México, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que es obligación del Estado mexicano velar y respetar en todo momento el derecho fundamental en comento.

No obstante lo anterior, a nadie escapa la percepción de la sociedad y de la comunidad internacional, en el sentido de que en nuestro país aún no se observa a cabalidad la presunción de inocencia, ya que los imputados son presentados por las autoridades, por los medios de comunicación y por la opinión pública en general, como responsables de los hechos delictivos que el Ministerio Público y las víctimas u ofendidos del delito les imputan.

Lo anterior puede ser porque, aunque siempre se ha dicho que una persona es inocente hasta que se le pruebe lo contrario, ninguna norma de derecho interno y menos a nivel constitucional, preveía este postulado aceptado por México en los citados instrumentos internacionales que el país ha suscrito, por lo que resultaba ciertamente ilusoria esa presunción de inocencia y, considerando, que los tratados internacionales generalmente tienen un carácter heteroaplicativo, se requiere plasmar en las normas internas las prescripciones internacionales. De ahí la importancia de esta propuesta, ya que al plasmarse como garantía individual, todas las legislaciones federales y locales deberán adoptar dicho principio, obteniendo como resultado un sistema de justicia penal realmente garantista y democrático.

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone a esa Soberanía, reformar la fracción I del artículo 20, Apartado A), de la Constitución Federal, a efecto de contemplar expresamente la presunción de inocencia, en aras de precisar la obligación de todas las autoridades de respetar el derecho humano en comento.

Ahora bien, es oportuno advertir que la implementación del sistema acusatorio no sólo conlleva el desarrollo de los principios que lo sustentan, sino la prevención de las consecuencias que ella trae aparejada, ya que la aplicación de este sistema implica desformalizar la investigación ministerial y la reducción de requisitos para someter a la consideración judicial el asunto, en equilibrio con el principio de que sólo aquello que es ofrecido y desahogado en juicio tiene valor probatorio.

Lo anterior da lugar a que el número de asuntos para consignar aumente; situación que sería compensada con la nueva lógica de la verdadera presunción de inocencia, al reducir los casos en que los imputados estén sujetos a prisión preventiva, pues sostener lo contrario generaría la saturación de internos en los centros de readaptación social, al no justificarse generalizar que una persona se encuentre privada de su libertad en espera de la audiencia principal, sin la realización previa de actos procesales más allá de la preparación de las pruebas, porque ello, se insiste, va en detrimento del principio de presunción de inocencia. Asimismo, el incremento de las consignaciones, propio del sistema acusatorio y del principio del esclarecimiento judicial de los hechos, podría saturar la capacidad del poder judicial, por lo que se propone optar por la aplicación reglada de diversos criterios de oportunidad como excepción a la obligación ministerial de investigar y perseguir los delitos hasta la sentencia, como ordena el tradicional principio de legalidad.

Ello también implica la materialización del principio de economía procesal invocado con anterioridad, situación que se ve reflejada en la reasignación de recursos para la investigación de delitos y persecución de los inculcados cuya magnitud justifica legítimamente la intervención del Estado.

Por lo antes expuesto, se propone suprimir del artículo 20, Apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad del Ministerio Público de oponerse al otorgamiento de la libertad bajo caución en los delitos no graves y, con ello, potencializar el principio de presunción de inocencia.

La doctrina le ha asignado dos objetivos primordiales a la aplicación de los criterios de oportunidad, en la especie, la descriminalización de hechos punibles, con la finalidad de evitar la aplicación del poder del Estado donde otras formas de reacción frente a la conducta reprochable pueden alcanzar mejores resultados, consistentes en la adecuación social del hecho, la culpabilidad mínima del autor y la ausencia de prisión preventiva, y la eficiencia del sistema penal a través de la implementación de la denominada Justicia Alternativa. y de mecanismos autocompositivos.

Este último objetivo es el que adopta la presente Iniciativa, en aras de redimensionar la finalidad de la potestad punitiva del Estado, como ultima ratio del derecho penal, reconociendo la madurez ciudadana para solucionar los conflictos sociales en los que se ve inmersa, con el objeto de permitir la focalización de los esfuerzos de las autoridades, únicamente en aquellos asuntos que lesionan gravemente la vigencia del Estado de Derecho.

Por lo antes expuesto el Ejecutivo Federal a mi cargo, propone adicionar un párrafo en el artículo 16 de la Constitución, a efecto de establecer que el Ministerio Público de la Federación y el Juez, puedan aplicar los

críterios de oportunidad que fomenten la justicia restaurativa y la recomposición social en los términos que marque la ley.

Ahora bien, como ha quedado asentado, uno de los postulados del modelo acusatorio es la vigencia del principio de presunción de inocencia, situación que repercute en la utilización de términos acordes con dicho principio; es por ello que se considera necesario modificar todas las referencias que la Constitución hace al inculcado o indiciado, en aras de establecer un concepto genérico, denominándolo .imputado., de tal suerte que sea la legislación secundaria la encargada de definir el concepto en el estado procedimental correspondiente.

En este mismo orden de ideas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone a esta soberanía la modificación del artículo 19, párrafo primero, con la finalidad de sustituir la figura del auto de formal prisión por la de auto de formal procesamiento, atendiendo a que aquélla no es acorde con el derecho del imputado de ser considerado inocente hasta que se dicte una sentencia condenatoria que determine su responsabilidad penal, aunado a que, al considerarse excepcional la medida cautelar de prisión preventiva, en realidad el auto de plazo constitucional sujeta a proceso al imputado, pero no invariablemente a prisión.

Si bien en el propio precepto 19 constitucional, se indica que todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de sujeción a proceso, muchas veces el Ministerio Público emite sus conclusiones, variando la clasificación del delito, pero preservando los mismos hechos, por lo cual, por esa precisión técnica, la defensa argumenta que se trata de un delito distinto y que se violan las leyes del procedimiento que establece el artículo 160 de la Ley de amparo. Por ello, la reforma propone separar esta discusión de la diversa clasificación, pues se trata de los mismos hechos y que, por tanto, no se violan garantías individuales.

En otro orden de ideas, es menester referir que a lo largo de la historia de nuestro país una de las figuras jurídicas que ha tenido mayores críticas en su funcionamiento, es la confesión del imputado fuera de sede judicial, ya que la misma ha estado ligada a prácticas deleznable de tortura a cargo de la autoridad investigadora, es por ello, que a pesar de que día con día tales prácticas están siendo erradicadas, este nuevo modelo de corte garantista exige no correr riesgos innecesarios en la protección de los derechos del imputado, ya que como quedó asentado en su oportunidad el sistema se basa en la imparcialidad del juez, razón que anima a suprimir la procedencia de las confesiones ante el Ministerio Público, que en algunos casos pueden atentar contra el derecho de no autoincriminación, sin soslayar el descrédito de las confesiones ante el órgano de investigación en el ánimo de la sociedad.

Por ello, es importante reformar integralmente el artículo 20 constitucional, donde el imputado, la víctima o el ofendido disfrutarán de los derechos que ahí se enuncian, término que consideramos más adecuado que el de .garantías. que se menciona en el proemio de tal precepto, en virtud de que todos conocemos que los derechos emanan de la propia naturaleza humana, que son inmanente a ella y, en esas circunstancias, la persona los disfruta como tal, máxime dentro de un proceso penal.

Se reestructura así, todo el Apartado A del artículo 20 constitucional a fin de establecer en orden de importancia los derechos del imputado. De esa manera, consideramos que el principio de presunción de inocencia debe quedar como primer supuesto, pues es el eje central del derecho penal garantista y del sistema democrático que se adopta y da sustento a los demás principios. Igualmente se protege el derecho del imputado a gozar de su libertad y solamente en casos excepcionales de conformidad con la ley aplicable se podrá restringir aquélla. En otro orden de ideas, es dable advertir que el proceso acusatorio requiere de un alto grado de profesionalización de los intervinientes, situación que necesariamente impacta en el derecho a una adecuada defensa, garantía reconocida por la Norma Fundamental, de tal suerte que es menester elevar a rango de garantía constitucional el derecho a un defensor profesional certificado, ya que a pesar de que se ejerza la profesión de licenciado en derecho, esto no garantiza que los litigantes tengan la capacidad técnica y ética en el desempeño de sus tareas de defensa, en el marco de la protección de uno de los valores fundamentales del hombre, como es la libertad.

Asimismo, es necesario combatir de una buena vez y en el máximo ordenamiento jurídico, el flagelo conocido como .coyotaje., es decir la conducta de personas que al amparo de una profesión en la que debe imperar la honestidad y los principios éticos, como es la abogacía, lucran con la desesperación de los familiares de los imputados, sin importarles la defensa de sus clientes, ya que muchos de ellos ni si quiera están autorizados para ejercer la profesión de mérito.

En este sentido, se propone la reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de garantizar que tanto a nivel federal como estatal se regulen las bases que aseguren la libertad, capacidad y probidad de los abogados. Lo anterior, con la finalidad de asegurar la tutela jurídica a los gobernados para que cuenten con abogados de elevada calidad ética y profesional, en virtud de que el ejercicio de esta profesión exige asumir de manera cabal y responsable la defensa de los ciudadanos ante los tribunales. De esta manera, la reforma propuesta fortalece las garantías contenidas actualmente en dicho precepto, toda vez que se lograría que la impartición de justicia por los tribunales se encuentre verdaderamente equilibrada.

Además, a fin de garantizar a los imputados el derecho a una adecuada defensa el Ejecutivo Federal a mi cargo, propone a la elevada consideración de esta soberanía la reforma al artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer no sólo el derecho a una adecuada defensa, sino el derecho a un defensor profesional certificado en los términos que marquen las leyes respectivas, al tiempo de suprimir la figura de la persona de confianza que ha dado lugar a los llamados .coyotes..

La reforma a la fracción de mérito también pretende incorporar la previsión del concepto .defensor público., en contraposición al privado, aunado a que establece la gratuidad de la defensoría pública.

Se mantiene el derecho del imputado de conocer el delito que se le atribuye y los derechos constitucionales a su favor a partir de su detención, en aras de que entienda el motivo de la restricción de su libertad, y pueda preparar una defensa adecuada dentro del principio de que se presume inocente. Asimismo, se propone reformar el artículo 20, apartado A, fracción IV, constitucional, a efecto de establecer que la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del juez o ante éste sin la asistencia de un defensor carecerá de todo valor probatorio, con lo cual se suprime el carácter de confesión a la declaración autoinculpatoria que pudiese realizarse por el individuo ante el Ministerio Público o cualquier otra autoridad. Se mantiene su derecho a no declarar y a que no se le incomunique, intimide o torture para obtener una prueba como es el caso de la confesión fuera de sede judicial. Se mantienen presentes en todo el proceso penal, los principios del sistema acusatorio, que son la oralidad, publicidad, inmediatez, contradicción, Concentración y economía en los términos que establezcan las leyes.

Por otra parte, se propone reformar las fracciones I, II, IV y V del Apartado B del artículo 20 constitucional con la finalidad de que la víctima goce también de los derechos indispensables para que se haga efectiva la justicia. Tal es el caso de recibir asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado; que puede provenir del Ministerio Público, con la finalidad última de que se le garantice la reparación del daño.

Con el propósito de dar también cumplimiento al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, en el cual se establece como obligación de los Estados Parte el reconocimiento de la vulnerabilidad de los niños víctimas y la adaptación de los procedimientos, de forma que se reconozcan sus necesidades, incluidas las necesidades especiales para declarar como testigos, se propone reformar la fracción V del apartado .B. del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, en virtud de que en la fracción VI, del apartado .A., del artículo 20, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece como garantía del inculpado el ser careado con quien deponga en su contra, y en la fracción V actual, del apartado .B., del mismo artículo y cuerpo de leyes, se prevé que cuando en los delitos de violación o secuestro, la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse.

En este orden de ideas, la reforma que se propone es en el sentido de establecer de manera general, que cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad o no puedan comprender el significado del hecho, no estarán obligados a carearse con el inculpado, sin importar el o los delitos de que se trate.

Lo expuesto se estima necesario por la situación de indefensión en que se encuentran los menores de edad y los incapaces, pues en la investigación de cualquier delito, el enfrentarse directamente con su agresor, afecta su psicología, y en ocasiones los atemoriza y humilla, como es el caso de los delitos de naturaleza sexual; asimismo, de conformidad con el Protocolo Facultativo en mención, los Estados Parte están obligados a adoptar medidas adecuadas para proteger en todas las fases del proceso penal los derechos e intereses de los niños víctimas de las prácticas prohibidas en dicho Protocolo, como son la venta de niños, la prostitución y la pornografía infantil. En la iniciativa que nos ocupa, se amplía esa protección de no carearse con el inculpado, en cualquier clase de delito, y también se extiende la garantía a aquellos que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho.

Cabe observar que se continúa utilizando el concepto de menor de edad, por considerar que es acertado, pues la palabra infante se liga inmediatamente a la idea de niños, a sujetos que normalmente no han cumplido 12 años, como se prevé en el artículo 2 de la Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, en tanto que la referida Ley emplea el sustantivo adolescentes para referirse a las personas que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos; en cambio el concepto de menores de edad comprende tanto a unos como a otros, es decir, a los sujetos que no rebasan la edad de 18 años. Por personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, se entiende a los sujetos denominados técnicamente inimputables, es decir aquellos sujetos que por trastorno mental o desarrollo retardado no valoran adecuadamente los hechos que realizan. Incapacidad que, de argumentarse, debe acreditarse mediante los dictámenes periciales respectivos.

En otro orden de ideas, es oportuno advertir que si bien es cierto que la presente Iniciativa pretende abonar el terreno para la implementación de un sistema preponderantemente acusatorio, no podemos soslayar que existen ciertos delitos cuya complejidad implica extremar los mecanismos de combate a su incidencia, es decir, la delincuencia organizada, la cual día con día cuenta con más y mejores recursos, de tal suerte que se ha convertido en un problema de seguridad nacional, toda vez que debilita y corrompe a las instituciones y, por el tipo de delitos cometidos, causa estragos de gran envergadura, como los que son consecuencia del narcotráfico que día a día, dañan más y más la salud pública, pero sobre todo de nuestras niñas, niños y adolescentes. Es responsabilidad de las autoridades el generar mecanismos capaces de cerrar el paso a la delincuencia organizada, ya que de otra forma, al favorecer el garantismo, se podría colapsar el sistema de procuración e impartición de justicia en la atención de este género de ilícitos penales, debido a la volatilidad y estrategias de defensa de las organizaciones delictivas. En estos casos, el Estado debe hacer valer la supremacía de la seguridad nacional.

En México, como es sabido, el concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en el año de mil novecientos noventa y tres con la reforma que la Constitución experimentó en su artículo 16, al disponer en el párrafo séptimo que el plazo de la retención de cuarenta y ocho horas, para los casos de flagrancia y urgencia, podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.

A raíz de la reforma constitucional, el primero de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, entraron en vigor las reformas que se hicieron al Código Penal Federal y a los Códigos de Procedimientos Penales, Federal y del Distrito Federal, en los que también se hace mención de la delincuencia organizada.

El Código Federal de Procedimientos Penales, por su parte, hace referencia a la delincuencia organizada en el artículo 194 bis, únicamente para efectos de duplicar el plazo de retención de cuarenta y ocho horas en los casos de delitos flagrantes o en los casos urgentes. Finalmente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada regula también diversos aspectos de éste ámbito.

Por ello, resulta necesario que se adicione el artículo 16 constitucional a efecto de que se eleve al nivel de la Ley Fundamental la previsión de este tipo de delincuencia, pero sólo con la finalidad de evitar interpretaciones equívocas sobre el suficiente sustento de la ley secundaria y ésta se encargue de prever los casos en que se consideren de esta naturaleza los delitos, así como los términos y modalidades para su investigación y persecución. Cabe precisar, que se busca reservar el instrumento jurídico contra la delincuencia organizada para el fuero federal, como hasta ahora ha venido sucediendo, en razón de mantener en su mínima expresión el sistema penal y procesal especial que le aplica.

Por lo anterior, y tomando en consideración los graves riesgos que podría traer aparejada la implementación del modelo acusatorio en la investigación, persecución y sanción de estos delitos, el Ejecutivo Federal a mi cargo, somete a la consideración de esta Soberanía la propuesta de adición al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, en aras de plasmar la posibilidad de que en tratándose de delincuencia organizada, la ley secundaria regule los aspectos antes referidos.

En otro orden de ideas, es necesario reconocer que una Reforma al Sistema de Justicia Penal Federal que se jacte de ser estructural, no puede dejar de lado el sensible incremento de la participación de los adolescentes en la comisión de conductas delictivas, en mucho, derivado de la ineficacia de un sistema tutelar que considera a todos los menores infractores, como inimputables, y por ello, les ofrece e tratamiento clínico, como si fueran enfermos, situación irreal y ofensiva para sus derechos humanos, violando sus garantías individuales, específicamente las de carácter procesal.

Es de explorado derecho que las teorías que consideran que los menores de edad no son capaces de conocer y comprender los alcances de la conducta delictiva han quedado superadas, toda vez que, por lo menos los adolescentes mayores de doce años de edad y menores de dieciocho, son plenamente capaces de conocer y querer las consecuencias del ilícito penal que realizan.

Hoy día las tendencias y recomendaciones de organismos internacionales señalan que los adolescentes de las edades antes referidas deben ser sujetos de procesos judiciales en los que se les respeten plenamente sus derechos humanos, con la salvedad de que la imposición de las sanciones privativas de libertad son de carácter excepcional y debe ponderarse la posibilidad de imposición de sanciones alternativas, que den pauta a la adaptación social del adolescente.

Muestra de lo antes dicho son las Reglas Mínimas Uniformes de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, mejor conocidas como Reglas de Beijing.

En este sentido, es oportuno señalar que el Ejecutivo Federal a mi cargo, coincide en esencia con la reforma a los artículos 18 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada recientemente por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, razón por la cual, esta Iniciativa recoge e lineamientos generales de tal modificación, consistente en establecer la judicialización del sistema de justicia penal para adolescentes, aplicable a las personas que estén acusadas de haber cometido un delito

después de cumplir los doce y antes de cumplir los dieciocho años de edad; en que se garanticen todos los derechos fundamentales que la Constitución otorga para los individuos, y operado por autoridades especializadas en adolescentes.

Para dichos efectos, es necesario prever en el artículo 73, fracción XXI, constitucional la facultad del H. Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el establecimiento y funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes.

Por lo antes dicho se somete a la consideración de esta Soberanía la propuesta de reforma al artículo 18 y de adición al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, en los términos antes descritos.

Asimismo, con el propósito de hacer congruente esta reforma constitucional en relación al artículo 21, se propone la modificación de la fracción XXIII del artículo 73, ambos del ordenamiento Constitucional, a fin de que el Congreso de la Unión cuente con las herramientas que le permitan establecer, de forma específica, atribuciones en materia de seguridad pública no solo a la Federación, sino también a las entidades federativas y municipios, sin perjuicio de la facultad de las autoridades locales legislar otras complementarias. Lo anterior, a efecto de consolidar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que conlleva una precisa y estrecha coordinación entre los tres órdenes de gobierno, de manera que no exista duplicidad de atribuciones o peor aun, funciones contradictorias, que generan conflictos competenciales injustificados y que demeritan los niveles de cooperación y apoyo recíproco para combatir eficiente y eficazmente al enemigo común, la delincuencia.

Aunado a lo anterior, esta propuesta de reforma permitiría tener parámetros claros de los tramos de control asignados a cada orden de gobierno en un mismo territorio, situación que repercutiría no solo en el beneficio operativo sino incluso en la asignación de fondos federales para combatir la inseguridad pública.

Esta atribución debe interpretarse a la luz del contenido que se propone en una iniciativa por separado, de la nueva Ley General en Materia de Seguridad Pública, Reglamentaria de los párrafos Séptimo y Octavo del artículo 21 de la Constitución, que será donde el Congreso Federal indique las atribuciones que se distribuyen entre los integrantes del Sistema Nacional, para realmente constituir un solo cuerpo avocado a la seguridad pública de las y los mexicanos.

En otro orden de ideas, es oportuno referirnos a la figura del Ministerio Público, el cual actualmente se encuentra organizado en la Procuraduría General de la República y en las Procuradurías Generales de Justicia de las diferentes entidades federativas.

Al respecto, es oportuno señalar que uno de los postulados más importantes para el funcionamiento del sistema acusatorio es la existencia de Instituciones autónomas encargadas de la investigación y persecución de los delitos, que respondan al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político que trastoquen la técnica tarea de procurar justicia. En este sentido es claro que se ha avanzado en el ámbito federal, ya que a raíz de la reforma constitucional de 1994, la cual erigió a la Procuraduría General de la República en una Institución ubicada en el ámbito del Ejecutivo Federal, con autonomía técnica en el ejercicio de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Ministerio Público de la Federación, se ha avanzado en la separación de la política con los asuntos penales.

No obstante lo antes dicho, está por demás referir que existen diversos sectores de la sociedad que perciben y sostienen la dependencia de la Procuraduría General de la República al Poder Ejecutivo, porque el Presidente de la República tiene la facultad de remover libremente al Titular del Ministerio Público de la Federación, al tiempo que no goza de personalidad jurídica ni patrimonio propios.

Esta percepción se agudiza aún más en el ámbito local, atendiendo a que en las entidades federativas las Procuradurías de Justicia continúan siendo una dependencia del Ejecutivo Local, quien tiene el poder de nombrar y remover libremente a los Titulares de Ministerio Público.

En esta pauta, se considera oportuno concluir el camino andado en la búsqueda de la autonomía del Ministerio Público, al amparo de la figura de los organismos constitucionales autónomos.

Como es sabido un organismo constitucional autónomo es aquel establecido en la Constitución, que no se está ubicado o supeditado a ninguno de los tres poderes tradicionales del Estado.

Estos organismos representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

Los organismos autónomos son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.

Son organismos de equilibrio constitucional o político, y sus criterios de actuación, no pasan de los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Por ello el Ejecutivo Federal a mi cargo, propone la reforma al artículo 21 de la Constitución, a efecto de prever la autonomía del Ministerio Público de la Federación, así como el de las entidades federativas, con excepción del fuero de guerra, el cual rige para los delitos y faltas contra la disciplina militar, tal y como lo señala el artículo 13 de esta Constitución, por lo cual, las propuestas de reforma sobre la Representación Social no incluyen al citado fuero.

En el ámbito Federal, esta propuesta de reforma trae aparejada la modificación al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de refundar el Ministerio Público de la Federación en la Fiscalía General de la Federación, la cual como organismo constitucional autónomo sustituiría a la actual Procuraduría General de la República.

El Ministerio Público de la Federación preservará sus actuales atribuciones fundamentales, como lo son la investigación de los delitos y persecución de sus responsables, así como coadyuvar a la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, de manera que permanecerá su característica de representación social de la Federación, sin perjuicio de la pretendida existencia del Abogado General de la Federación, que tendrá una naturaleza jurídica diversa con personalidad jurídica y patrimonio propios.

De esta forma, la Fiscalía General de la Federación será un órgano que por disposición constitucional contará con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica y patrimonio propios.

Así, se dota a dicho organismo de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico, y no de carácter político, el cual esté ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consignas; todo ello con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de tipo político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho al que todos aspiramos.

Siguiendo este propósito, la Fiscalía conlleva una nueva forma de organización, la cual será puesta a la consideración de esta soberanía, en su oportunidad como parte de las reformas legales que conforman la Iniciativa de Reforma Estructural del Sistema de Justicia Penal Federal.

No obstante lo antes dicho es menester señalar que la estructura básica de la Fiscalía General de la Federación, estará conformada por un Fiscal General nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del H. Senado de la República. Dicho servidor público durará cinco años en el encargo con posibilidad de ser ratificado por un periodo igual.

Asimismo, se prevé la existencia de Fiscales de Circuito que se encarguen de la investigación y persecución de los delitos en una forma desconcentrada, dichos fiscales durarán cuatro años en el encargo con posibilidad de ratificación por una temporalidad similar, con la salvedad de que serán renovados escalonadamente. Estos servidores públicos serán propuestos por el Fiscal General de la Federación, al Presidente de la República, para ser designados con ratificación del Senado de la República.

El Titular de la Fiscalía General sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los Fiscales de Circuito serán removidos en los casos y términos que señale la Ley correspondiente.

Ahora bien, la Fiscalía General de la Federación como un organismo constitucional autónomo, requiere dejar de desempeñar las tareas de representación de la Federación en todos los negocios en que esta fuese parte, así como en los asuntos en que intervengan diplomáticos o cónsules generales.

En este orden de ideas el Ejecutivo Federal a mi cargo, somete a la consideración de esta soberanía la adición de un apartado C, en el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de transferir a la Oficina del Abogado General de la Federación, las facultades antes referidas. La Fiscalía General de la Federación mantiene las facultades que le otorgan las fracciones V, VIII, XIII y XV del artículo 107 constitucional, respecto a solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerza sus facultades de atracción en juicios de amparo directos o en revisión que por su interés o trascendencia así lo ameriten; igual supuesto para denunciar las contradicciones de tesis entre tribunales colegiados de circuito y para ser parte en los juicios de amparo, pues la nueva organización de la Fiscalía no impide que siga teniendo tales facultades.

Cabe destacar que nuestro más Alto Tribunal ha sostenido que, si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos.

Lo anterior tiene su razón en el título primero de la propia Ley Fundamental, que consagra las garantías individuales, las cuales constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes.

También la parte orgánica de la Carta Magna anima este tipo control constitucional, pues en la vigilancia de todo ese esquema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardarlo; esto es, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano.

De igual manera, la propia Suprema Corte de Justicia ha considerado que el artículo 105 constitucional, enseña que el carácter de parte de la Federación en una controversia, tiene lugar cuando la contienda versa sobre derechos o intereses de la Federación propiamente dicha, esto es, en su carácter de persona moral de derecho público y, en consecuencia, sólo cabe admitir que la Federación es parte para los efectos del citado precepto constitucional, cuando la materia del juicio afecta a la nación, en sus más altos o en sus menores intereses, pero siempre a la nación bien entendida, y no solamente a una mera función administrativa del Poder Ejecutivo, que aunque es el representante político y jurídico de la nación, tiene múltiples funciones propias, que sólo indirectamente atañen a la nación misma.

Existe también el criterio judicial de que las controversias constitucionales proceden para impugnar la constitucionalidad de los actos positivos, negativos y omisiones de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional; luego, dentro de la clasificación de .órganos., cabe la figura del Ministerio Público.

En esas condiciones y siendo el Ministerio Público de la Federación el Representante Social de la Nación, es indiscutible que deberá estar facultado para ser parte en las controversias constitucionales que versen sobre intereses de la Federación; de ahí que se considera apropiado conforme a esa naturaleza representativa, que pueda promover dichas controversias en contra del titular del Ministerio Público de alguna de las entidades federativas y aun en contra del Poder Ejecutivo.

Ello es así, en razón de que tales titulares locales pudiesen emitir un determinado acto dentro de la esfera de su competencia que invada las facultades del Representante Social de la Federación conforme a las que le concede el artículo 102 constitucional, cuya esencia deriva de la protección de la Nación misma.

Asimismo, la propia controversia podrá promoverse en contra del Poder Ejecutivo que emita o incluso promulgue una norma general o bien pronuncie un acto que cause perjuicios a la autonomía constitucional del Ministerio Público de la Federación conforme a los hechos u omisiones que le constan y que tendrá que hacer efectivos dentro de los conceptos de invalidez que manifieste en su escrito de demanda respectivo.

De igual manera se da la posibilidad a los titulares de los ministerios públicos de las entidades federativas de promover controversias constitucionales en contra del titular del Ministerio Público de la Federación o del Poder Ejecutivo de la entidad, en razón de gozan de la misma naturaleza y sus facultades se pueden ver invadidas por aquéllos. Se propone reformar el artículo 105, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de facultar a la Oficina del Abogado General de la Federación a solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se avoque al conocimiento de los recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La creación de la Fiscalía General de la Federación a través de la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica proponer reformas a diversos artículos constitucionales que hacen referencia a la Procuraduría General de la República o al Titular de la misma, por ello, se propone modificar los numerales 89, 93, 105, fracción II, inciso c), 107, fracción XV, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, se considera indispensable adecuar la regulación vigente que la Constitución Federal prevé para el Procurador General de la República, en la especie, el artículo 29 del mencionado ordenamiento. En el primero de los casos para suprimir la figura del acuerdo del Presidente de la República con el Procurador General de la República, en el procedimiento para decretar la suspensión de garantías, en razón de que el Titular del Ejecutivo no puede condicionar el ejercicio de una de sus facultades constitucionales al acuerdo con

el Titular de un organismo constitucional autónomo, como lo sería el Fiscal General de la Federación; sin embargo, en aras de no soslayar la importancia que reviste la participación de dicho servidor público como garante de la legalidad y la constitucionalidad, se pretende que en el procedimiento de mérito se recabe la opinión del Fiscal General de la Federación, al tiempo de que el Presidente de la República acuerde con el Abogado General de la Federación en igualdad con los Titulares de las Secretarías de Estado, toda vez que la Oficina del Abogado General de la Federación es una Dependencia del Ejecutivo Federal. Asimismo, se propone modificar los artículos 76, fracción II, y 78, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aras de prever la facultad del Senado de la República y, en su caso, de la Comisión Permanente de ratificar los nombramientos del Fiscal General de la Federación y de los Fiscales de Circuito, al tiempo de prever en el artículo 89, fracción IX, la atribución del Titular del Ejecutivo Federal de hacer las designaciones correspondientes.

En razón de lo expuesto, resulta necesario y de suma importancia que la Reforma Estructural en materia Penal establezca un nuevo modelo de Ministerio Público que goce de plena autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, a nivel nacional, siendo por ello necesario, adicionar una fracción VIII al artículo 116, así como la reforma respectiva al Apartado D del artículo 122 constitucionales, referentes al ejercicio del poder público de los Estados y a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, respectivamente, que estatuyan de manera uniforme a nivel local la figura del Ministerio Público y de su titular con las características propuestas para la Fiscalía General de la Federación, el Ministerio Público de la Federación y su titular, logrando así que las procuradurías locales no se encuentren supeditadas al Poder Ejecutivo correspondiente, quien en la actualidad tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Titulares del Ministerio Público, salvo algunos casos de excepción, situación que ensombrece la verdadera autonomía con que debe contar tal Institución acusatoria, para ejercer su misión constitucional.

Consecuentemente, se propone que los titulares del Ministerio Público de las entidades Federativas y del Distrito Federal sean inamovibles por un periodo de cinco años, con posibilidad de que sean ratificados en su encargo por un periodo igual, con la intención de lograr su plena autonomía de gestión, subsistiendo la posibilidad de separarlos en términos del Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

Sin embargo, dicha propuesta impacta al artículo 115, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente, situación que haría inconsistente la existencia de una policía ministerial dependiente de un organismo constitucional autónomo que, en su caso, estaría bajo el mando del Presidente de la República.

Por lo anterior, la propuesta de reforma al artículo 21 que se somete a la consideración de esta Soberanía, contempla la previsión de la dirección funcional del Ministerio Público sobre la policía independientemente de la adscripción orgánica que la ley le otorgue a dicha corporación.

No obstante lo anterior, reconocemos que los cuerpos policíacos deben regirse por criterios objetivos y de alta profesionalización, razón por la cual la propuesta de reforma también contempla la autonomía técnica y operativa de la Policía. En otro orden de ideas, es oportuno referirnos a la necesidad de llevar a cabo tareas de coordinación eficaz y eficiente entre las autoridades encargadas de la seguridad pública, toda vez que uno de los grandes problemas que enfrentan las autoridades en esta materia es la falta de profesionalización y uniformidad en el sistema de seguridad pública, situación que ha provocado la dispersión de criterios en la selección de los integrantes de los cuerpos policíacos.

Lo anterior, se traduce en la falta de resultados homogéneos en los tres órdenes de gobierno, por las sensibles diferencias en las características y capacidades de los responsables de la seguridad pública, de una región a otra.

Por lo antes expuesto, y a efecto de lograr un sistema de seguridad pública profesional y uniforme, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone reformar el último párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal, con la finalidad de señalar que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley general señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública profesional y uniforme en todo el país para cumplir con eficacia sus respectivas atribuciones en esta materia.

Otra herramienta o mecanismo que se propone adicionar al artículo 21, párrafo primero, de la Ley Fundamental para coadyuvar al mejoramiento del sistema de seguridad pública, es la previsión de la prestación de un servicio o trabajo a favor de la comunidad, como una sanción más al imputado por la violación a los reglamentos gubernativos y de policía.

En materia de ejecución de sanciones, el artículo 18, tercer párrafo, de la Constitución Federal establece que los Gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos del Ejecutivo Federal; sin embargo, en la práctica los sentenciados de

fuero federal mayoritariamente son los que cumplen sus sanciones en centros de readaptación social del ámbito local; por ello, la presente Iniciativa pretende dar sustento constitucional a esta realidad recurrente.

Finalmente, es oportuno advertir que las tareas de coordinación entre la Federación y las entidades federativas es una condición indispensable para la buena marcha del sistema penitenciario mexicano, en virtud de que los esfuerzos que las autoridades despliegan en sus respectivos ámbitos de competencia, se torna insuficiente ante la falta de la infraestructura requerida para atender las necesidades de demanda poblacional de los centros de readaptación social del país.

Es por ello, que el Ejecutivo a mi cargo somete a la consideración de esa Soberanía, una propuesta de reforma para ampliar el espectro de procedencia de los convenios de colaboración que prevé actualmente el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que no sólo los reos del orden común compurguen sus penas en centros de readaptación social dependientes del Ejecutivo Federal, sino que los sentenciados del orden federal puedan cumplir su pena en establecimientos del ámbito local, al tiempo que se pondere la necesidad de que los sentenciados cumplan su condena en sus lugares de origen, a efecto de optimizar la readaptación social.

En este orden de ideas, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone reformar el citado párrafo del artículo 18 constitucional, en aras de dotar de facultades tanto a la Federación como a las entidades federativas para celebrar recíprocamente convenios de colaboración que permitan a los sentenciados en un determinado fuero, compurgar su pena en establecimientos de readaptación social, a cargo del otro ámbito de gobierno.

Es importante destacar que los convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 constitucional, son celebrados entre los gobiernos de las entidades federativas y de la Federación, con la intervención de las procuradurías, sin embargo, al erigirse en organismos constitucionales autónomos, tienen que ser considerados como entes independientes, en salvaguarda de su nueva naturaleza jurídica, razón que anima al Ejecutivo Federal a mi cargo a proponer la reforma al artículo 119 de la Constitución Federal, en aras de prever la participación de las procuradurías locales y de la Fiscalía General de la Federación como organismos constitucionalmente autónomos.

De igual manera en el propio artículo, se establece que tratándose de extradiciones, el Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de su tramitación a través de la Dependencia que considere pertinente, pero deberá coordinarse con la Fiscalía General de la Federación en esta materia.

Se solicita a esa Soberanía que al dictaminar la presente, se tome en cuenta además la Iniciativa de Decreto por el que adiciona un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, presentada ante la Cámara de Senadores el siete de enero de este año, así como la Iniciativa en materia de explotación sexual comercial infantil, presentada el veinte de mayo de dos mil tres. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración el Constituyente permanente, por el digno conducto de ustedes, la siguiente Iniciativa.

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. .Artículo Único: se reforman los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo y octavo, y se adicionan los párrafos noveno y duodécimo, se recorren en su orden los ulteriores párrafos en el artículo 16; se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 y se recorre en su orden el último párrafo; se reforma el párrafo tercero y se adicionan un cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos, y se recorren en su orden los dos últimos párrafos del artículo 18; se reforman el primero, segundo y tercer párrafos del artículo 19; se reforman el proemio, el Apartado A y las fracciones I, II, IV y V en el apartado B del artículo 20; se reforman los párrafos primero y sexto, se adicionan dos párrafos segundo y tercero, y se recorren en su orden los ulteriores al artículo 21; se reforma el segundo párrafo del artículo 22; se reforma el artículo 29; se adiciona con un párrafo la fracción XXI y se reforma la fracción XXIII, ambos, del artículo 73; se reforma la fracción II del artículo 76; se reforma la fracción V del artículo 78; se reforma la fracción VI del artículo 82; se reforma la fracción IX del artículo 89; se reforma el segundo párrafo del artículo 93; se reforma el primer párrafo de la fracción VI del artículo 95; se reforma el apartado .A. y se adiciona un apartado .C. al artículo 102; se adicionan los incisos l), m) y n) a la fracción I, se reforman las fracciones II, inciso c) y III, primer párrafo, del artículo 105; se reforman el segundo párrafo de la fracción V, el segundo párrafo de la fracción VIII, el primer párrafo de la fracción XIII y la fracción XV del artículo 107; se reforman el primer párrafo del artículo 110; y el primer párrafo del artículo 111; se adiciona una fracción VIII al artículo 116; se reforman el segundo y tercer párrafos del artículo 119; y se reforma el Apartado D del artículo 122, todos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos., para quedar como sigue:

.Artículo 16.- .

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del imputado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al imputado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al imputado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Fiscal del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el imputado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Fiscal del Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

...

Ningún imputado podrá ser retenido por el Fiscal del 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.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse, o de localizarse, y los objetos que se buscan, o han de asegurarse a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, en el acto de concluirla, una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La ley definirá los casos en que los delitos se considerarán como de delincuencia organizada, así como los términos y modalidades para su investigación y persecución.

...

...

El Fiscal del Ministerio Público y el Juzgador, en los casos expresamente previstos por las leyes, podrán aplicar criterios de oportunidad que fomenten el cumplimiento de los principios de la procuración e impartición de justicia, previstos en esta Constitución.

...

...

Artículo 17.- .

...

Las leyes federal y locales sentarán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados.

...

...

Artículo 18.- .

.

La Federación y las entidades federativas, sujetándose a lo que establezcan las leyes respectivas, podrán celebrar entre sí, convenios de carácter general, para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan su sanción en establecimientos de readaptación social dependientes de un fuero diverso.

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán sistemas integrales de justicia penal para adolescentes, en los que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, pudiéndose celebrar convenios de carácter general entre los gobiernos federal y los de las entidades federativas a efecto de que recíprocamente se auxilien en la atención de los adolescentes sujetos a medidas cautelares y de seguridad, especialmente de internamiento. El sistema será aplicable únicamente a las personas imputadas de realizar una conducta tipificada como delito por las leyes penales, cuando tenían más de doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

La aplicación del sistema estará a cargo de autoridades especializadas en la procuración e impartición de la justicia penal para adolescentes, así como para la ejecución de las sanciones, de acuerdo con los lineamientos establecidos por esta Constitución y las leyes que al efecto se expidan. Dichas instancias deberán actuar atendiendo el interés superior del menor y la protección integral del adolescente.

Las sanciones deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la adaptación social y familiar del adolescente. La privación de la libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda, en términos de la legislación aplicable.

Las personas menores de doce años que en su caso, hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, únicamente serán objeto de asistencia social.

...

...

Artículo 19.- Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el imputado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de sujeción a proceso en el que se expresarán: el delito que se le impute; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del imputado. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del imputado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre detenido el imputado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de sujeción a proceso o de la solicitud de prórroga, deberá dar a conocer por los conductos legales correspondientes sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al imputado en libertad.

Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que además se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, el imputado, la víctima o el ofendido, tendrán los siguientes derechos.

A. Del imputado:

I.- A la presunción de inocencia mientras no se declare que es responsable por sentencia emitida por los tribunales competentes. Gozará de su libertad, salvo las siguientes excepciones, de conformidad con la ley:

- a) Cuando se trate de delitos calificados como graves, sin perjuicio de lo que disponga el juez,
- b) En el caso de los delitos no graves, sancionados con privativa de libertad, cuando no se garantice la reparación del daño, y
- c) En los delitos graves y no graves cuando el juez decreta la revocación de la libertad provisional.

II. A una defensa adecuada a cargo de abogado certificado en términos de la ley, desde el momento en que el imputado comparezca ante el Fiscal del Ministerio Público y dentro de las veinticuatro horas siguientes a que quede a disposición del juez. Si no quiere o no puede nombrar un defensor, o éste no comparece el Fiscal del Ministerio Público o, en su caso, el juez le designará un defensor público gratuito, el cual podrá ser sustituido en todo momento a petición del imputado. También tiene derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; así como tener acceso a los registros, después de aceptar expresamente el cargo;

III. A conocer los hechos delictivos que se le imputan y los derechos que en su favor consigna esta Constitución, a partir del momento de su detención.

IV. A no declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del juez, o ante éste, sin la asistencia de su defensor, carecerá de todo valor probatorio.

V.- A que todas las audiencias se desarrollen en presencia de un juez, que escuchará a quienes intervengan en el proceso. Asimismo tiene derecho a ser auxiliado para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso; a que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto.

VI.- A ser careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, en los términos que marque la ley, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo;

VII.- A obtener todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el registro del proceso;

VIII.- A ser juzgado en un proceso público, salvo los casos previstos en la ley, en el que se procurará la concentración en el desahogo de las pruebas;

IX.- A ser juzgado antes de seis meses si se tratare de delitos considerados no graves por la Ley y antes de un año, si fueren considerados graves, salvo que solicite mayor plazo para su defensa, y

X.- En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como sanción máxima fije la ley al delito que motivare el proceso. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

XI.- Será nula de pleno derecho toda actuación de cualquier autoridad que no cumpla con los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley. Los responsables de dichas actuaciones serán sancionados en los términos de la ley. Los derechos previstos en las fracciones I, II, III, IV, VI, VII, VIII y XI también serán aplicables durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones II, III y IV no estará sujeto a condición alguna.

B. De la víctima o del ofendido:

I.- A recibir asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado; a ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, a ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II.- Coadyuvar con el Fiscal del Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes.

Cuando el Fiscal del Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III.- ...;

IV.- Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Fiscal del Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V.- Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad o no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, no estarán obligados a carearse con el inculpado o procesado. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI.-...

Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación de los delitos y la persecución legal de los imputados, incumbe al Ministerio Público con el auxilio de la policía.

Para efectos del párrafo anterior, con excepción del fuero de guerra, el Ministerio Público contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La policía tendrá autonomía operativa en el ejercicio de sus funciones de investigación, que desarrollará bajo la dirección funcional de la autoridad ministerial en los términos que señale la ley.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas y, en su caso, servicio en favor de la comunidad; si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por arresto o servicio a favor de la comunidad. .

...

...

Las resoluciones del Fiscal del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

...

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley general señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública, sustentado en la labor profesional, uniforme y coordinada de todas las corporaciones e instituciones que lo conformen.

Artículo 22.-...

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109 de esta Constitución; ni el decomiso de los bienes propiedad del imputado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

...

...

Artículo 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, el Abogado General de la Federación, y la opinión del Fiscal General de la Federación, y, con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 73.-...

I. ... a XX. ...

XXI. ...

...

Para expedir las leyes que establezcan las bases normativas y de coordinación a las que deberán sujetarse la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el establecimiento y funcionamiento del sistema de justicia penal para adolescentes, previsto en el artículo 18 de esta Constitución.

XXII. ...

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; especialmente atribuciones para la organización y funcionamiento del Sistema, así como para el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, sin perjuicio de las facultades legales de cada orden de gobierno;

. XXIV. ... a XXX. .

Artículo 76.- .

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo Federal haga de Ministros, del Fiscal General de la Federación, Fiscales de Circuito, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

III. ... a X. ...

Artículo 78.- .

I. ... a IV. ...

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Fiscal General de la Federación y de los Fiscales de Circuito, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

VI. . a VIII. .

Artículo 82.- ...

I. ... a V. ...

VI. No ser secretario, Fiscal General de la Federación o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección. y

VII. .

Artículo 89.- ...

I. ... a VIII. ...

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

X. ... a XX. ...

Artículo 93.- ...

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

...

Artículo 95.- ...

I. ... a V. ...

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

...

Artículo 102.-

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

Estará presidida por un Fiscal y contará con Fiscales de Circuito, designados todos por el Ejecutivo Federal, éstos últimos a propuesta del Fiscal, con ratificación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Para ser Fiscal General de la Federación se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por algún delito. El Fiscal General de la Federación durará en su cargo cinco años; los fiscales de circuito, cuatro años, y todos podrán ser ratificados para un período igual, renovándose estos últimos de manera escalonada. El Fiscal General de la Federación sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Los Fiscales de Circuito serán removidos en los casos y términos que señale la Ley correspondiente.

Incumbe al Fiscal del Ministerio Público la investigación de los delitos y la persecución, ante los tribunales, de los imputados por delitos del orden federal y, por lo mismo a este organismo le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión y demás que procedan contra los imputados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de 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 sanciones. Corresponde también al Ministerio Público la procuración de los intereses públicos y sociales ante los tribunales.

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

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

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

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

B. ...

...
...
...
...
...
...
...

C. La Oficina del Abogado General de la Federación estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás que conforme a las leyes aplicables corresponda, intervendrá la Oficina del Abogado General de la Federación.

Artículo 105.- ...

I. ...

a) ... a k)...

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

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

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

II. ...

a). ... a b). ...

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

d). ... a f). ...

...
...
...

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

...
...

Artículo 107.- ...

I. ... a IV. ...

V. ...

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

VI. ... a VII. ...

VIII. ...

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

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Fiscal General de la Federación, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

...
...

XIV. ...

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

XVI. ... a XVIII. ...

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios

de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la Federación, el Titular del Ministerio Público del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y ,en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, además de los titulares del Ministerio Público de los Estados, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...
...
...
...

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

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Artículo 116.- .

...
I. ... a VII. ...
...

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

Artículo 119.- ...

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

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

...
Artículo 122...

...
...
...
...
...
A. ... a C. ...
...

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

E. ... a H. ...

TRANSITORIOS

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

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

TERCERO.- Cualquier denominación que se haga en los tratados internacionales y ordenamientos legales al Procurador General de la República, se entenderá hecha al Fiscal General de la Federación, y las referencias a la Procuraduría General de la República se entenderán hechas a la Fiscalía General de la Federación.

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

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

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

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

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

Reitero a Usted Ciudadano Presidente del Senado de la República, las seguridades de mi consideración más distinguida.

Residencia Oficial del Poder Ejecutivo Federal, a 29 de marzo de 2004.

EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VICENTE FOX QUESADA

ANEXO 2

INICIATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA

Iniciativas

DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTICULOS 73, 76, 89 Y 102, APARTADO A, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (PARA QUE EL NOMBRAMIENTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA SEA FACULTAD DE AMBAS CAMARAS DEL CONGRESO DE LA UNION), A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MORENO BASTIDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA. PRESENTADA EN LA SESION DEL MARTES 26 DE SEPTIEMBRE DE 2000

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los suscritos diputados firmantes, pertenecientes al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LVIII Legislatura federal, sometemos a la consideración de esta Honorable Soberanía, la iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

El proceso de transición democrática en el que está inserto México requiere abrir cada vez más canales de participación del Congreso de la Unión en la designación de servidores públicos que por la complejidad de los asuntos que les toca atender trascienden una sola esfera de poder.

Es el caso del Procurador General de la República, para cuyo nombramiento se ha transitado en el siglo que termina, de la designación y remoción caprichosa por parte del Ejecutivo Federal a una participación del Senado de la República.

En doctrina se dice que la Cámara de Senadores es resguardante del pacto federal y que en la Cámara de Diputados está la representación del pueblo.

Pensamos que tanto una como otra Cámara deben intervenir en el nombramiento del Procurador General de la República, dado lo delicado de los asuntos que le compete atender.

El Procurador General de la República es el titular del Ministerio Público Federal, quien tiene bajo su responsabilidad la investigación y persecución de los delitos del fuero federal, es además el representante del interés social.

Ganar a favor de la autonomía del Ministerio Público, es ganar a favor del Estado de derecho y en consecuencia contra la impunidad. Esta Iniciativa se inscribe en ese esfuerzo.

La institución del Ministerio Público ha cambiado a lo largo de la historia del país. En la Constitución de 1824, el Procurador General como cabeza del Ministerio Público, de acuerdo con la tradición española, formó parte de la Suprema Corte de Justicia y era electo de la misma forma que los magistrados de esta última, de acuerdo con lo establecido por los artículos 124, 127 y 140 de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, los que le daban la denominación tradicional de Fiscal.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 establecía en su artículo 91 que "la Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General", los que eran electos de manera indirecta en primer grado por un periodo de seis años".

Las atribuciones de estos dos funcionarios adscritos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación fueron precisadas en el reglamento del citado alto tribunal, expedido por el Presidente Benito Juárez en 1862, en el cual se dispuso que el Fiscal debería de ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley, siempre que él lo pidiera y la Corte lo estimara oportuno; por lo que respecta al Procurador General, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la Hacienda Pública, sea porque se discutieran sus derechos o se tratara del castigo de sus empleados o agentes de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos.

Como puede observarse, primero el Fiscal y el Procurador General, que formaban parte de la Suprema Corte de Justicia, no tenían facultades de Ministerio Público en sentido estricto, sino de representación de los intereses nacionales y la procuración de la impartición de justicia, por lo que se les colocaba dentro del Poder Judicial.

Sin embargo, el 22 de mayo del año de 1900 se reformó la Constitución General de la República, para excluirlos de la integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a efecto de que sean nombrados por el Ejecutivo Federal. Este cambio, se dio durante la dictadura de Porfirio Díaz, asesorado por el grupo conocido como los "científicos", quienes estaban influenciados por la organización del Ministerio Público Francés. De esta manera se fortaleció el Poder Ejecutivo y se debilitó el equilibrio de poderes.

En la Constitución de 1917 se mantuvo la designación y remoción libre del Procurador General de la República hasta diciembre de 1994, donde se le otorgó al Senado la facultad de ratificar o negar el nombramiento que haga de dicho funcionario el Presidente de la República.

En el año de 1932 se dio un importante debate en el Congreso Jurídico Mexicano, entre el jurista Luis Cabrera y el entonces Procurador General de la República, Emilio Portes Gil. Cabrera señaló la importancia de distinguir la competencia del Ministerio Público -las de representación social y asesoría- considerándolas incompatibles, y propuso que la representación social recayera sobre un Fiscal General de carácter autónomo, es decir, independiente del Ejecutivo Federal, y la de asesoría, en un Procurador. Por otro lado, Portes Gil defendió la unidad en la competencia del Procurador establecida por la Constitución. Este debate ha sido superado en el sentido de que el Procurador ya no es el consejero jurídico del Presidente, pero debe recuperarse la idea de un Fiscal General e independiente del Ejecutivo que represente a los intereses de la sociedad.

En los ordenamientos latinoamericanos se tiende a separar las funciones del Ministerio Público, las de asesoría y las de representación jurídica del gobierno ante los tribunales. Un ejemplo evidente se encuentra en la Constitución venezolana de 1961, en sus artículos del 200 al 218, que dispone que el titular de la Procuraduría General de la República es nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado Federal, con las funciones de representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, y asesorar jurídicamente a la administración pública federal. Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del Fiscal General de la República y designado por las Cámaras reunidas del Congreso Federal. El ejemplo de Venezuela se ha seguido en las Constituciones de Colombia, El Salvador y Paraguay.

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 102 de 1994, se argumentó "que, en el ámbito de la procuración de justicia, la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la Federación y fortalecer su carácter de representante de la sociedad y su capacidad para perseguir los delitos. En este sentido, un paso decisivo es dotar a este órgano de una mayor legitimidad republicana, al someter su designación de su titular a la aprobación del Senado". La misma exposición afirma que "debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias de juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter al nombramiento que haga el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República."

El Procurador, en su calidad de titular del Ministerio Público, tiene la encomienda de la defensa de los intereses nacionales ante los tribunales.

El Ministerio Público es una institución de buena fe, que representa los intereses de la sociedad; por lo que necesitamos un Procurador de Justicia que sea fruto de la reflexión serena de dos poderes de la unión.

En este mismo sentido, para legitimar el nombramiento del titular del Ministerio Público se necesita la participación de la Cámara de Diputados, ya que ella representa los intereses de los mexicanos.

Quien ocupe el cargo de Procurador deberá tener experiencia y la calidad moral para cumplir con las formalidades legales y cualidades necesarias para hacer cumplir los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia.

México necesita de un Procurador con la independencia suficiente para combatir la delincuencia e impunidad que tanto daño ha hecho a nuestro país. Por ello, en esta Iniciativa se propone que para el nombramiento del Procurador se conozcan las opiniones jurídicas y los antecedentes de los propuestos, para que el Congreso de la Unión decida al respecto.

Planteamos con esta Iniciativa la modificación de cuatro artículos constitucionales: 73, 76, 89 y 102. Con las modificaciones propuestas trasladamos la facultad exclusiva del Senado, de ratificar el nombramiento del

Procurador, a una facultad concurrente de ambas Cámaras, mediante un procedimiento similar al de la elaboración de una ley que deberá precisarse en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y contendrá las siguientes etapas.

1.- La propuesta podrá presentarse en cualquiera de las Cámaras indistintamente.

2.- Cada Cámara resolverá al respecto por mayoría simple y en caso de no aprobarse en la Cámara de origen se devolverá al Ejecutivo Federal para el efecto de que formule un nuevo nombramiento, en caso de aprobarse el nombramiento se turnará la minuta a la legisladora para que resuelva dentro del ámbito de su competencia.

3.- En caso de que la Cámara revisora rechace el nombramiento originalmente aprobado, lo remitirá de inmediato al Ejecutivo Federal para los efectos a que se refiere el numeral anterior.

4.- De conformidad con el artículo 128 constitucional, el Procurador General deberá prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ellas emanen ante ambas Cámaras en forma sucesiva; primeramente lo hará en la Cámara origen del nombramiento.

Con la aprobación de esta Iniciativa estaremos dando pasos firmes hacia la concreción de una auténtica reforma del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, ponemos a su consideración la siguiente **Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo Primero.- Se reforman y adicionan los artículos 73, 76, 89 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

I. a XXX. ...

XXXI.- Ratificar el nombramiento que haga el Presidente de la República del Procurador General de la República de conformidad con la ley de la materia.

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga;

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a VIII. ...

IX. Designar con ratificación del Congreso de la Unión al Procurador General de la República;

Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por **el Procurador General de la República**, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República. **El Ministerio Público estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Congreso o en sus recesos por la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere:**

Ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de 10 años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

...

...

...

...

...

B...

...

...

...

...

...

...

...

Artículos Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Segundo.- Quedan derogadas las disposiciones opuestas al presente Decreto.

Tercero.- El procedimiento para la ratificación del Procurador General de la República a que se refiere el presente Decreto, se precisará en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual contendrá cuando menos las siguientes etapas:

- 1.- La propuesta podrá presentarse en cualquiera de las Cámaras indistintamente.
- 2.- Cada Cámara resolverá al respecto por mayoría simple y en caso de no aprobarse en la Cámara de origen se devolverá al Ejecutivo Federal para el efecto de que formule un nuevo nombramiento, en caso de aprobarse el nombramiento se turnará la minuta a la legisladora para que resuelva dentro del ámbito de su competencia.
- 3.- En caso de que la Cámara revisora rechace el nombramiento originalmente aprobado, lo remitirá de inmediato al Ejecutivo Federal para los efectos a que se refiere el numeral anterior.
- 4.- De conformidad con el artículo 128 constitucional, el Procurador General deberá prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ellas emanen ante ambas Cámara en forma sucesiva; primeramente lo hará en la Cámara origen del nombramiento.

Atentamente
Dip. Ricardo Moreno Bastida (rúbrica)

TABLA DE ABREVIATURAS

“57”	1857
A.C.	Asociación Civil
art.	Artículo
CEMEX	Cementos Mexicanos
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
et al. / et alius	y otros
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
Ib. /Ibidem	Mismo lugar o en el lugar citado
Id. / Idem.	Igual, lugar citado
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Narco	Narco tráfico
Ob. Cit/ Opus citatus	obra citada
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
PGR	Procuraduría General de la República
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
Vid / Videre	Véase