

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

***EL CASO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA
INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y
JUSTICIA PENAL.***

T E S I S :

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(Opción Administración Pública).

Presenta:

Mario Alberto Maya Martínez.

Asesor: Lic. Edgardo Villasana Rivero.

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.

A MI PADRE:

***CON GRATITUD Y RESPETO, COMO UN HUMILDE RECONOCIMIENTO A TODO LO
QUE HA INVERTIDO EN MÍ A LO LARGO DE MI EXISTENCIA.***

A MI MADRE:

***EN ETERNO AGRADECIMIENTO AL AMOR Y COMPRENSIÓN QUE SIEMPRE ME HA
BRINDADO EN MIS ACIERTOS Y EN MIS ERRORES.***

A MI HERMANA LAURA:

***POR EL APOYO, LA CONFIANZA Y LA COMPAÑÍA INCONDICIONALES QUE SIEMPRE
ME HA OTORGADO EN LAS BUENAS Y EN LAS MALAS... GRACIAS.***

A MI HERMANA TERESA:

***QUIEN HA SIDO EN TODO MOMENTO FUENTE INTERMINABLE DE ALEGRÍA PARA LA
FAMILIA Y PARA MI VIDA.***

A MI ABUELA LUZ MARÍA VÁZQUEZ:

***POR TODO SU CARIÑO Y POR LA FE QUE SIEMPRE HA TENIDO EN MI PERSONA,
ELEMENTOS QUE SIEMPRE AGRADECERÉ.***

A MIS TÍAS ALICIA Y NORMA ANGÉLICA MARTÍNEZ:

***EN CORRESPONDENCIA AL APOYO ABSOLUTO QUE ME HAN DADO DÍA CON DÍA Y
A LA CONFIANZA QUE SIEMPRE HAN TENIDO EN MÍ.***

A LA MEMORIA DE MI ABUELO MARIANO MARTÍNEZ:

DE QUIÉN SIEMPRE LLEVARÉ SU RECUERDO Y SU CARIÑO EN MI CORAZÓN.

A MI FACULTAD Y PROFESORES:

POR MI FORMACIÓN PROFESIONAL...GRACIAS.

AL HONORABLE JURADO.

AL LICENCIADO EDGARDO VILLASANA RIVERO:

***POR SU LOABLE DESEMPEÑO ACADÉMICO DENTRO DE NUESTRA MÁXIMA CASA
DE ESTUDIOS Y EN ETERNO AGRADECIMIENTO AL APOYO BRINDADO.***

ÍNDICE.

<u>INTRODUCCIÓN</u>	14
CAPÍTULO UNO. <u>MARCO TEÓRICO.</u>	
1.1 Presentación.....	19
1.2 El Estado.....	21
1.3 Características del Estado de Derecho.....	26
1.4 El Derecho.....	29
1.5 La Justicia.....	33
1.6 La Administración Pública.....	36
1.7 La Procuración de Justicia.....	39
CAPÍTULO DOS. <u>EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.</u>	
2.1 Presentación.....	43
2.2 Concepto y origen del Ministerio Público.....	44
2.3 Antecedentes del Ministerio Público mexicano (El Modelo Español).....	47
2.4 La Instauración del Ministerio Público en México (La Influencia Francesa).....	51
2.5 El establecimiento de la Procuraduría General de la República.....	57
2.6 La Procuración de Justicia Federal y el Congreso Constituyente de 1917.....	63
2.7 Evolución jurídica-organizacional de la Procuraduría General de la República durante el Siglo XX.....	71

CAPÍTULO TRES. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y LA INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL.

3.1 Presentación.....	86
3.2 Ordenamiento jurídico-administrativo moderno.....	87
3.3 Diagnóstico de la procuración de justicia en el México actual.....	118
3.4 La Iniciativa y la Procuraduría.....	126

<u>CONCLUSIONES</u>	140
---------------------------	-----

<u>PROPUESTAS</u>	143
-------------------------	-----

ANEXOS.

Anexo Uno.....	147
Anexo Dos.....	155
Anexo Tres.....	159
Anexo Cuatro.....	167
Anexo Cinco.....	169
Anexo Seis.....	178
Anexo Siete.....	180

<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	182
---------------------------	-----

<u>DOCUMENTOS JURÍDICOS Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS</u>	187
--	-----

INTRODUCCIÓN.

Desde hace muchos años la procuración de justicia, al igual que otros temas como la impartición de justicia o la seguridad pública, se ha convertido en una de las principales preocupaciones para toda la sociedad mexicana al considerar que la Procuraduría General de la República, institución a cuyo cargo está tal función pública y tareas afines, se ha visto rebasada por una delincuencia cada día mejor organizada y con un mayor poderío económico, merced a lo cual ha logrado infiltrarse en el aparato estatal a niveles muy elevados y corromper a funcionarios públicos de alto rango que así faltan a su deber elemental de combatirla, por un lado; así como también debilitada debido a conflictos de carácter político que sólo han impedido el correcto desempeño de la misma, por otro.

Ante tal situación, es conveniente dilucidar si la Procuraduría General de la República posee la estructura de gestión adecuada a la consecución de sus fines o si, por el contrario, las actuales condiciones políticas y sociales prevalecientes en México, muchas de ellas inéditas hasta ahora, demandan una estructura diferente para desempeñar de manera cabal las funciones públicas bajo su encomienda.

Esta interrogante ha sido estudiada por diversos especialistas desde hace mucho tiempo, pues es un tema que debe ser tomado en cuenta con la debida atención dada la importancia de dicha institución dentro del desempeño de las actividades cotidianas y prioritarias del gobierno mexicano, y por ende de la administración pública mexicana. Al respecto el Ejecutivo Federal, encabezado por el Presidente Lic. Vicente Fox Quesada, decidió tomar cartas en el asunto al haber formulado y enviado al Senado de la República, el 29 de marzo del 2004, su *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*.

En esa Iniciativa el Ejecutivo Federal presenta diversas propuestas para reorganizar estructural, administrativa y jurídicamente los sistemas de seguridad pública y justicia penal mexicanos. Dichas propuestas tienen como uno de sus principales blancos de aplicación a la Procuraduría General de la República, al proponer cambios innovadores e importantes en la búsqueda de instaurar una institución procuradora de justicia federal más fuerte, funcional y coherente con la realidad mexicana.

Por lo anterior, es que se consideró necesario estudiar a través de esta Tesis a la Procuraduría General de la República y al contenido de dicha Iniciativa relacionado con aquella para poder determinar, por un lado, cuál es la problemática que presenta la institución procuradora de justicia federal actualmente y, por otro lado, qué tanto de esa problemática podría ser resuelta por las propuestas contenidas en la Iniciativa.

Lo antepuesto, tomando en cuenta que la Procuraduría General de la República ha sido desde su creación un pilar muy importante en el mantenimiento y vigilancia del Estado de Derecho en México. De tal manera que el producto resultante de la aprobación de la mencionada Iniciativa, debe estar a la altura de las necesidades que en materia de procuración de justicia existen en nuestro país hoy en día, imponiéndose como principales objetivos para ello el contribuir a que vuelvan a imperar en nuestro país la ley y el orden, característica de un Estado de Derecho fuerte y funcional; respetar y hacer respetar los derechos de todos los mexicanos; y dejar a un lado, de una vez por todas, aquellos estigmas que carga de tiempo atrás la institución, los cuales han obstaculizado o anquilosado su accionar. Para de este modo poder enfrentar con decisión y sin temor la problemática moderna que en materia de procuración de justicia existe en México.

Como hipótesis de este trabajo se establecieron las siguientes:

- La Procuraduría General de la República, es una institución que presenta diversos obstáculos para enfrentar eficazmente la problemática actual relativa a la procuración de justicia en México.
- Es necesario modernizar y reestructurar a la Procuraduría General de la República, en búsqueda de una procuración de justicia más eficaz y acorde a la actualidad.
- La *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal* formulada por el Ejecutivo Federal, se erige como la solución más viable para dichos inconvenientes.

Para abordar el tema referido se decidió dar la siguiente estructura al presente trabajo:

En el capítulo uno se encuentra el marco teórico del mismo, el cual abarca las definiciones de Estado y Estado de Derecho dada su relación, sobretodo de este último, con los elementos Derecho y Justicia, también contenidos en este capítulo, los cuales sustentan al mismo tiempo a la procuración de justicia y a la administración pública existente dentro de un Estado que, como México, posee las características propias del llamado Estado de Derecho.

En el capítulo dos se halla una descripción detallada de los antecedentes, historia y evolución jurídica-organizacional de la Procuraduría General de la República, a efecto de dar a conocer el sobresaliente papel que ha jugado aquella en la historia de México, desde la instauración de su primer antecedente en el año de 1576 hasta su desempeño y evolución durante el siglo pasado.

Y el capítulo tres contiene un desglose muy detallado del ordenamiento jurídico-organizacional de la Procuraduría General de la República, con el fin de pormenorizar sobre la situación actual en la que se encuentra dicha institución, a través de la especificación de su ámbito de acción, su estructura orgánica y las atribuciones que aquél le otorga. Para culminar con un análisis de la problemática moderna en materia de procuración de justicia que enfrenta la referida institución, y con una revisión de la Iniciativa que pretende dar solución a la misma; así como con las conclusiones pertinentes y la elaboración de algunas propuestas que podrían dar mayor solidez a las ya contenidas en la *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*.

Finalmente, y respecto al proceso de investigación que tuvo como resultado el presente documento, hay que destacar el hecho de que su desarrollo tomó un poco más de tiempo del que se tenía contemplado en un principio (poco más de 10 meses aproximadamente), pues hubo necesidad de consultar una amplia bibliografía para la integración de los primeros dos capítulos. Pero sobretodo, se requirió de la consulta y análisis de una gran cantidad de documentos jurídicos y jurídico-administrativos para la conformación del último capítulo, toda vez que el contenido del mismo lo ameritaba. Sin embargo, con la tecnología existente hoy en día (internet) y con los ricos acervos de las diversas bibliotecas visitadas, se logró tener acceso a todo el material que se requería para que el comprendido de este trabajo fuera lo más completo y detallado posible.

Lo anterior, agradeciendo infinitamente el incondicional apoyo y el valioso consejo de mi Director de Tesis, el Lic. Edgardo Villasana Rivero, durante dicho proceso; así como las atinadas observaciones y sugerencias de mis revisores, los Profesores Érika Doring González-Hermosillo, Rogelio Beltrán Silva, Carlos Domínguez Trejo y Rafael Martínez Puón; las cuales contribuyeron a enriquecer aún más al contenido de esta Tesis.

CAPÍTULO UNO

MARCO TEÓRICO

1.1 Presentación.

El objetivo de este primer capítulo es establecer el marco teórico general que sustenta al presente trabajo y en cuyo contenido se definirán los conceptos de Estado, Estado de Derecho, Derecho, Justicia, Administración Pública y Procuración de Justicia.

Lo anterior, dado que es imposible comenzar con un trabajo que involucre a una de las más importantes instituciones de la Administración Pública mexicana, la Procuraduría General de la República, sin tocar conceptos como los anteriormente referidos de acuerdo con los siguientes argumentos:

- En primer lugar, es necesario iniciar con un breve repaso respecto a los conceptos que de Estado dan diversos autores, toda vez que la idea de la existencia e imposición de la fuerza, regulada por la ley, para normar las actividades del Estado y de la sociedad no es exclusiva del concepto de Estado de Derecho, sino que también se encuentra, ya sea de manera explícita o implícita según el autor que se cite, en el concepto de Estado en general. A esto hay que agregar el hecho de que, se vea o no en la práctica, México es un Estado de Derecho en donde el desenvolvimiento de la Administración Pública está sujeto a un marco jurídico que le impone obligaciones y le establece límites de acción, por lo que es necesario saber qué es el Estado de Derecho, cuáles son sus características y qué implica vivir en un Estado de este tipo, para de esta manera comprender el contexto en el cual se desarrolla la institución en cuestión.
- En segundo lugar, es necesario profundizar respecto a qué es el Derecho, así como acerca de qué significa ese valor o principio fundamental que lo rige, la justicia; ya que nuestra vida, nos guste o no, se desenvuelve dentro de un mundo de normas. Además de que el tema de este trabajo está relacionado con el Derecho y la justicia dada la naturaleza de los objetivos y acciones de la Procuraduría General de la República.
- Y en tercer lugar, se definirán los conceptos de Administración Pública y procuración de justicia, ya que son éstos los que están relacionados en primera instancia con la

Procuraduría General de la República, por lo que es importante referirse a ellos al ser los que justifican, sobretodo el segundo, la existencia de dicha institución.

1.2 El Estado.

El Profesor Omar Guerrero señala que “la idea de Estado de Derecho es una concepción original, pues no se trata de un fenómeno histórico concreto, sino de un conjunto de rasgos característicos que definen al Estado Moderno”,¹ por lo que es necesario no sólo partir de la simple búsqueda de la concepción de Estado de Derecho sino ir más allá, es decir, partir de lo general.

Lo anterior, debido a que tratar de definir al Estado de Derecho sería “incomprensible sin partir del concepto de Estado en sí, como una categoría histórica singular y distinta a otras formas de dominación política que le precedieron”.²

La expresión “Estado” se utiliza comúnmente para referirse a la organización política existente en un país, y surgió por la necesidad de “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”.³

Dicha asociación tiene como principal característica el hecho de que se reconoce su existencia a partir de un pacto social, en el cual cada uno de sus miembros toma conciencia de que para sobrevivir es necesario que un poder supremo pueda unir y dirigir los caminos de la vida individual y colectiva, a través del principio de asociación política nacido de un contrato social.

Durante mucho tiempo el tema del Estado y su definición ha sido causa de profundos análisis por parte de los principales pensadores de la ciencia política, desde los pensadores griegos (refiriéndose a la polis) hasta estudiosos de la actualidad.

Platón consideraba que “en el Estado se encuentran más visibles las partes y caracteres que constituyen al individuo (Rep.;II, 368 d) y, por lo tanto, comienza determinando las partes

¹ Guerrero Orozco, Omar. “La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México”. p. 11.

² Ib.

³ Rousseau, Juan Jacobo. “El Contrato Social”. p. 9.

y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo...(Ibid, IV, 434 e)".⁴

Aristóteles explicaba que no puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo, dado que "el todo es necesariamente superior a la parte, puesto que una vez destruido el todo, ya no hay partes, no hay pies, no hay manos, a no ser que por una pura analogía de palabras se diga una mano de piedra, porque la mano separada del cuerpo no es ya una mano real.(...) Lo que prueba claramente la necesidad natural del Estado y su superioridad sobre el individuo es que, si no se admitiera, resultaría que puede el individuo entonces bastarse a sí mismo aislado así del todo como del resto de las partes; pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades, no puede ser nunca miembro del Estado; es un bruto o un dios".⁵

Como puede observarse éstas dos concepciones referentes a lo que es el Estado tienen como común denominador el hecho de entender al Estado como un ser humano cuyas "partes o miembros no pueden ser separados de la totalidad, ésta precede a las partes, por lo que cuenta con unidad, dignidad y carácter, de tal manera que no puede disgregarse del conjunto".⁶ A este tipo de visión se le denomina organicista, puesto que para referirse al Estado se establece antes una analogía en la que éste es comparado con un organismo vivo.

Hegel retomó las ideas de los pensadores griegos y señalaba que el Estado "es lo racional en sí y para sí, como la realidad de la voluntad sustancial que posee en la autoconciencia particular elevada a su universalidad. Esta unidad sustancial como absoluta e inmóvil finalidad última de sí misma, es donde la libertad alcanza la plenitud de sus derechos, así como esta finalidad última tiene un derecho superior al de los individuos, cuyo deber supremo es el de ser miembros del Estado".⁷ En su visión consideraba al Estado como el dios terrenal, es decir, como el sujeto último de la historia que no reconoce ningún otro sujeto ni por encima ni por debajo de él, y al cual los individuos y grupos deben obediencia incondicional.

⁴ Abbagnano, Nicola. "Diccionario de Filosofía". p. 448, citado por José Juan Sánchez González en "Administración Pública y Reforma del Estado en México". p. 27.

⁵ Aristóteles. "La Política". p. 24.

⁶ Sánchez González, José Juan. "Administración Pública y Reforma del Estado en México". p. 27.

⁷ Hegel. "Filosofía del Derecho". p. p. 242-243.

Locke narra lo que es el Estado (cuerpo político para él) al mencionar que “el poder político consiste en el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero: y todo ello sólo por el bien público”.⁸

Obviamente para que dicho poder exista es necesario que el hombre abandone “su poder ejecutivo de la ley de naturaleza, y lo dimita en manos del poder público”,⁹ lo cual da como resultado una convivencia social dentro de un cuerpo regido por leyes llamado cuerpo político o sociedad política, cuyo principal objetivo es lograr “el goce de sus propiedades en seguridad y paz”¹⁰ teniendo a la ley como principal medio para conseguir esto.

Nicolás Maquiavelo es considerado el primer autor de la era moderna que utilizó el concepto Estado para definir a la organización política que, a principios del siglo XVI, era diferente al constitucionalismo feudal o a las ciudades-estado libres en los que se había basado la mayor parte de la civilización medieval.

Ningún hombre en su época había logrado conceptualizar con tanta claridad la dirección que estaba tomando la evolución política en toda Europa, nadie comprendió mejor que él el arcaísmo de las instituciones que estaban siendo desplazadas, y nadie aceptó con mayor facilidad el papel que la política estaba desempeñando en el proceso.

El concepto de Estado de Maquiavelo se caracteriza principalmente por tener elementos como la soberanía y la coerción, se refiere al poder que se ejerce sobre un determinado territorio y su orden normativo deja de ser el ejercicio de la voluntad individual, derivada de la voluntad divina, para basarse en leyes que tienen el carácter de obligatoriedad general.

Hobbes dentro de su teoría sociológica, en la que definía al Estado como un monstruo omnipresente al que denominaba Dios Mortal, trataba la esencia del Estado definiéndola como “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y

⁸ Locke, John. “Ensayo sobre el Gobierno Civil”. p. 2.

⁹ Ibid. p. p. 50-51.

¹⁰ Ibid. p. 79.

medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina SOBERANO, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo”.¹¹

Hermann Heller describió en su teoría a un Estado multicausante que no sólo se debía dedicar a generar leyes, sino que además tenía que atender todas las necesidades y problemas de los ciudadanos partiendo de factores reales y observables en el conjunto de la sociedad, es decir, veía al Estado como una unidad organizada capaz de tomar decisiones racionales y actuar por elementos causantes. Por lo tanto, definía al Estado como un ente en constante movimiento y evolución afectado por una realidad social la cual es “una individualidad históricamente cambiante”.¹²

Hans Kelsen por su parte analizaba al Estado desde una perspectiva sociológica y jurídica para concluir, contrario a lo que establecía Heller, que el Estado es una entidad únicamente jurídica “creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional)”;¹³ y no real (sociológica) pues esto implicaría la presencia de “una realidad social que existe independientemente de su orden jurídico”,¹⁴ situación que es inconcebible pues todos los individuos que forman parte del Estado están sometidos al orden jurídico prevaleciente en éste sin excepción alguna.

Por último hay que incluir también la definición que da Max Weber, para quien el Estado “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (...), reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”.¹⁵

Derivado de lo expuesto anteriormente se puede concluir que el Estado es un orden integrado por un núcleo social (población) que habita en un territorio determinado; que se desarrolla bajo una estructura jurídica propia (marco jurídico) que lo regula y que norma a la sociedad por igual en la búsqueda de un orden y seguridad; que se materializa a través de órganos que ostentan el poder (gobierno) encargados de atender y dar dirección a los asuntos públicos; y que, dependiendo los factores políticos, sociales o económicos que se

¹¹ Hobbes, Tomás. “Leviatán”. p. 141.

¹² Heller, Hermann. “Teoría del Estado”. p. 112.

¹³ Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. p. 215.

¹⁴ Ibid. p. 218.

¹⁵ Weber, Max. “El Político y el Científico”. p. 8.

vayan presentando, modificará su ordenamiento jurídico, sus fines, su estructura administrativa y sus acciones interiores y frente a otros estados independientes. Todo esto con el fin último de lograr el bien común de sus integrantes.

1.3 Características del Estado de Derecho.

El Estado de Derecho, también conocido como Estado Liberal o Estado Moderno, encuentra uno de sus principales nutrientes en “el despotismo ilustrado, cuando incorporó al derecho romano para legitimar a la monarquía absolutista y, al mismo tiempo, dar pauta a la protección de la esfera privada de los súbditos; en paralelo, racionalizó el procedimiento judicial y la organización de los tribunales. El reconocimiento y protección de los derechos subjetivos fueron poderosamente impulsados por la Revolución puritana en Inglaterra y promovidos extensivamente por los despotismos ilustrados europeos, principalmente en Francia, antes de plasmarse en la Constitución de los Estados Unidos y la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano”.¹⁶ Es a partir de este momento cuando el Estado de Derecho comienza a ser el órgano regulador de la sociedad civil.

Desde el momento en que se estableció la división entre el Estado y la sociedad se crearon las condiciones políticas necesarias para que la burguesía estableciera su modelo de dominación, en el que su premisa fundamental fuera la libertad de los individuos en su relación con los demás miembros de la sociedad.

La principal característica que posee el Estado de Derecho es que organiza su poder a través de las constituciones escritas, las cuales aparecen como el elemento típico de este tipo de Estado y en las que se consagran los derechos del hombre tales como “libertad personal, propiedad privada, libertad de contratación, libertad de industria y comercio, etc.”.¹⁷ Por lo tanto, el Estado “aparece como el servidor, rigurosamente controlado, de la sociedad; queda sometido a un sistema cerrado de normas jurídicas o, sencillamente, identificado con ese sistema de normas, así que se convierte en sólo norma o procedimiento”.¹⁸

Aunque se debe aclarar que esto no implica que el Estado de Derecho sea un Estado totalmente cerrado o cuadrado respecto a sólo actuar bajo lineamientos jurídicos ya que, “el Estado de Derecho, pese a toda la juridicidad y normatividad, sigue siendo un Estado, y contiene siempre un otro elemento específicamente político, a más del elemento específico

¹⁶ Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. p. 13.

¹⁷ Schmitt, Carl. “Teoría de la Constitución”. p. 137.

¹⁸ Ib.

del Estado de Derecho”.¹⁹ Esto tiene sentido dado que es obvio que no se puede separar al Estado de su carácter político puesto que está implícito en su esencia y en su origen.

Existen dos principios fundamentales dentro de las constituciones que rigen a los estados de este tipo:

- El *principio de distribución* en donde “la esfera de libertad del individuo se supone como un dato anterior al Estado, quedando la libertad del individuo ilimitada en principio, mientras que la facultad del Estado para invadirla es limitada en principio”.²⁰ Este principio se encuentra plasmado en los llamados derechos fundamentales o de libertad de los individuos; y
- El *principio de organización*, que sirve para poner en práctica el principio anterior pues “el poder del Estado (limitado en principio) se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas”.²¹ Este principio está contenido en la llamada doctrina de la División de Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), es decir, en la “distinción de diversas ramas para ejercer el Poder público”.²² Esta distinción tiene como fin lograr que existan frenos y controles recíprocos entre dichos poderes.

De esta manera se puede señalar que los “derechos fundamentales y la división de poderes designan, pues, el contenido esencial del elemento típico del Estado de Derecho”,²³ o lo que es lo mismo, el contenido esencial de las constituciones modernas.

Ahora bien, “aunque todos los Estados tienen en general un mismo objeto, que es conservarse, cada uno tiene en particular su objeto propio”.²⁴ En el caso del Estado de Derecho se puede decir que éste objeto implica someter toda actividad humana y del gobierno al Derecho; dar seguridad a sus integrantes e impartir justicia, sin dejar de respetar en todo momento los derechos individuales. Por lo tanto, se dice que el Estado de Derecho

¹⁹ Ib.

²⁰ Ibid. p. 138.

²¹ Ib.

²² Ib.

²³ Ibid. p. 139.

²⁴ Montesquieu. “Del espíritu de las leyes”. p. 103.

es un Estado legalitario ya que basa su accionar en el imperio de la ley, la cual establece derechos y obligaciones tanto para el Estado como para los individuos que lo integran.

También cabe señalar que el Estado de Derecho ha evolucionado a través de la historia como consecuencia de dar cabida a los rasgos sociales, por lo que bajo esta noción el Estado de Derecho se ha transformado en un Estado social de Derecho, el cual “se identifica primordialmente por rasgos tales como la seguridad social, la coadministración pública, y la disminución de los riesgos sociales de los obreros y asalariados en general”,²⁵ y que se caracteriza por “organizar democráticamente no sólo al Estado, sino también a la sociedad, con la idea de ofrecer oportunidades reales de igualdad para las clases trabajadoras dentro del proceso económico”.²⁶

Sin embargo se considera que siguen vigentes, y deben seguir siéndolo por el bien de todos, dos condiciones elementales del Estado de Derecho concebido originalmente: la primera enuncia que “sólo valdrá como Estado de Derecho aquel en que no puedan intentarse injerencias en la esfera de libertad individual sino a base de una ley”;²⁷ y la segunda menciona que “sólo valdrá como Estado de Derecho aquel cuya actividad total quede comprendida, sin residuo, en una suma de competencias rigurosamente circunscritas”.²⁸ Pues sólo de esta manera el Estado de Derecho podrá seguir siendo vigente y útil para la sociedad.

En conclusión, vivir en un Estado de Derecho implica vivir bajo un orden jurídico que concede derechos pero que también impone obligaciones plasmados en una ley suprema llamada Constitución; los cuales deben ejercerse y cumplirse respectivamente sin tratar en ningún momento de violentarlo por causas políticas o ideológicas sin sentido o sustento científico, ya que “la ideología enturbia la realidad al ensalzarla, con el propósito de conservarla y defenderla, o al rebajarla, con la intención de atacarla, destruirla y sustituirla por otra. Toda la ideología tiene sus raíces en la voluntad más que en el conocimiento; proviene de ciertos intereses o, mejor, de un interés que no es el interés por la verdad”.²⁹

²⁵ Guerrero Orozco, Omar. Op. cit. p. p. 14-15.

²⁶ Ibid. p. 15.

²⁷ Scmitt, Carl. Op. cit. p. 142.

²⁸ Ib.

²⁹ Kelsen, Hans. “La Teoría Pura del Derecho”. p. 22.

1.4 El Derecho.

A lo largo de su vida las personas creen ser libres, sin embargo, en realidad están encerradas en una estrecha red de reglas de conducta que desde su nacimiento y hasta su muerte dirigen sus acciones en una u otra dirección.

Lo que pasa es que la mayor parte de esas reglas de conducta se han vuelto tan comunes y ordinarias que las personas ya no se dan cuenta de su presencia. Dichas reglas reciben el nombre de normas, “por norma entendemos toda regla de conducta que postula deberes, traducida en un mandato de hacer o no hacer”.³⁰ El establecimiento de normas en una sociedad tiene por objeto “hacer posible la convivencia entre los hombres”.³¹

Esas normas en conjunto reciben el nombre de mundo normativo y “se integra por normas jurídicas, morales, religiosas y reglas del trato social o convencionalismos sociales”.³²

A través de la aplicación de los diferentes tipos de normas se consigue una situación de equilibrio y armonía en las relaciones sociales. Por lo que se refiere al Derecho “su base es la sociedad, el destinatario de las normas jurídicas es el individuo, su fin es hacer posible la convivencia humana en forma pacífica”.³³ Pero, ¿qué características tienen esas normas jurídicas?

Las normas jurídicas poseen cuatro características esenciales:

-Exterioridad.- significa que en el Derecho, a diferencia de lo que ocurre en la moral, basta con el cumplimiento externo de la norma jurídica para que la conducta de la persona tenga relevancia sin importar el propósito o la pureza de la intención (p. e. en el pago de impuestos lo importante es pagar y ya, sin importar que dicha acción se haga de buena o mala gana);

-Coercibilidad.- se refiere a la posibilidad de utilizar la fuerza del Estado, por medio de los órganos correspondientes, para lograr el cumplimiento de la norma ya que éste es forzoso (p.

³⁰ Gutiérrez Aragón, Raquel. “Esquema Fundamental del Derecho Mexicano”. p. p. 16-17.

³¹ Ibid. p. 17.

³² Ibid. p. 18.

³³ Ib.

e. un desalojo debe realizarse incluso con el uso de la fuerza si los habitantes se niegan a acatar la orden del Juez);

-Bilateralidad.- se basa en el principio de que el Derecho es de carácter imperativo-atributivo, es decir, que impone deberes pero a la vez concede derechos (p. e. el gobierno exige el pago de impuestos al contribuyente, pero a la vez éste tiene el derecho de exigirle al primero que le brinde mejores servicios públicos); y

-Heteronomía.- implica la existencia de por lo menos dos personas, el legislador y el obligado, para el cumplimiento de una norma jurídica, es decir, ley de otro (p. e. en el caso anterior existen dos actores, el gobierno quien exige el pago y el contribuyente quien está obligado a pagar si quiere evitar sanciones).

Ahora bien, para deslindar el campo al que pertenece el Derecho es conveniente referirse a los dos mundos del conocimiento a que alude el filósofo Emmanuel Kant, el del Ser y el del Deber Ser.

El campo del Ser se refiere a la enunciación de los hechos, realidades o nexos entre los fenómenos, es decir, a lo que es; en el campo del Deber Ser se encuentran las normas que ordenan al individuo cómo comportarse, señalándole deberes para regular su conducta, o sea, lo que debe ser. Es a este último campo al cual pertenece el Derecho.

Siguiendo con Kant podemos encontrar que definió al Derecho como “el conjunto de condiciones por medio de las cuales el arbitrio de uno puede ponerse de acuerdo con el arbitrio de otro según una ley universal de libertad”.³⁴ También reflexionó sobre los dos elementos constitutivos del concepto de Derecho y describió así a su primer elemento: “El concepto de derecho entendido como una obligación correspondiente... tiene que ver en primer lugar únicamente con la relación externa y precisamente práctica de una persona con otra, en cuanto sus acciones pueden tener (mediata o inmediateamente), como hechos, influencia recíproca”.³⁵ Aquí se pueden distinguir las características jurídicas enumeradas anteriormente.

³⁴ Kant, Emmanuel. “Metafísica dei costumi”. p. 407, citado por Norberto Bobbio en “Teoría General del Derecho”. p. 26.

³⁵ Ibid. p. 406, citado por Norberto Bobbio en Ibid. p. 27.

En cuanto al segundo requisito, “Kant afirma que esta relación entre dos sujetos, para que sea una relación jurídica, debe ser una relación entre dos arbitrios, y no entre el arbitrio del uno y el simple deseo del otro”.³⁶ Esto significa que una relación jurídica sólo puede darse entre un sujeto que tiene derechos y obligaciones, con un sujeto que también tenga derechos y obligaciones.

Respecto a este tema Kelsen concibió al Derecho como “un orden de la conducta humana. Un orden es un conjunto de normas. El derecho no es como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema. Es imposible captar la naturaleza del Derecho si limitamos nuestra atención a una sola norma aislada. Las relaciones entre las normas de un orden jurídico son también esenciales a la naturaleza del Derecho. Únicamente sobre la base de una clara comprensión de las relaciones que constituyen un ordenamiento jurídico, puede entenderse plenamente la naturaleza del derecho”.³⁷

También se debe mencionar que el fundamento del Derecho lo constituye la Axiología Jurídica, tema de Filosofía del Derecho, que estudia “los valores supremos que orientan las normas jurídicas bajo las cuales se rigen las personas que habitan en un Estado”.³⁸ Esto, debido a que en toda sociedad existen valores sociales que son modelos generales de conductas, normas adquiridas y aceptadas por la sociedad. En el caso del Derecho existen valores jurídicos que lo rigen tales como la justicia y la dignidad humana los cuales serán tratados, sobretodo el primero, en el siguiente punto.

De lo anterior se puede concluir que el Derecho es un conjunto de normas jurídicas sistematizadas que regulan la conducta de las personas y sus relaciones en sociedad, el cual busca lograr una convivencia pacífica entre ellas otorgándoles seguridad jurídica a cada una en su físico, en su dignidad y en sus propiedades. Todo esto siempre con la aspiración de realizar el valor justicia y de respetar en todo momento la dignidad humana de las personas.

Por lo que, observando la definición obtenida, se puede decir que el Derecho se convierte en un elemento fundamental, si es que no indispensable, no sólo para el Estado de Derecho

³⁶ Bobbio, Norberto. “Teoría General del Derecho”. p. 27.

³⁷ Kelsen, Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. p. 3.

³⁸ Gutiérrez Aragón, Raquel. Op. cit. p. 29.

sino para cualquier tipo de Estado en la búsqueda de la consecución de sus objetivos y fin último, el bien común de sus integrantes.

1.5 La Justicia.

La magnitud de este concepto puede captarse en el pensamiento de Kelsen cuando, refiriéndose a la justicia, señalaba que “ninguna otra cuestión se ha debatido tan apasionadamente, ninguna otra cuestión ha hecho derramar tanta sangre y tantas lágrimas, ninguna otra cuestión ha sido objeto de tanta reflexión para los pensadores más ilustres, de Platón a Kant”.³⁹ Así que si bien es cierto que dar una definición exacta de justicia es casi imposible debido a que es un valor subjetivo, se intentará dar una concepción que nos permita entender su relación con el Derecho y el Estado.

Cuando en un Estado se habla de justicia ésta debe ser entendida conforme al marco conceptual del Derecho, pues en el Estado la ley es la que otorga legalidad a los actos de un gobierno en la sociedad, es por ello que la ley debe ser lo más justa posible dado que de esta manera “se provoca la situación social deseable o deseada por el legislador, reaccionando con un acto coactivo, realizado por un órgano estatal, contra la conducta contraria, es decir, obligando jurídicamente al súbdito a realizar la conducta socialmente deseable”.⁴⁰ Pero, ¿qué es la justicia?, ¿qué hace que una norma sea considerada justa?.

Justicia es un vocablo que procede del latín *Iustitia*, de *ius* y que significa derecho o cosa que se puede reclamar en derecho.

Kelsen señalaba respecto al tema que “el derecho, considerado como categoría ética, equivale a la justicia. La justicia no es otra cosa que la noción de un orden social justo”,⁴¹ por lo que la justicia implica lograr lo que él llamaba felicidad social, la cual debe ser garantizada por un orden social que regule la conducta de las personas de un modo satisfactorio para todos con el fin de evitar conflictos de intereses. Sin embargo alcanzar esta situación es prácticamente imposible, pues es obvio que jamás se podrá tener satisfechos a todos los integrantes de una sociedad ya que, tarde o temprano, los deseos o necesidades de unos se contrapondrán con los de otros. Por lo que se debe buscar un orden que concilie a ambas partes con el fin de lograr una solución equitativa y lo más benéfica posible para todos.

³⁹ Kelsen, Hans. “¿Qué es Justicia?”. p. 35.

⁴⁰ Kelsen, Hans. “La Teoría Pura del Derecho”. p. p. 58-59.

⁴¹ Ibid. p. 20.

Asimismo, ya se mencionó en el punto anterior que la justicia, junto con la dignidad humana, forma parte del campo de estudio de la Axiología Jurídica. Según ésta, la dignidad humana es un atributo esencial de las personas, por lo que cuando una ley o norma jurídica la desconoce no puede llamársele jurídica, “ya que está ignorando la calidad humana de su destinatario”.⁴²

En cuanto a la justicia, la Axiología Jurídica la define como “un criterio que implica armonía, igualdad de trato, tanto en el ámbito individual como en el social”.⁴³ Es, por lo tanto, un valor que las normas jurídicas deben alcanzar.

También se dice que la justicia consiste “en entregar a cada persona aquello a que tenga derecho; por eso la administración de justicia estriba a su vez en determinar y defender los derechos de los individuos de acuerdo con lo establecido por la ley o los principios de equidad”.⁴⁴ Esta puede ser la definición más sencilla pero a la vez más aproximada a lo que debe entenderse por justicia en el plano del Derecho y en función del Estado.

De esta manera se puede ver que en la idea de justicia están implicados varios conceptos (valores) que le dan sustento, tales como:

1. La igualdad entendida como, según sea el caso, un tratamiento igual absoluto para todos los integrantes de una sociedad o igual proporcional adecuado a las circunstancias o características de la persona;
2. El orden, que implica una disposición concertada y armoniosa de las cosas, es decir, saber qué le corresponde a cada persona;
3. La armonía, derivada del orden, que existe cuando en las relaciones humanas todas las personas tienen reconocido lo que es suyo y tienen un lugar establecido dentro de la sociedad; y

⁴² Gutiérrez Aragón, Raquel. Op. cit. p. 29.

⁴³ Ibid. p. 30.

⁴⁴ González de la Vega, René. “La Justicia: logros y retos”. p. 7.

4. El respeto, ya que no basta con reconocer lo que a cada uno le corresponde o pertenece sino que hace falta no invadir la esfera privada de cada quien.

Todos estos son valores que pueden variar en mayor o menor grado, o incluso se pueden agregar algunos más o sustituirse por otros, según el país y la época en que se busquen.

Con todo lo mencionado podemos decir entonces, parafraseando a Norberto Bobbio, que una norma es justa según la mayor o menor correspondencia existente entre ésta y los valores superiores o finales que inspiran un determinado orden jurídico; y según la capacidad que tenga para realizar los valores históricos que inspiran ese ordenamiento jurídico concreta o históricamente determinado.⁴⁵

En el caso de México cabe hacer el señalamiento de que el Derecho mexicano se sustenta “en la trilogía de libertad, seguridad y justicia; esta axiología trabaja en justa y precisa armonía; de viejo sabemos que la libertad carente de justicia y seguridad bien puede caer en explotación y vasallaje; que la justicia a secas nos hace totalitarios y que la seguridad caminando sola, deviene en rigor y orden, en fuerza para acallar, en instrumento de dominio y sumisión”.⁴⁶

De ahí que sea necesario buscar el equilibrio entre los valores que dan origen a las normas jurídicas en un Estado pues sólo así las leyes, el Derecho y el Estado serán justos y podrán cumplir cabalmente con sus respectivas funciones.

⁴⁵ Ver Bobbio, Norberto. Op. cit. Cap. II. p. p. 33-51.

⁴⁶ González de la Vega, René. Op. cit. p. 15.

1.6 La Administración Pública.

La Administración Pública se encuentra ubicada, dentro del contexto del Estado, en el elemento constitutivo de éste conocido como gobierno el cual es “un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política. (...) Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo”.⁴⁷

Así que se dice que el gobierno “es el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, hace manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en las leyes, reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales”.⁴⁸ En este punto hacen su aparición en la práctica estatal el Derecho y la justicia, temas referidos en los puntos anteriores.

De esta manera es claro que por medio del gobierno el Estado conoce las demandas de la sociedad y asimila sus problemas, para que a través de sus instrumentos le proporcione bienes y servicios en función del compromiso que tiene con ella. Estos instrumentos tienen su manifestación concreta en la Administración Pública.

El concepto de Administración Pública se encuentra ligado con el de gobierno a pesar de que existe una clara diferencia entre ambos, la cual estriba en que “la acción del gobierno consiste en transmisión y su autoridad es de vigilancia y censura: es pasivo y no activo”,⁴⁹ mientras que la Administración Pública es la parte activa del Estado.

La Administración Pública se entiende como el proceso mediante el cual se definen objetivos; se formulan planes y políticas; se crean y administran instituciones; se movilizan energías humanas y se llevan a cabo los cambios necesarios en un Estado, es decir, es un “conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la

⁴⁷ Guerrero Orozco, Omar. “La Administración Pública del Estado capitalista”. p. 73, citado por José Juan Sánchez González en Op. cit. p. 32.

⁴⁸ Sánchez González, José Juan. Op. cit. p. 33.

⁴⁹ Guerrero Orozco, Omar. “Introducción a la Administración Pública”. p. 95.

voluntad de un gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades que una sociedad, sujeta a la dirección política, ejecuta a través de las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control”.⁵⁰

Por lo tanto, la Administración Pública incluye la selección de los métodos más convenientes para la prestación de los servicios públicos y hacer cumplir las leyes; la dirección y supervisión de las labores necesarias para llevar a la práctica la política pública; la realización de las tareas rutinarias y la solución de las disputas y demandas que origina el cumplimiento de estos actos.

Al hablar de Administración Pública el profesor Omar Guerrero se refiere a que ésta “tiene por objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad: la seguridad personal y las propiedades, el decoro y el honor de las familias; la salubridad y la higiene pública, la abundancia de los recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad; y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización”.⁵¹

También se puede entender a la Administración Pública como un “conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos”.⁵²

En conclusión, la Administración Pública debe ser entendida como la actividad realizada por el conjunto de instituciones y órganos del gobierno con el objetivo de alcanzar los fines del Estado, con base en preceptos jurídicos escritos que les otorgan atribuciones y funciones específicas.

⁵⁰ Anaya Cadena, Vicente. “Diccionario: Política, Gobierno y Administración Pública Municipal”. p. 9.

⁵¹ Guerrero Orozco, Omar. “Introducción a la Administración Pública”. p. 276.

⁵² Carrillo Landeros, Ramiro. “Metodología y Administración”. p. 116.

Ahora bien, haciendo referencia al caso mexicano hay que recordar que México es un Estado de Derecho, por lo tanto, la organización de la Administración Pública Federal se sustenta en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual es el instrumento jurídico que precisa la actividad del Estado mexicano, además de normar los cuadros políticos y administrativos del país. En ella se establece, dentro de su artículo 90, que la Administración Pública Federal es centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica expedida por el Congreso de la Unión para tal fin.

En esa Ley Orgánica se establece la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como la definición de las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

De tal manera que la norma jurídica que explica el funcionamiento y estructura de la Administración Pública Federal en nuestro país es la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

1.7 La Procuración de Justicia.

La procuración de justicia, junto con la impartición de la misma, integran lo que se conoce como administración de justicia.

La administración de justicia tiene como principal objetivo coadyuvar a la tranquilidad y seguridad del Estado y la sociedad a través de la correcta, pronta, expedita y eficaz aplicación de la justicia por medio de los instrumentos de los que disponga el Estado para tal fin, así como del Derecho, es decir, de la ley.

El artículo 21 constitucional establece la diferencia entre procuración e impartición de justicia, al señalar en su primer párrafo que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, esto es impartición; mientras que la investigación y persecución de los delitos ante las autoridades judiciales, así como la facultad de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes, es decir la procuración, incumbe al Ministerio Público (del fuero común para los delitos de este orden y al Ministerio Público de la Federación en los delitos del orden federal).

La procuración de justicia es una pieza fundamental para hacer frente de manera eficaz al problema de la delincuencia y la inseguridad en todas sus manifestaciones. De su correcta ejecución depende que aquellos quienes han violado la ley en perjuicio de los derechos personales y la paz social, sean llevados ante la autoridad judicial y mediante un juicio justo reciban una sanción acorde con el daño realizado al bien jurídico tutelado.

Por lo tanto, se observa que la impartición y la procuración de justicia son dos actividades distintas que se complementan entre sí para conseguir un objetivo común: llevar a cabo la administración de justicia dentro del Estado de Derecho mexicano.

Ahora bien, la procuración de justicia ha sido considerada por mucho tiempo en México como una función más propia de la jurisdicción del Poder Ejecutivo que de cualquier otro Poder de la Federación, por lo que la Procuraduría General de la República, institución encargada de llevarla a cabo, está ubicada dentro de la administración pública federal

centralizada⁵³ según lo estipulado en la Ley Orgánica de dicha institución. Con este escenario se ha buscado evitar que converjan en un mismo Poder de la Federación dos actividades (la procuración y la impartición de justicia) que, a pesar de ser complementarias, no pueden ser desempeñadas por el mismo Poder pues esto tendría como consecuencia la posibilidad de la existencia de una grave parcialidad en la administración de justicia.

Lo anterior se ha basado en tres argumentos principales:

1. Ya se señaló que la impartición de justicia es facultad exclusiva de la autoridad judicial al ser ésta la única que puede aplicar las penas señaladas en la ley para los delitos, por lo que la idea de que los tribunales intervinieran en las investigaciones criminales, tal y como sucedía en México hasta antes de 1910 cuando “los jueces tenían la facultad no sólo de imponer las penas previstas para los delitos, sino de investigar éstos”;⁵⁴ los convertía en Juez y parte de un caso, lo cual es una situación inadmisibles desde el punto de vista que sea.
2. Por otro lado, la facultad de crear o expedir leyes es particular del Poder Legislativo, por lo que tampoco podría intervenir en la procuración de justicia ya que sería una situación parecida a la mencionada en el punto anterior, pues no es correcto que quienes hacen las leyes también sean quienes las apliquen a su libre arbitrio.
3. Por último, el artículo 102 constitucional en su segundo párrafo se refiere a las actividades que le corresponde realizar al Ministerio Público de la Federación, las cuales son: perseguir los delitos del orden federal ante los tribunales; 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; pedir la aplicación de las penas pertinentes; e intervenir en todos los negocios que la ley determine. Dichas actividades están, o deben estar, sustentadas en principios administrativos tales como la eficacia, la eficiencia y la

⁵³ Cuando se habla de administración pública federal centralizada se está hablando de los organismos administrativos que dependen directamente del Poder Ejecutivo, por lo que esta idea implica la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder. Éstos realizan de manera general los fines del Estado en materia federal, no tienen otra personalidad que la del mismo y no poseen patrimonio propio, pues están sometidos a la dirección administrativa y financiera del Estado. Sin embargo, tienen atribuciones de autoridad dado que son los responsables directos y coadyutores de las actividades del Ejecutivo.

⁵⁴ Rabasa, Emilio. “Mexicano: ésta es tu Constitución”. p. 90.

productividad para hacer de la administración de justicia algo pronto y expedito tal y como se establece en la Constitución.

De todo esto se ha deducido que en las actividades propias a la procuración de justicia prevalece el carácter administrativo, puesto que ninguna de ellas consiste en expedir leyes ni dictar sentencias, por lo que la actividad del Poder Ejecutivo se ha centrado en construir las bases necesarias para la edificación de un Estado de Derecho sólido y funcional, en donde la procuración de justicia sea vista por la sociedad como un auténtico servicio público que contribuya a la recuperación de la confianza y credibilidad en el gobierno y sus instituciones, por un lado; y que sirva para proteger las garantías individuales, promover la seguridad y contribuir a la disminución de la delincuencia y de la corrupción, así como para velar por la permanencia y fortalecimiento del Estado de Derecho mexicano a través de la imposición, sustentada en el Derecho y la justicia, de la ley y el orden, por otro. Todo esto con el fin de lograr una mejoría en la vida de la sociedad mexicana.

De esta manera, ha llegado el momento de iniciar con el análisis de la institución encargada de llevar a cabo la procuración de justicia, a nivel federal, en México desde hace más de cien años: la Procuraduría General de la República.

CAPÍTULO DOS

EL MINISTERIO PÚBLICO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

2.1 Presentación.

En el capítulo anterior se hizo una descripción de los elementos teóricos más importantes que sustentan a este trabajo. Tales elementos fueron: el Estado, el Estado de Derecho, el Derecho, la Justicia, la Administración Pública y la Procuración de Justicia.

Ahora ha llegado el momento de trasladar dichos elementos a una entidad física que sea depositaria de ellos en México. Esto, ya sea porque los utilice como instrumentos para realizar sus funciones; porque los tome como principios para regir su accionar; o porque sea su obligación velar por la permanencia de los mismos en el Estado mexicano.

En el caso del presente trabajo, esa entidad a la que se hará referencia es una institución pública ubicada dentro del ámbito del Poder Ejecutivo de la Federación, y por lo tanto de la Administración Pública Federal: la Procuraduría General de la República.

Para ello, es necesario referirse en primer lugar a la institución del Ministerio Público en México, abarcando desde su concepto hasta su historia, pues la Procuraduría General de la República no surgió de la nada, ni de un día para otro, sino que fue producto, como se verá en este capítulo, de la evolución de aquél. Por lo que no se puede hablar de la Procuraduría General de la República sin referirse antes a la institución del Ministerio Público.

Una vez realizado lo anterior, entonces será momento de enfocar la atención en el momento del surgimiento de la Procuraduría General de la República, en el contexto histórico que existía alrededor de este suceso, así como en los primeros años del desempeño de la institución mencionada. De esta manera, se podrá tener un conocimiento más amplio del por qué de la necesidad del surgimiento de una institución como la Procuraduría General de la República en México.

Y por último, se revisará la evolución jurídica-organizacional de la misma durante el Siglo XX, con lo cual se podrán vislumbrar los más importantes cambios que la institución sufrió desde su instauración hasta la publicación de su última Ley Orgánica en el Siglo pasado.⁵⁵

⁵⁵ Esta última parte se enriquece más con el contenido del Anexo Uno, en el cual se puede encontrar una reseña de los sucesos históricos, acontecidos durante el Siglo XX, más sobresalientes relacionados con la Procuraduría General de la República.

2.2 Concepto y origen del Ministerio Público.

La palabra Ministerio viene del latín *ministerium* que significa empleo, cargo u oficio que ejerce un individuo especialmente de carácter noble y elevado. Por lo que respecta a la palabra público, ésta deriva también del latín *publicus-populus* que hace referencia al pueblo y a cualquier cosa que tenga un efecto en éste, o bien, que le pertenezca. Por lo tanto, en su acepción gramatical, Ministerio Público significa “cargo que se ejerce en relación al pueblo”.⁵⁶

En su sentido jurídico, “la Institución del Ministerio Público es una dependencia del Poder Ejecutivo, que tiene a su cargo la representación de la ley y de la causa del bien público, que está atribuida al fiscal ante los tribunales de justicia”.⁵⁷

La institución del Ministerio Público, tal y como se conoce hoy en día, tuvo su origen en Francia. Surgió como consecuencia de los innumerables cambios que provocó la revolución francesa en las instituciones de ese país a finales del siglo XVIII.

Así, las figuras jurídicas encargadas de las cuestiones procesales hasta ese momento, las cuales databan desde el siglo XIV, tales como el Procurador del Rey, quien se encargaba del procedimiento penal, y el Abogado del Rey, quien tenía a su cargo el litigio en todos los negocios que interesaban a aquel o a sus allegados; fueron sustituidas por dos nuevas figuras jurídicas, los Comisarios encargados de promover la acción penal y de la ejecución, por un lado; y los Acusadores Públicos que tenían como única finalidad sostener la acusación en un proceso penal ante los tribunales, por otro.

Sin embargo no fue sino hasta “la Organización Imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público –organizado jerárquicamente bajo la dependencia del poder ejecutivo-, recibe por la ley de 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiaría a todos los Estados de Europa”.⁵⁸

En dicha ley, conocida como la *Ley de Organización Judicial*, se proclamaba la fusión de los Comisarios y los Acusadores en un solo organismo, el Ministerio Público; así como las

⁵⁶ Franco Villa, José. “El Ministerio Público Federal”. p. 3.

⁵⁷ Ibid. p.4.

⁵⁸ Castro, Juventino. “El Ministerio Público en México”. p. 7.

funciones de esta nueva institución que abarcaban tanto la actividad procesal connotando la protección de la ley, como la gestoría administrativa. Además de que se le consideraba como parte integrante del Poder Ejecutivo, debido a que era su principal atribución representar al gobierno y a la sociedad ante los tribunales.⁵⁹

El Ministerio Público nace por la necesidad de encontrar y establecer un instrumento para la persecución de los delitos ante los tribunales, en calidad de agente del interés social. De ahí que se le denomine como el representante de la sociedad. Esto, debido a que la sociedad siempre ha aspirado a una adecuada administración de justicia, a través de instituciones especializadas que estén dedicadas a la solución de conflictos.

En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados. Pues hay que recordar por ejemplo, como se mencionó en el último punto del capítulo anterior refiriéndonos al caso mexicano, que en el pasado el Estado optaba por delegar en el Juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (Juez y parte) en una sola persona. Ello generó un tipo de proceso inquisitorio que, con el paso del tiempo, tendió a desaparecer al ser desplazado con la creación de un “órgano público encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional”.⁶⁰

A tal efecto se instituyó el Ministerio Público al asumir el Estado la acción penal, estableciéndolo como el instrumento facultado para ejercerla y cuya misión primordial es la de velar por el estricto cumplimiento de la ley en la administración de justicia.

Por lo tanto, se puede señalar que es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social, ya que su funcionamiento como institución especializada resulta imprescindible para la correcta administración de la justicia.

A la importancia natural de la institución se agregan los principios de la equidad y de la más elemental conveniencia, esto es, la separación radical de las atribuciones del solicitante,

⁵⁹ Estas características y funciones básicas siguen siendo vigentes para referirse al Ministerio Público moderno.

⁶⁰ González Bustamante, Juan José. “Principios de Derecho Procesal Mexicano”. p. 52.

por un lado; y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. Es decir, de quien acusa y de quien falla. De esta manera se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

“La importancia y trascendencia de las funciones actuales de esta institución son esenciales para la vida de la sociedad, toda vez que comprende la dirección y/o defensa de los intereses del Poder Ejecutivo, de la sociedad y también los derechos individuales”.⁶¹

⁶¹ Reinoso Padilla, Lorenzo. “Alcance o Valor Legal del Pedimento del Ministerio Público respecto a la formal prisión o libertad por falta de méritos de un detenido”. p. 104, citado en “Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República” en www.pgr.gob.mx

2.3 Antecedentes del Ministerio Público mexicano (El Modelo Español).

El primer antecedente directo del establecimiento del Ministerio Público en México proviene de la época de la Nueva España en 1576, cuando se llevó a cabo la instauración de la llamada Promotoría Fiscal o Fiscalía, que poseía la misma estructura que tenía el Ministerio Fiscal⁶² existente en España en aquellos años.

Las principales funciones de esta institución novohispana eran defender los intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los organismos que tenían a su cargo la administración de justicia. Al respecto la ley I, título VIII, del libro segundo de la *Recopilación de las Leyes de las Indias*, que se ocupaba de los fiscales de las Audiencias y Cancillerías reales de las Indias, disponía: “Es nuestra merced y voluntad, que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y de México haya dos Fiscales, que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil, y el otro en lo criminal. Y porque a los más antiguos pueden ocurrir tantos negocios, y pleitos civiles, que les falte tiempo, y los del crimen se hallen más desocupados. Mandamos a nuestros virreyes del Perú y Nueva España, que provean y ordenen, que siendo necesario se repartan entre los dos fiscales los pleitos, causas y negocios, como mejor les pareciere, de forma, que en su vista y determinación no haya alguna dilación”.⁶³

En este caso hay que destacar que la característica particular que tuvo el modelo español a diferencia del modelo francés, consistió fundamentalmente en “situar a los llamados fiscales, o promotores fiscales como auxiliares de los tribunales judiciales”,⁶⁴ y no de los organismos administrativos del Poder Ejecutivo como sucedería en Francia a finales del Siglo XVIII.

El modelo novohispano no sólo prevaleció en México durante todo el virreinato, sino que su influencia en el sistema jurídico mexicano se extendió hasta los primeros años del siglo

⁶² El Ministerio Fiscal español estaba encabezado por los Fiscales, también llamados Promotores Fiscales o Procuradores Fiscales, quienes tenían como principal función formular la acusación cuando ésta no fuera hecha por un acusador privado. Para el correcto ejercicio de sus funciones se estableció la existencia de dos tipos de Fiscales: los Fiscales de lo civil, que tenían como función promover y defender los intereses del Fisco; y los Fiscales de lo criminal, que se encargaban de promover la observancia de las leyes relacionadas con los delitos y penas respectivas.

⁶³ “Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias”. Tomo I, f. 233, citado por Jorge Fernández Ruiz en “Hacia una nueva forma de gestión en la procuración de justicia” en “Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez”. Tomo II. p. 1024.

⁶⁴ Fix Zamudio, Héctor. “La función constitucional del Ministerio Público” en “Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México”. p. 96.

XIX, época en la que México se encontraba en plena lucha por su independencia, e incluso después de la consumación de ésta.

Como ejemplo de lo anterior, hay que recordar que la *Constitución Política de la Monarquía Española* promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, y jurada en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, establecía en su título V, capítulo I, la existencia de dos tipos de administración de justicia, en lo civil y en lo criminal. Por lo que, apegándose a lo que se establecía en la Constitución mencionada, se publicó un Decreto días después, el 9 de octubre del año señalado, en el que se ordenaba que en la Audiencia de México siguieran existiendo las figuras de los Fiscales de lo criminal y de lo civil.

Las condiciones citadas se ratificaron dos años después dado que “en el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se establece que en el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, existen los fiscales auxiliares en la administración de justicia: uno para lo civil y otro para lo criminal; su designación, estaría a cargo del poder legislativo a propuesta del Ejecutivo”.⁶⁵ En la norma jurídica referida se puede observar claramente que se conserva la idea del establecimiento de los dos tipos de Fiscales integrados al organismo judicial, tal y como se había hecho durante la Nueva España de acuerdo con el modelo impuesto por los españoles.

Nacido México a la vida independiente es notorio el hecho de que no se presentaron cambios importantes respecto a la institución de la Fiscalía.

La situación mencionada se dio debido a que en el *Tratado de Córdoba* “se declaró que las leyes vigentes continuarían rigiendo en todo lo que no se opusieran al *Plan de Iguala*, y mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado”.⁶⁶ Dicho Tratado fue firmado por el último Virrey que llegó a México, el Teniente General Juan O’Donojú, y el Primer Jefe del Ejército Trigarante, Agustín de Iturbide, el 24 de agosto de 1821.

No fue sino hasta tres años después, en 1824, con el nacimiento de la República y la expedición de su propia Constitución el 4 de octubre de ese año, cuando se observó un

⁶⁵ Colin Sánchez, Guillermo. “Derecho Mexicano de Procedimientos Penales”. p. 113.

⁶⁶ Castro, Juventino. Op. cit. p. 9.

cambio importante en relación a lo que venía funcionando en cuestiones procesales hasta antes de ese momento.

En el nuevo precepto constitucional se estableció la fusión de los dos tipos de Fiscal que existían en uno solo, el Ministro Fiscal. Sin embargo el nuevo funcionario seguía siendo considerado parte del sistema judicial, debido a que la Constitución señalaba en su artículo 124 que la Suprema Corte de Justicia quedaba integrada de once Ministros y un Fiscal, por lo que se le otorgó a éste último la misma jerarquía que a un magistrado. También hay que destacar que en la designación de éste, según el artículo 140 de dicha constitución, ya no participaba el Poder Legislativo como se señalaba en el decreto de 1814, sino que ahora el Fiscal sería designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Suprema Corte.

En febrero de 1826 se establecieron las *Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia* en las que se especificaba, entre otras cosas, que era necesaria la intervención del Fiscal “en todas las causas criminales en que se interesara la Federación, y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia; haciendo, por último, necesaria la presencia de este funcionario en las visitas semanales de las cárceles”.⁶⁷

Posteriormente en mayo de ese mismo año, se expide finalmente “el Reglamento que la Suprema Corte debía observar dedicándole su capítulo V, titulado *Del ministro fiscal, de sus agentes y llevadores de autos*, a las obligaciones y facultades del primero”.⁶⁸ Convirtiéndose así en el primer precepto jurídico mexicano que más pormenorizadamente hablaba de este funcionario, aunque seguía fuertemente influenciado por las ideas españolas.

El 23 de mayo de 1837 se expide la *Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común*, que de conformidad con la quinta ley de la *Constitución Centralista* de 1836 seguía contemplando la existencia de la figura del Fiscal, sólo que esta vez existía tanto en la Suprema Corte como en cada uno de los Tribunales Superiores de los Departamentos existentes. Para apoyo de sus funciones, la ley también ordenaba la creación del Agente Fiscal que fungiría como auxiliar del Fiscal titular.

⁶⁷ Ib.

⁶⁸ Fernández Ruiz, Jorge. “Hacia una nueva forma de gestión en la procuración de justicia” en “Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez”. Tomo II. p. p. 1027-1028.

Este contexto fue ratificado en las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* publicadas el 14 de junio de 1843 y prevaleció durante los siguientes 10 años hasta 1853.

En este punto queda señalado que la institución que antecedió al Ministerio Público en México, fue la llamada Promotoría Fiscal o Fiscalía impuesta por los españoles en nuestro país durante la época del Virreinato conservando su característica hispánica, es decir, el hecho de ser una institución integrada a los organismos judiciales y no a los ejecutivos. También queda asentado que dicha institución fue un derivado del Ministerio Fiscal que existía en España durante esa época.

Asimismo, es claro el hecho de que en lugar de que se buscara en nuestro país una institución pública propia que se ocupara de las cuestiones procesales, sólo se optó por añadir y quitar atribuciones o funciones a la figura jurídica que se había heredado, es decir, al Fiscal o Ministro Fiscal, pero “sin establecer un verdadero organismo unitario y jerárquico”.⁶⁹ Por lo que no se puede utilizar la acepción Ministerio Público, para referirse a la institución encargada del proceso penal en el sistema jurídico mexicano hasta antes de 1853, debido a que nunca existió como tal.

⁶⁹ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. 110.

2.4 La Instauración del Ministerio Público en México (La Influencia Francesa).

Es hasta mediados del siglo XIX, en 1853 concretamente, cuando se observa que la influencia española en materia procesal, heredada y conservada por el sistema jurídico mexicano durante mucho tiempo, comienza a debilitarse por primera vez desde la época novohispana. Esto para que en su lugar se comenzaran a adoptar algunos elementos del modelo jurídico que se había originado en Francia décadas antes.

El primer intento para incorporar al sistema jurídico mexicano algunas características del sistema jurídico francés, se efectuó en las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, publicadas el 22 de abril de 1853, que sirvieron de apoyo para el último régimen dictatorial del general Antonio López de Santa Anna. En su artículo 9º de la sección primera, se estableció por primera vez en México la existencia de “un procurador general de la nación, dependiente del Ejecutivo, que recibía instrucciones de los ministerios para atender a los intereses nacionales en los negocios contenciosos que versaran sobre ellos, y debía promover todo lo conveniente a la hacienda pública, así como prestar asesoría jurídica”.⁷⁰

Este primer intento dio como resultado meses después lo que se considera como “la primera organización sistematizada del Ministerio Fiscal en el México independiente”.⁷¹ Dicho suceso se concretó con la promulgación de la *Ley para el arreglo de la Administración de Justicia*, “mejor conocida como la *Ley Lares* en honor a su promotor don Teodosio Lares a la sazón secretario de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en la dictadura del general Antonio López de Santa Anna”,⁷² la cual fue expedida el 6 de diciembre de 1853.

En el Título VI de la ley mencionada, y bajo el rubro *Del Ministerio Fiscal* se establecía la organización de esta institución que se integraba, según su artículo 246, de cuatro categorías de funcionarios: el Fiscal del Tribunal Supremo, los Fiscales de los Tribunales Superiores, los Promotores Fiscales y los Agentes Fiscales. En su artículo 264 se señalaba que eran actividades correspondientes al Ministerio Fiscal “promover la observancia de las leyes;

⁷⁰ Ib.

⁷¹ Castro, Juventino. Op. cit. p. 10.

⁷² Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. p. 1029-1030.

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 y causas que interesen a las demarcaciones, pueblos y 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 cuanto 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 negocios y casos en que dispongan o dispusieren las leyes”.⁷³

Además, respecto al recién creado Procurador General de la Nación, la ley señalaba en sus artículos 271 y 272 que éste ejercía su autoridad sobre los Promotores Fiscales, a los que les daba directamente las instrucciones que estimara convenientes relativas al desempeño de su jurisdicción, por un lado; y cerca de los Tribunales, en representación del gobierno, por otro. También mencionaba que el Procurador sería recibido como parte del Supremo Tribunal y en cualquier Tribunal Superior e Inferior cuando así lo dispusiera el ministerio a que el negocio correspondiera. Todas estas ideas y disposiciones, que mostraban una influencia francesa cada vez más evidente, fueron retomadas cuatro años después en las discusiones de la Asamblea Constituyente de 1857.

En el proyecto constitucional enviado a dicha Asamblea se mencionaba por primera vez a la institución del Ministerio Público en su artículo 27, el cual disponía que “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”.⁷⁴ Según este artículo, el ofendido podría ejercer la acción de acudir directamente con el Juez y entablar la acusación, o bien, podría darse inicio al proceso a instancias del Ministerio Público al ser éste el representante de la sociedad. De tal manera que el individuo quedaba ubicado en una posición de igualdad con el Ministerio Público, dado que ambos podrían hacer la acusación ante el Juez.

La idea de instaurar de manera formal al Ministerio Público en la Constitución, originó acalorados debates entre los integrantes de la Asamblea Constituyente. Lo anterior, debido a

⁷³ Castro, Juventino. Op. cit. p. p. 10-11.

⁷⁴ González Bustamante, Juan José. Op. cit. p. 67.

que la mayoría de ellos pensaba que el establecimiento de dicha institución provocaría demoras importantes en la administración de justicia, al tener que obligar al Juez a esperar la llegada de la acusación formal de parte del Ministerio Público para poder proceder en consecuencia.

Finalmente la opinión general fue contraria a la existencia del Ministerio Público, puesto que la idea de reconocer al ciudadano el derecho de acusar se encontraba muy arraigada en el pensar del pueblo de aquella época, con lo que el artículo fue declarado sin lugar a votar y se rechazó su inclusión en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857.

De esta manera, el texto aprobado en la Constitución referida estableció en su artículo 91, 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 periodo de seis años (artículo 92 constitucional), y no requerían título profesional, sino exclusivamente estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores (artículo 93 de la misma carta federal)”.⁷⁵

Aquí se puede observar que el resultado obtenido de las discusiones en la Asamblea Constituyente no dista mucho de la organización establecida en la ley de 1853, en las que se hizo una combinación de las ideas españolas heredadas y los conceptos franceses que recién habían empezado a ser tomados en cuenta.

Las funciones del Fiscal y del Procurador General, ambos funcionarios del Poder Judicial según lo establecido en la Constitución de 1857, fueron precisadas en el *Reglamento de la Suprema Corte de Justicia* expedido por el Presidente Juárez el 29 de julio de 1862, en el cual se dispuso que “el fiscal debía 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, 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 fraudes contra ella, o de responsabilidad de sus

⁷⁵ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. p. 110-111.

empleados o agentes, de manera que se afectaran los fondos de los establecimientos públicos”.⁷⁶

En esta nueva distribución de funciones se aprecia que el Fiscal absorbe la función de asesor jurídico, que había sido encomendada al Procurador General cuando se contempló su existencia por primera vez en la historia del sistema jurídico mexicano en 1853, mientras que éste último era definido más como un funcionario hacendario que como un funcionario judicial.

Es hasta la época del Imperio de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867) cuando la institución del Ministerio Público es establecida por primera vez en nuestro país. Esto ocurrió cuando el Emperador Maximiliano expidió “el 19 de diciembre de 1865 la *Ley para la Organización del Ministerio Público*, supeditado al Ministerio de Justicia, subordinado a su vez al emperador; sus principios básicos fueron tomados de la legislación francesa sobre esta materia, vigente en aquella época, por lo que le pertenecía la acción pública criminal para la aplicación de las penas”.⁷⁷

En su contenido se hacía referencia a los funcionarios de esta nueva institución, los cuales eran designados por el Emperador; señalaba que el ejercicio del Ministerio Público sería ante los Tribunales; y mencionaba a un Procurador General del Imperio, a quien estaban subordinados los procuradores imperiales y abogados generales. Además, establecía que la competencia y funciones de esta institución abarcarían tanto las cuestiones en materia criminal como las cuestiones en materia civil.

A la caída del Imperio de Maximiliano y una vez reestablecida la República, desaparecieron las instituciones imperialistas no aceptadas por ésta última y el Presidente Juárez expidió, el 15 de junio de 1869, la *Ley de Jurados* que establecía la existencia de “tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, que debían constituirse en parte acusadora y promover todo lo concerniente a la averiguación de la verdad en los procesos penales”.⁷⁸ Los Promotores Fiscales no constituían una organización única debido a que eran independientes entre sí, además de tener como característica el hecho de estar

⁷⁶ Ibid. p. p. 111-112.

⁷⁷ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 1030.

⁷⁸ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. 112.

desvinculados de las cuestiones en materia civil. Su función se concentraba principalmente en acusar al delincuente ante el Juez en nombre de la sociedad.

La única alusión de esta ley a la institución del Ministerio Público se hizo en su artículo 23, al disponer que era suficiente con el Promotor Fiscal para constituir la parte acusadora, por ser el representante del Ministerio Público. El problema aquí era que ya no existía esta institución creada por Maximiliano, además de que la Constitución del 57 no contemplaba su existencia. Por lo que la ubicación de los Promotores Fiscales dentro del sistema jurídico mexicano fue ambigua durante muchos años.

De esta manera llegamos a la etapa final del establecimiento del Ministerio Público en México, basado en el modelo francés, cuando el 15 de septiembre de 1880 se expidió el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el Territorio de la Baja California*, en el que ya no se hablaba más de Promotores Fiscales sino que ya se utilizaba la denominación francesa de Ministerio Público, definido en su artículo 28 como “una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalan las leyes”.⁷⁹ Su estructura y funciones tardarían más de 10 años en ser precisadas hasta la publicación del primer *Reglamento del Ministerio Público* el 30 de junio de 1891. Además, sería en este mismo año cuando se le ubicaría dentro de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

El escenario descrito prevalecería hasta 1894, cuando el código expedido en 1880 fue sustituido por el *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios de la Federación*, expedido el 22 de mayo de ese año, el cual buscaba fortalecer a la institución del Ministerio Público al ampliar su intervención en el proceso penal dándole el carácter de parte acusadora en el juicio. En su contenido se le daba a éste una estructura y definición similares a las de su homólogo francés al precisarlo como parte de la Policía Judicial, junto con el Juez instructor, y como auxiliar de la administración de justicia.

Un año después, el 14 de noviembre de 1895, se publicó el *Código de Procedimientos Civiles Federales*, en el que se precisaba con mayor detalle la distribución de funciones del

⁷⁹ Ib.

Procurador General y del Fiscal, establecidos en la Constitución del 57; así como de los Promotores Fiscales adscritos a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, creados en 1869 por el Presidente Juárez. En este código no se contemplaba al Ministerio Público, debido a que su instauración a nivel federal no podía ser completada hasta que fuera respaldada por una disposición constitucional.

En conclusión, se puede afirmar que a pesar de que ya se podía observar un avance importante en la instauración del Ministerio Público en México a finales del siglo XIX, gracias a la progresiva aceptación de las ideas francesas, ésta aún no se podía dar por consolidada puesto que seguía sin figurar en la Constitución, ya que hay que recordar que sólo se contemplaba su existencia en los dos códigos distritales anteriormente referidos.

Además, todavía continuaba presentándose el singular inconveniente de seguir ubicando al Ministerio Público como parte de los organismos judiciales y no de los organismos ejecutivos lo cual, sumado a que seguía vigente la posibilidad de que el ofendido acudiera directamente con el Juez para que éste iniciara el proceso sin que fuera necesaria la intervención del Ministerio Público, le restaba importancia a la institución.

2.5 El establecimiento de la Procuraduría General de la República.

Con lo expuesto en el punto anterior queda claro que la historia del Ministerio Público⁸⁰ en México hasta fines del siglo XIX puede ser considerada como los antecedentes que dieron lugar a la creación de la Procuraduría General de la República, ya que el surgimiento de ésta fue, como se verá en este punto, una consecuencia de la evolución histórica del primero.

De ahí que fuera necesario comenzar este capítulo con lo referente al Ministerio Público, debido a que no se puede concebir la existencia en México de una institución como la Procuraduría General de la República, sin que antes hubiera existido aquél.

La segunda mitad del siglo XIX se caracterizó por la intensa búsqueda de regularizar la estructura y funcionamiento del Ministerio Público en nuestro país, tal y como lo demuestra la publicación de los primeros códigos de procedimientos penales (el de 1880 y el de 1894). Sin embargo, a pesar de estos intentos, no se logró establecer la independencia de la institución del Poder Judicial, por lo que seguía siendo considerada como un mero auxiliar del Juez.

No fue sino hasta principios del siglo XX cuando el Congreso de la Unión finalmente determinó, influenciado más que nunca por las ideas francesas y después de una discusión de cuatro años (de 1896, año en que se presentó la iniciativa de reforma; a 1900, año en que se aprobó); “una modificación sustancial en la estructura y funciones del Ministerio Público, en especial en materia federal, ya que lo sustrae de su adscripción ante los tribunales, incorporándolo al departamento ejecutivo”.⁸¹ Además de que proponía institucionalizarlo al proponer por fin la creación de un organismo jerárquico y unitario que estaría bajo la dirección del Procurador General.

Así, como resultado de la reforma constitucional aprobada el día 22 de mayo de 1900, fueron modificados los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, al suprimir de la integración de la Suprema Corte de Justicia al Procurador General y al Fiscal; al desaparecer a este último funcionario para fusionarlo con el primero dado que sus atribuciones dentro de

⁸⁰ Hasta esta página sólo se ha utilizado en los títulos y en el contenido, la acepción *Ministerio Público* a secas y no *Ministerio Público de la Federación* pues, como se expuso en el apartado anterior, ésta institución siguió sin adquirir hasta finales del siglo XIX un rango federal. Por lo que no es correcto usar el término *Ministerio Público de la Federación*, para referirse a la institución que primero surgió en Francia y que después se adoptó en el sistema jurídico mexicano a finales del siglo referido, ya que su nombre era simplemente el de *Ministerio Público*.

⁸¹ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. 113.

la nueva estructura constitucional serían similares; al establecer la existencia del Ministerio Público de la Federación; y al disponer que los funcionarios de éste último y el Procurador General de la República que lo presidiría a partir de ese momento, serían nombrados por el Ejecutivo.

Con este hecho el Ministerio Público, ahora llamado de la Federación, adquiriría al fin un respaldo constitucional y un rango federal como resultado de más de 50 años de esfuerzos por adoptar, a este nivel de gobierno, el modelo francés del Ministerio Público y superando al fin la herencia española que databa desde la época de la Nueva España. En efecto, todo esto fue “la culminación de una serie de opiniones y dictámenes que desde 1853 se vinieron sucediendo, para que, partiendo del artículo 91 de la Constitución de 1857, se llevara a cabo un giro fundamental respecto a la institución que estaba a punto de nacer”,⁸² la cual superaría por completo a la institución del Fiscal o Promotor Fiscal español que había prevalecido de una u otra forma en el sistema jurídico mexicano.

La modificación realizada a la Carta Fundamental del 57, provocó que a su vez fuera reformado el *Código de Procedimientos Civiles Federales* de 1895 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 con 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”,⁸³ tal y como se mencionaba en la Constitución recién reformada.

El código mencionado también establecía los requisitos que habría de cubrir el candidato a ser Procurador, los cuales eran: 1) Ser mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de los derechos ciudadanos; 2) Ser mayor de 30 años; 3) Ser abogado; y 4) No pertenecer al estado eclesiástico.⁸⁴ Las funciones de dicho funcionario eran puntualizadas en el artículo 65 del citado código, por lo que “correspondía al Procurador General de la República:

⁸² Castro, Juventino. “La Procuración de la Justicia Federal”. p. p. 1-2.

⁸³ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. p. 113-114.

⁸⁴ Para ser agente del Ministerio Público Federal debían observarse los mismos requisitos excepto el de la edad que sería de 25 años como mínimo.

- Demandar, contestar demandas o pedir en los negocios que la Suprema Corte conociera desde la primera instancia (controversia entre un Estado y otro, y en los que la Federación fuere parte);
- Formular el llamado “pedimento” por sí o por medio del Agente que designara, entre los que estaban adscritos:
 - a) En los juicios de amparo en revisión, lo que correspondía resolver siempre al Pleno de la Suprema Corte.
 - b) En las controversias determinadas en el artículo 100 de la Constitución Política de la República cuando llegaran al conocimiento de la Suprema Corte.
 - c) En los recursos de ocasión.
- Cumplir las instrucciones que recibiera del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia; solicitárselas cuando lo estimara necesario y darlas en igual caso a los Agentes;
- Alegar ante la Suprema Corte en los juicios de amparo cuando recibiera instrucciones del Ejecutivo para ello;
- Informar al Ejecutivo, si pudiere, de los negocios en que interviniera el Ministerio Público;
- Recabar de las oficinas públicas los informes o documentos necesarios para el ejercicio de sus funciones;
- Dar cuenta a la Secretaría de Justicia de las faltas cometidas por los Agentes y proponer a la misma Secretaría las medidas conducentes a la unidad y eficacia de la acción del Ministerio Público;
- Visitar por sí o por medio del Agente que designara, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito cuando así lo acuerde la Suprema Corte, donde promovería lo que correspondiera conforme a Derecho;
- Ejercitar un grado de acción penal;
- Pedir que se hiciera efectiva la responsabilidad en que incurrieran, en los procesos concluidos por sentencia ejecutoria y que pasaran a revisión de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, sus respectivos secretarios y los Agentes del Ministerio Público; y
- Examinar los informes de los Agentes e imponerles correcciones disciplinarias”.⁸⁵

⁸⁵ INCP. “Semblanzas históricas de las Procuradurías de Justicia del País”. p. p. 26-28.

Esta reforma al *Código de Procedimientos Civiles Federales* fue aceptada y promulgada 5 meses después de las modificaciones constitucionales descritas anteriormente, el 3 de octubre de 1900, con lo cual culminaba la reforma judicial de ese año y se establecía la creación de la Procuraduría General de la República. El General Porfirio Díaz, Presidente de la República en ese tiempo, designó el 12 de octubre del año referido al Lic. Rafael Rebollar como su primer titular, quien rindió protesta al día siguiente e inició sus funciones como tal el día 14 del mismo mes.

Posteriormente, el 16 de diciembre de 1908, el mismo General Díaz expidió la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones*,⁸⁶ en la que se delineaban por primera vez los principios que debería ejercitar dicha institución a nivel federal. En esta ley se disponía, en su artículo 1º, que el Ministerio Público de la Federación era “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 de Distrito”.⁸⁷ En esta norma jurídica es más que obvia la influencia francesa cuando quedó establecido en su artículo 5º, que tanto el Procurador General de la República como los funcionarios del Ministerio Público de la Federación dependían inmediata y directamente del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia.

La ley anterior también particularizaba en sus artículos 6º y 7º, respetando lo establecido en la reforma constitucional de 1900 y en la reforma realizada ese mismo año al código de 1895, acerca de que el Ministerio Público de la Federación 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

⁸⁶ Como antecedente de esta Ley Federal se encuentra la *Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales* expedida por el Presidente Díaz el 12 de diciembre de 1903 en “cuya exposición de motivos enfatizó que el Ministerio Público era una parte procesal y no un auxiliar del juzgador; conforme a su articulado, en el fuero común, el Ministerio Público representaba los intereses de la sociedad ante los tribunales respectivos; se le atribuía el ejercicio de la acción penal ante dichos tribunales y se le facultaba para intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos civiles del fuero común cuando afectase al interés público, y en los juicios hereditarios y demás relativos a menores, incapacitados o a establecimientos de beneficencia pública. Previó, además, un procurador de Justicia para el Distrito Federal, que sería el jefe del Ministerio Público en dicho lugar, en el Partido Norte de la Baja California y en el territorio de Quintana Roo; uno más para los partidos del centro y sur de Baja California, y otro para el territorio de Tepic” (Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. Nota 22. p. 1032). En esta ley, se observa que quedaba claro el establecimiento del Ministerio Público como parte en el juicio al ser definido como una magistratura independiente representante de la sociedad ante los tribunales, por lo que dejaba de ser considerado como un simple auxiliar de la administración de justicia al atribuírsele el ejercicio de la acción penal y al conferírle participación en la investigación y persecución de los delitos. Sin embargo, a pesar de institucionalizar al Ministerio Público jerárquicamente, no lo hacía de manera unitaria dada la instauración de los tres distintos procuradores referidos en la cita ubicada dentro de esta misma nota.

⁸⁷ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. 114.

cada tribunal de circuito y cada juzgado de distrito tuvieran una adscripción; en la inteligencia de que el procurador general era designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo, y los agentes nombrados también por el último, a propuesta en terna del procurador”.⁸⁸ Los requisitos a cubrir para ocupar el puesto de Procurador no se modificaron y continuaron vigentes los establecidos en el *Código de Procedimientos Civiles Federales* reformado en 1900. Dentro de las atribuciones y deberes del Procurador General de la República establecidos en este nuevo ordenamiento, “destacaban por su importancia los siguientes aspectos:

- Cuidar de que la justicia federal fuera administrada pronta y exactamente, promoviendo lo que estimase conducente;
- Demandar y contestar las demandas, así como formular los pedimentos procedentes en los negocios en que debiera intervenir ante la Suprema Corte de Justicia;
- Promover por sí o por medio del auxiliar que designe en los negocios civiles y penales de la competencia de los tribunales federales;
- Cumplir las instrucciones que recibiera del Ejecutivo a través de las Secretarías de Estado, cuando en concepto del Procurador General de la República las instrucciones emitidas por los señores ministros no estuvieren apegadas a derecho, él debía hacer las observaciones convenientes por escrito, sin perjuicio de llevar adelante todas las gestiones oportunas a fin de que no se perjudicaran los derechos e intereses de la Federación. Si el Ejecutivo insistiera en su parecer, el Procurador tenía la obligación de ejecutar fielmente o mandar que las ejecutara el agente a quien se las hubiera transmitido;
- Alegar en los juicios de amparo, ante la Suprema Corte, por sí o por medio de sus agentes, en los casos que hubiera estimado necesario;
- Cuidar que los funcionarios del Ministerio Público Federal desempeñasen con exactitud los deberes de su empleo, y proponer a la Secretaría de Justicia las medidas necesarias para la mejor disciplina de la unidad y eficacia de su acción;
- Mandar oportunamente ternas al Ejecutivo, para que se cubrieran las faltas absolutas o temporales de los agentes del Ministerio Público Federal;

⁸⁸ Ib.

- Imponer las correcciones disciplinarias a los agentes y empleados del Ministerio Público Federal por las faltas que cometieren en el desempeño de sus funciones, y dar cuenta al Ejecutivo de aquellos que ameriten separación del cargo”.⁸⁹

De lo expuesto en este punto se puede decir que es incuestionable el importantísimo papel que jugó el porfiriato en la instauración de la Procuraduría General de la República. Toda vez que, en primer lugar, fue durante este periodo histórico cuando se logró consolidar la introducción de la institución del Ministerio Público en el Derecho mexicano al darle el respaldo constitucional que requería; al elevar su existencia jurisdiccional a rango federal, creando el Ministerio Público de la Federación otorgándole atribuciones y funciones más específicas y trascendentes a dicho nivel de gobierno; y no olvidando el hecho de que por fin se llevó a cabo la reubicación de la institución pasando de los organismos judiciales a los organismos ejecutivos.

Mientras que, en segundo lugar, fue en esta época cuando se tomó la decisión de institucionalizar al Ministerio Público a nivel federal, a través de la creación de una institución especializada, la Procuraduría General de la República, en cuyas manos recaería a partir de ese momento la responsabilidad de llevar a cabo la procuración de justicia a dicho nivel en México. Esto, al vigilar y promover que la administración de la misma sea pronta y expedita; al velar por los intereses de la Federación; y al funcionar como la cabeza de todo el sistema procesal mexicano. Convirtiéndola con esto en una institución por demás importante para el sistema jurídico mexicano.

Sin embargo, cabe recordar que la justicia porfirista se caracterizó por ser “una justicia brutal y corrupta, contra la que también se insurgió el pueblo mexicano. Todo lo que significara tribunales, policía, cárceles, jefes políticos, leyes penales y Secretaría de Justicia, fue impugnado a fondo por los revolucionarios de 1910 y lo sería por los revolucionarios constituyentes de 1917”.⁹⁰ Por lo que en la Constitución promulgada en 1917, se presentarían modificaciones importantes en las instituciones encargadas de la procuración de justicia federal, para así poder adecuarlas a la realidad posrevolucionaria.

⁸⁹ “Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República” en www.pgr.gob.mx

⁹⁰ García Ramírez, Sergio. “El Ministerio Público. El Ministerio Público en el Distrito Federal”. p. 3, citado por Jorge Fernández Ruiz en Op. cit. p. p. 1032-1033.

2.6 La Procuración de Justicia Federal y el Congreso Constituyente de 1917.

Al finalizar el movimiento revolucionario que terminó con la dictadura porfirista, el país entró en un importante proceso de reconstrucción en todos sus aspectos. Uno de ellos fue la procuración de justicia federal, la cual tenía que ajustarse a los ideales que dieron origen a la lucha armada.

En septiembre de 1916 se convocó al pueblo a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, las cuales fueron verificadas el 22 de octubre del mismo año conforme a la convocatoria publicada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza.

Las sesiones de dicho Congreso se inauguraron un mes después, el 21 de noviembre, para analizar los expedientes de los diputados y para constituir definitivamente el conjunto de representantes populares que se dedicaría a revisar el Proyecto de Constitución enviado por el Primer Jefe.

En la exposición de motivos del proyecto mencionado y refiriéndose a la procuración de justicia federal, Carranza definió claramente la situación que había prevalecido en los tiempos anteriores a la reunión constituyente.

En el documento, hablaba de las arbitrariedades de las autoridades administrativas y de la capacidad legal que las leyes vigentes les otorgaban para cometerlas; se refería a los atentados que en múltiples ocasiones cometían los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creó la peligrosísima confesión con cargos, que desnaturalizaba las funciones de la magistratura.

También trataba de la institución del Ministerio Público de la Federación adoptada con anterioridad en las leyes mexicanas, definiéndola como una institución meramente nominal y decorativa que no tenía la mayor posibilidad de cumplir las condiciones para las cuales había sido creada, es decir, intervenir en la recta y pronta administración de justicia. Para acabar con estas situaciones negativas, Carranza propuso en su proyecto delimitar en forma precisa

las funciones de persecución de los delitos, así como el castigo de las penas, ambas correspondientes tanto a la autoridad administrativa como a la autoridad judicial.

Para tal fin, en el proyecto se otorgaban facultades exclusivas al Ministerio Público de la Federación poniendo a su disposición a la Policía Judicial, pues el reiterado objetivo de Carranza era eliminar los abusos de las autoridades administrativas de los Estados y Municipios, así como de la policía común, ya que contaban con el respaldo legal suficiente para aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin más mérito que su criterio particular.

Así, el proyecto constitucional establecía en materia penal una doble función del Ministerio Público de la Federación: como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial. De esta manera se le responsabilizaba de la función investigadora a esta institución de forma directa y exclusiva.

Por lo tanto, y después de una serie de debates y modificaciones al contenido original del artículo 21 del proyecto carrancista por parte de los constituyentes, el texto quedó así:

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”.⁹¹

Con este texto “se cambió radicalmente el sistema que hasta entonces había imperado: en adelante el titular de la función investigadora sería el Ministerio Público. De este modo, cuando el Ministerio Público tenga conocimiento de un hecho que probablemente pueda

⁹¹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 1034.

constituir un delito, le corresponde llevar a cabo la investigación y si procede, ejercer la acción penal ante el juez competente”.⁹² También quedaba precisada la jurisdicción de la institución en cuanto a que “sólo puede sancionar las infracciones a los reglamentos de policía y buen gobierno”.⁹³

El artículo 21, una vez que fue aprobado, se complementaba con el artículo 16 del mismo proyecto para particularizar y limitar todavía más el campo de acción del Ministerio Público de la Federación, y así poder garantizar la libertad individual de los ciudadanos. Esto, debido a que el artículo 16 señalaba que nadie podría ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la cual a su vez no podría ser expedida sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exigía.

En cuanto al artículo 102, inserto en el capítulo relativo al Poder Judicial, sólo hay que destacar que no hubo mayor discusión en lo referente a su contenido y fue aprobado por unanimidad rápidamente. Su texto aprobado señalaba lo siguiente:

“Artículo 102.- La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

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

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

⁹² Rabasa, Emilio. Op. cit. p. 92.

⁹³ Ib.

Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones”.⁹⁴

Analizando los textos de ambos artículos se observa que son dos las principales innovaciones que se introdujeron en dichos preceptos, relativos a la procuración de justicia federal, separándose de la legislación dictada bajo la vigencia de la Constitución de 1857:

- En primer lugar, el contenido de los preceptos relatados se alejaba del modelo francés que se venía aplicando hasta ese momento “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, esta última transformada en un cuerpo especial, y no como anteriormente, como una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluía al Ministerio Público e inclusive al juez instructor”;⁹⁵ y
- En segundo lugar, se le agregó al Procurador General de la República una importante característica al regularse en el artículo 102 sus atribuciones pues, “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 introdujo una nueva facultad, inspirada en la figura del attorney general de los Estados Unidos, o sea la relativa a la asesoría jurídica del ejecutivo federal”.⁹⁶

De esta manera, y como consecuencia de los textos aprobados de los artículos 21 y 102 introducidos en la Constitución Política de la República de 1917, las instituciones encargadas de la procuración de justicia federal quedaron organizadas con arreglo a las siguientes bases:

⁹⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. p. 1034-1035.

⁹⁵ Fix Zamudio, Héctor. Op. cit. p. 115.

⁹⁶ Ibid. p. 116.

- a) “El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado”,⁹⁷ y el único organismo estatal a quien se encomienda su ejercicio, en los delitos del orden federal, es el Ministerio Público de la Federación presidido por la Procuraduría General de la República;
- b) El Ministerio Público de la Federación, como titular de la acción penal, “tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el Juez de lo Penal no puede actuar de oficio”,⁹⁸ pues necesita que se lo pida el Ministerio Público de la Federación a través del Procurador General o de uno de sus agentes federales;
- c) La Policía Judicial “tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público (de la Federación), entendiéndose que la Policía Judicial constituye una función”,⁹⁹ que cualquier autoridad administrativa facultada por la ley puede realizar siempre y cuando esté bajo la jurisdicción y mando inmediato de los funcionarios del Ministerio Público de la Federación;
- d) Los jueces de lo penal o criminal “pierden su carácter de Policía Judicial, no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias”,¹⁰⁰
- e) En materia federal, el Procurador General de la República “es el Consejero Jurídico del Ejecutivo y es además, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los Tribunales y el jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos”.¹⁰¹ También interviene en las cuestiones que interesen al Estado, ya sea de forma directa o a través de alguno de sus agentes según lo indique la ley.

Como se puede observar, el Ministerio Público de la Federación y la Procuraduría General de la República dejan de ser una figura decorativa, tal y como lo mencionaba Carranza en su

⁹⁷ Franco Villa, José. Op. cit. p. 62.

⁹⁸ Ib.

⁹⁹ Ib.

¹⁰⁰ Ib.

¹⁰¹ Ibid. p. 63.

exposición de motivos, ya que su actuación se vuelve imprescindible para la apertura del proceso penal debido a que ni los jueces ni los particulares podrían iniciar el proceso a voluntad o petición respectivamente, contrario a lo que sucedía hasta antes del conflicto armado.

Además de tener a su cargo la vigilancia de la pronta y recta administración de la justicia, ambas instituciones “en el periodo de averiguación previa, ejercen funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirles para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento en que promueven la acción ante los Tribunales, pierden su carácter de autoridad y se convierten en parte. Intervienen también en la ejecución de las sentencias como órgano de consulta”.¹⁰²

Por lo tanto el Ministerio Público de la Federación queda como un organismo independiente, cuyos funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control, el Procurador General de la República,¹⁰³ quien “debe intervenir en el procedimiento penal desde las primeras diligencias, solicitar las órdenes de aprehensión contra los que aparezcan responsables, buscar y presentar las pruebas que acrediten su responsabilidad, pedir la aplicación de las penas y cuidar porque los procesos penales sigan su marcha normal”.¹⁰⁴

Finalmente, es necesario mencionar también en cuanto a la institución de la Procuraduría General de la República y al precepto constitucional de 1917, el artículo 107 del mismo. Este precepto establece las bases generales que regulan el juicio de amparo. En la fracción VIII de dicho artículo se incluyó, desde el proyecto constitucional presentado por Carranza, una referencia al Procurador General de la República que no había aparecido en disposiciones constitucionales anteriores. En dicha fracción, la cual quedó aprobada en sus términos dentro del texto definitivo del artículo 107, se establecía lo siguiente:

“Cuando el amparo se pida contra una sentencia definitiva, se interpondrá directamente ante la Suprema Corte, presentándole el escrito con la copia de que se habla en la regla

¹⁰² Ib.

¹⁰³ Al respecto hay que resaltar el hecho de que la Procuraduría General de la República quedó como la sucesora de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, la cual fue suprimida según el artículo transitorio número 14 de la Constitución de 1917.

¹⁰⁴ Franco Villa, José. Op. cit. p. 63.

anterior, o remitiéndolo por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del estado al que pertenezca.

La Corte dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el procurador general o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la queja contenga”.¹⁰⁵

Esta referencia al Procurador General de la República introducida en el artículo 107, no fue motivo de discusión en el debate que al respecto tuvo el Congreso Constituyente de 1917 y que se centró básicamente en la procedibilidad del juicio de amparo contra sentencias definitivas en los juicios civiles o penales.

En el mensaje con el cual Venustiano Carranza presentó su proyecto al Congreso Constituyente, no hay una referencia expresa a esta novedad implantada en el artículo 107. Sin embargo, es fácil deducir su origen dado que existía una “tradición que data desde la primera ley reglamentaria del amparo”,¹⁰⁶ por virtud de la cual el Ministerio Público de la Federación estaría legitimado para intervenir en los juicios de amparo.¹⁰⁷

A modo de conclusión de todo lo expuesto en este punto, se puede decir que es obvio el importante trabajo que se desarrolló en el Congreso Constituyente de 1917 para lograr la consolidación y el establecimiento de unas instituciones procuradoras de justicia federal, las cuales fueran realmente fuertes y funcionales para el Estado mexicano.

Como resultado de los debates y propuestas vertidas sobre el tema, se logró obtener una versión corregida y aumentada de dos instituciones que con el paso del tiempo irían adquiriendo mayor importancia dentro del sistema jurídico mexicano, al ser las encargadas de velar por el pronto y estricto cumplimiento de la ley. Dichas instituciones fueron el Ministerio Público de la Federación y la Procuraduría General de la República, cuyas

¹⁰⁵ INCP. Op. cit. p. 30.

¹⁰⁶ Castro, Juventino. “El Ministerio Público en México”. p. 133.

¹⁰⁷ La primera ley reglamentaria al respecto, de noviembre de 1861, establecía que el Juez de Distrito en que residiese la autoridad responsable, después de presentada la demanda de amparo, debía oír al Promotor Fiscal a fin de declarar si procedía o no abrir el juicio de garantías. Estas referencias al Promotor Fiscal son un antecedente directo de la intervención que corresponde al Ministerio Público de la Federación en el amparo, como parte interesada en preservar la observancia de la Constitución, pero sin involucrarse en los intereses particulares que se dirimen en el fondo del asunto. De ahí que la Constitución de 1917 en su artículo 107 recogiera e incorporara esta tradición del Derecho mexicano, al señalar la participación del Procurador General de la República o el agente que al efecto designare para que interviniera, según el texto constitucional, en los amparos solicitados contra una sentencia definitiva.

atribuciones, funciones, estructuras, objetivos y marcos jurídicos quedaron más particularizados y mejor estructurados que nunca después de 1917.

2.7 Evolución jurídica-organizacional de la Procuraduría General de la República durante el Siglo XX.

Para ajustar y regular el funcionamiento de la Procuraduría General de la República de acuerdo con los preceptos constitucionales, se han expedido diversas leyes a nivel federal.

Posterior a 1917 se emitieron durante el siglo XX siete leyes que interpretaban los artículos 21 y 102 constitucionales que han regulado la actuación del Procurador General de la República y del Ministerio Público de la Federación, presidido por aquél. Dichas leyes fueron:

1.- *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones*, publicada en agosto de 1919. Esta ley consagraba las ideas plasmadas en los artículos 21 y 102 constitucionales aprobados en 1917. Prevenía que, cuando un agente del Ministerio Público de la Federación no presentase acusación por los hechos que un particular hubiere denunciado como delitos, el quejoso estaba facultado para acudir directamente al Procurador General de la República, quien decidía en forma definitiva si se presentaba o no la acusación. Contra dicha resolución no procedían otros recursos que el amparo y el de responsabilidad.

En cuanto a la organización de los funcionarios del Ministerio Público de la Federación, esta ley conservó una estructura muy similar a la publicada en 1908 organizándolo de la siguiente manera:

- Un Procurador como jefe nato del Ministerio Público de la Federación;
- Seis agentes auxiliares del Procurador; y
- Los agentes adscritos a los juzgados civiles y penales.

A la Policía Judicial Federal, llamada así por primera vez en esta ley, se le mencionaba únicamente de modo limitativo haciéndola depender del Ministerio Público de la Federación.

Además, se agregó el procedimiento por el cual se suplirían las faltas absolutas o temporales en que incurriera el personal de la institución.

Respecto a las atribuciones y deberes del Procurador General de la República, se corroboró lo dispuesto en la ley de 1908 en lo relacionado a su jerarquía como jefe del Ministerio Público de la Federación; y a las funciones y obligaciones elementales que poseía en la ley señalada. En su artículo 17 se estableció que el Procurador General de la República se constituiría como el Consejero Jurídico del gobierno, aunque sin precisar en qué asuntos o áreas.

Asimismo, una de las funciones más importantes y trascendentales que se le asignaron a la institución del Ministerio Público de la Federación, y por lo tanto al Procurador General de la República, fue la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo.

2.- *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional*, publicada en agosto de 1934. Esta ley fue promovida por Don Emilio Portes Gil, entonces Procurador, quien definía a la institución del Ministerio Público de la Federación al mencionar que “para los gobiernos emanados de la Revolución el Ministerio Público (de la Federación) es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia”.¹⁰⁸

La principal preocupación de esta ley fue ajustar la organización de la institución a la esencia del artículo 102 constitucional, en virtud de que, a pesar de que en la Constitución de 1917 se señalaba que la Procuraduría General de la República tenía dos funciones radicalmente distintas, la tradición indicaba que la institución sólo incluía un carácter de representante de los intereses del Estado Mexicano ante los tribunales y de órgano para el ejercicio de la acción penal sin preocuparse por fomentar la otra función, tan básica como la anterior, que consistía en la misión de aconsejar jurídicamente al Gobierno.

La institución quedó organizada, según esta ley, de la siguiente forma:

- El Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público de la Federación, quien es nombrado y removido por el Presidente de la República;

¹⁰⁸ Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio. “La Misión Constitucional del Procurador General de la República”. p. 42.

- Dos Subprocuradores Generales de la República, sustitutos del Procurador, y cuyas funciones eran las de ejercer todas aquellas que la ley señalaba para los agentes del Ministerio Público de la Federación;
- El Departamento de Averiguaciones Previas, compuesto de un jefe y de un agente del Ministerio Público de la Federación auxiliar del Procurador, cuyas atribuciones eran practicar las averiguaciones previas en el Distrito Federal, revisar las averiguaciones de agentes adscritos a Juzgados de Distrito foráneos; asimismo, dictar las resoluciones procedentes, con sujeción a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Penales y en la misma ley;
- El Departamento de Nacionalización de Bienes, que estaba compuesto por un jefe y un subjefe, ambos agentes del Ministerio Público de la Federación auxiliares del Procurador;
- Los agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliares del Procurador, organizados en tres grupos de trabajo con igual número de integrantes:
 1. Grupo Penal.
 2. Grupo Administrativo.
 3. Grupo Civil.
- Los agentes para la adscripción a los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y departamentos de la Procuraduría General de la República; y
- La Policía Judicial Federal.

En el libro segundo de esta ley se hablaba de la función de Consejero Jurídico del Gobierno, tarea asignada al Procurador General de la República. Aquí, con toda claridad se asentaba que el consejo jurídico sólo podía ser solicitado por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y por los Jefes de establecimientos administrativos que no estuvieran sujetos a ninguna Secretaría o Departamento. Además, se indicaban los procedimientos que deberían seguirse para la consulta jurídica, tanto por los funcionarios como por el Procurador.

Sin duda con esta ley se daba mayor precisión y claridad a las intervenciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, al elevar a preceptos legales diversas medidas que la experiencia había demostrado necesarias para un mejor servicio.

3.- *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución*, publicada en enero de 1942. Conservando en lo general la estructura de su antecesora, se pueden apreciar en esta norma jurídica algunos cambios. Entre sus innovaciones primordiales destacaba que en el artículo primero, dentro de las facultades del Ministerio Público de la Federación, se encomendaba a esta institución velar por el respeto a la Constitución por parte de todas las autoridades del país.

Dentro de las facultades y obligaciones del Procurador General de la República, se señalaba que éste debía emitir su consejo jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional; y única y exclusivamente en los asuntos que lo ameritaran o bien que fueran tratados en el Consejo de Ministros. Al mismo tiempo, el Procurador debía dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal en que se ordenara o solicitara su consejo.

Otro aspecto importante a considerar, es que la ley establecía que la distribución de los agentes auxiliares sería acordada a discreción del Procurador, entre los departamentos Consultivo, de Nacionalización de Bienes y de Averiguaciones Previas; de igual forma aumentaba el número de grupos de labores a cuatro:

1. Grupo penal.
2. Grupo administrativo.
3. Grupo civil.
4. Grupo del trabajo.

A cada uno de estos grupos, la ley le asignaba un jefe que tenía a su cargo la revisión de los pedimentos y dictámenes de los agentes del Ministerio Público de la Federación, y en caso de desacuerdo con el parecer del agente, se sometía a la resolución del Procurador. También se señalaba que los funcionarios del Ministerio Público del Distrito Federal y de los Territorios Federales estaban obligados a auxiliar al Ministerio Público de la Federación en materia de averiguaciones previas, debiendo iniciar todas las que procedieran por denuncia o querrela de delitos del orden federal, para así cumplir con lo dispuesto en la nueva ley.

Por otro lado y si bien ya se había hecho mención, en los ordenamientos anteriores a éste, a la Policía Judicial Federal. No fue sino hasta esta ley cuando se le fijaron con cierta

precisión sus facultades, dentro de las que destacaban: recibir querellas o denuncias e investigar los hechos que podían haber constituido delitos del orden federal, realizar averiguaciones previas, citar, practicar cateos, aprehender, y por último, cumplir con las demás órdenes expresas de sus superiores, o sea, el Procurador General o los agentes Ministeriales. En su artículo 35 se estructuraba a la Policía Judicial Federal en:

- Una sub Jefatura;
- Una sección de trámite, control y comandancia de agentes;
- Una sección de identificación y laboratorio; y
- Una guardia de agentes.

Al referirse a los requisitos para poder ser agente de la Policía Judicial, se apuntaba que se tenía que ser mexicano por nacimiento; haber concluido la primaria; asimismo se debía presentar un examen que acreditara que se poseían conocimientos legales indispensables para el desarrollo de las labores. Por todo lo anterior, es que se le consideraba a la Policía Judicial Federal como el medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal.

Finalmente, y como algo novedoso, la ley señalaba que para el cumplimiento óptimo de las funciones de la Procuraduría, ésta contaría con un laboratorio científico de investigaciones. Así la función primordial de este laboratorio sería la investigación técnico-policíaca de los delitos, por lo que se pensó que para un mejor funcionamiento debía estar dividido en secciones:

- Sección dactiloscópica;
- Sección criptográfica;
- Sección de balística;
- Sección de fotografía;
- Sección bioquímica; y
- Sección médico-forense.

4.- *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal*, publicada en noviembre de 1955. En su exposición de motivos se argumentó la necesidad de ampliar y aclarar los conceptos de su antecesora y coordinarlos en algunos casos con las últimas reformas hechas a la

Constitución, a la *Ley de Amparo*, a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, y a la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, así como la conveniencia de crear otras oficinas.

De esta manera se consignó y reglamentó la facultad del Procurador, prevista en la Constitución y en la *Ley de Amparo* vigente, para denunciar las contradicciones que se observaran en las tesis que sustentaran las distintas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito a efecto de que, oyéndose el parecer de dicho funcionario, el Pleno o la Sala, en su caso, resolviera lo conducente; y se estableció la facultad de recabar directamente de los organismos de servicio público federales o locales, instituciones descentralizadas del Estado y de crédito, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de la función institucional del Ministerio Público de la Federación.

Al referirse a las atribuciones del Ministerio Público de la Federación, esta ley mantuvo en general las que existían en su antecesora.

En la parte relativa a la estructura de la institución, ésta conservó la organización que le había otorgado la ley de 1942 más algunos agregados, tales como la realización de un cambio jerárquico: de Jefe del Departamento de Averiguaciones Previas por Director General.

Igualmente, apareció la Subdirección de Averiguaciones Previas y surgieron el Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal; la Visitaduría General; la Jefatura de Registro de Manifestaciones de Bienes; la Oficina de Control de Correspondencia y Archivo; y la Dirección de Administración.

Por último, al establecer las facultades y obligaciones del Procurador General de la República, se conservaban las referidas en el ordenamiento de 1942 y se afirmaba que debía informar al Presidente de la República sobre las leyes que resultaran violatorias de la Constitución.

5.- *Ley de la Procuraduría General de la República*, publicada en diciembre de 1974. Esta norma jurídica pretendía coordinar y armonizar las actividades del Procurador General de la República y del Ministerio Público de la Federación con las unidades administrativas que, sin inmiscuirse en las atribuciones constitucionales y legales de aquellos, significaban un importante apoyo para cumplir de una mejor manera con sus funciones.

En su título primero se hablaba de las atribuciones, tanto del Procurador como del Ministerio Público de la Federación. En este punto cabe apuntar que, en términos generales, se conservaba el estilo y la forma de su antecesora.¹⁰⁹

En lo relativo a la organización de la Procuraduría General de la República, la ley enunciaba las diversas dependencias que la integraban, así como las unidades administrativas de apoyo:

- En primer lugar, se refería a las ya existentes tales como el Procurador General de la República; las dos Subprocuradurías; la Visitaduría General; la Dirección General de Averiguaciones Previas; la Dirección General de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal; los agentes del Ministerio Público de la Federación; la Policía Judicial Federal; y la Dirección General Jurídica y Consultiva.
- En segundo lugar, consolidaba la existencia de las unidades administrativas de Organización y Métodos; de Relaciones Públicas; de Prensa; de Control de Estupefacientes; de Estudios Sociales; de Servicios Periciales; de Documentación; y de Planeación.

¹⁰⁹ De esta manera, entre otras atribuciones del Procurador, se encontraban las siguientes:

- Hacer del conocimiento del Presidente las leyes que resultaran violatorias de la Constitución;
- Proponer reformas legislativas para la pronta administración de justicia;
- Emitir consejo jurídico;
- Intervenir en casos de extradición, de acuerdo con los tratados internacionales;
- Resolver en definitiva el no ejercicio de la acción penal, el desistimiento de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias.

- Intervenir en los juicios de amparo.

Además, tenía la facultad y obligación "de resolver en definitiva, oyendo el parecer de los Agentes auxiliares del Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal y del Subprocurador que corresponda, en los siguientes casos: Cuando se resuelva el no ejercicio de la acción penal; se consulte el desistimiento de la acción penal; se formulen conclusiones de no acusación; y cuando al formularse las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción; o si fueren contrarias a las constancias procesales o si en ellas no se cumpliera con los requisitos que establece la *Ley Procesal*" (Franco Villa, José. Op. cit. p. 73).

Por otra parte, las más destacadas atribuciones del Ministerio Público de la Federación eran:

- Ejercitar ante los tribunales la acción penal por delitos del orden federal;
- Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios;
- Investigar casos de enriquecimiento inexplicable de los mismos;
- Representar a la Federación en todos los juicios en que fuese parte;
- Intervenir en los juicios de amparo.

- Y por último, creaba la Oficialía Mayor; la Comisión Interna de Administración; el Instituto Técnico; y la Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes.

A la Oficialía Mayor se le encomendaba la atención de las necesidades administrativas de las unidades que integraban la Procuraduría, tales como proponer las medidas técnicas y administrativas que estimara convenientes para la mejor organización y funcionamiento de la institución.

La función de la Comisión Interna de Administración consistía en la tramitación de todo lo relativo a nombramientos, credenciales, ascensos, renunciaciones, destituciones y vacaciones. Y desde luego, el formular anualmente el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría.

El Instituto Técnico tenía como objetivos principales realizar investigaciones técnicas y científicas; llevar a cabo la selección y capacitación del personal administrativo, técnico y profesional; y efectuar varios estudios que le ordenara el Procurador.

La Oficina de Registro de Manifestaciones de bienes estaba a cargo, como su denominación lo indica, de la realización y registro ordenado de las manifestaciones de bienes que debían presentar determinados funcionarios y empleados públicos.

6.- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en diciembre de 1983. A pesar del año de su publicación, esta ley no fue puesta en vigor sino hasta el siguiente año, en marzo de 1984, adicionándole el calificativo de "Orgánica", toda vez que verdaderamente organizaba, de acuerdo con los artículos 21 y 102 constitucionales, las atribuciones y el funcionamiento tanto de la Procuraduría General de la República como del Ministerio Público de la Federación, "deslindando con cuidado la materia que debe ser recogida en la ley, de aquella otra que ha de ser regulada en su reglamento; logrando claridad y seguridad en las atribuciones y al mismo tiempo modernidad y dinamismo en el despacho de éstas".¹¹⁰

Lo anterior implicaba que a partir de este momento también existiría un reglamento de esta ley orgánica, en el que se mencionaría todo lo relacionado a la estructura de la

¹¹⁰ Franco Villa, José. Op. cit. p. 75.

institución y las funciones que cada una de sus oficinas debía desempeñar. Al respecto, la institución conservó la mayor parte de la estructura establecida en la ley de 1974 hasta 1984, cuando sufrió diversos cambios durante la reforma administrativa implementada en el sexenio de José López Portillo.¹¹¹

En el contenido de la ley se hacía mención expresa, en su artículo 1º, de que la Procuraduría era una dependencia del Ejecutivo Federal ya que las leyes anteriores habían omitido subrayar esta característica, situación que provocó que se pusiera en duda el hecho de si la institución debía circunscribirse o no al Poder Ejecutivo Federal.

Aunado a lo anterior, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en esa época consideraba a la institución como integrante de la misma, al ubicar en su artículo 4º al Procurador General de la República “como el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, distinguiéndolo de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal, de instituciones nacionales de crédito, de organizaciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas; y finalmente de los fideicomisos”.¹¹²

Por otra parte, como elemento innovador, apareció el hecho de que la Procuraduría debía sujetarse a las prescripciones contenidas en el reformado artículo 26 constitucional, por lo que tenía que apegar sus programas y acciones al llamado sistema de planeación democrática, y en consecuencia, al *Plan Nacional de Desarrollo*.

Igualmente, se advertía dentro de esta ley “un cambio sustancial de técnica normativa al sistematizar y definir las atribuciones básicas de la institución, dentro de las que destacan las siguientes:

a) Ampliación de la misión jurídica del Ministerio Público de la Federación;

¹¹¹ El 11 de marzo de 1984, se publicó el primer *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* como acto inmediato posterior a la entrada en vigor de la ley orgánica, cuyo contenido presentaba una estructura muy similar a la que existía a fines de los 70's y los primeros años de la década de los 80's. Este reglamento fue sustituido por uno nuevo que provino de la reorganización de la institución en el segundo semestre de 1985, el cual alentaba la más amplia desconcentración de la misma al establecer el surgimiento del *Sistema de Desconcentración Integral de la Procuraduría General de la República*, que consistía en la creación del sistema de Delegaciones de Circuito y la instalación de Agencias del Ministerio Público Federal, que serían representantes de la Procuraduría en toda la República, por un lado; y la instauración de la figura del Ministerio Público Federal Itinerante (la itinerancia implica que un Agente del Ministerio Público de la Federación, con radicación en cierta ciudad, acuda regularmente a otras poblaciones conforme a un programa bien conocido), por otro.

¹¹² Castro, Juventino. “La Procuración de la Justicia Federal”. p. 14.

- b) Modificación de anteriores prevenciones de colaboración entre autoridades federales y locales que intervienen en la procuración de justicia, estipulando la celebración de convenios;
- c) Intensificación de la presencia y la actividad del Ministerio Público de la Federación como parte en el juicio de amparo;
- d) Ampliación de funciones de la Procuraduría General de la República, como receptora de quejas e instancias de los ciudadanos, y encausadora de éstos hacia las autoridades competentes, con la orientación legal que proceda;
- e) Intervención de la nueva Dirección General Técnica Jurídica, para dictaminar las resoluciones de no ejercicio de la acción penal, así como aquellas otras que determinen un cambio trascendente en la materia del proceso, como son las conclusiones no acusatorias y las consultas que el Ministerio Público formule;
- f) Creación de delegaciones de Circuito como órganos desconcentrados jurídica y administrativamente, es decir, se trata de unidades dotadas de autonomía para conocer y resolver asuntos, con apego a las directrices e instrucciones, que gire la Procuraduría;
- g) Promoción de la pronta, expedita y debida impartición de la justicia, y la intervención en los actos que sobre esta materia prevea la legislación acerca de la planeación del desarrollo;
- h) Cumplir con las actividades requeridas, en el ámbito de su competencia, por el sistema de planeación democrática;
- i) Intervención en controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado, o bien, en los casos de Diplomáticos y Cónsules generales, emitiendo un dictamen jurídico sin efectos vinculares y a requerimiento de las partes;
- j) Selección y capacitación de servidores públicos para garantizar la eficaz y honesta procuración de justicia; y
- k) Señalamiento de los requisitos necesarios para la expedición de constancias de actuaciones o registros que obren en su poder”.¹¹³

Destaca de lo anterior el que la principal preocupación de la Procuraduría sería, según las observaciones citadas anteriormente, el estar a cargo de la vigilancia de la constitucionalidad

¹¹³ Franco Villa, José. Op. cit. p. p. 75-76.

y la legalidad dentro del Estado de Derecho Mexicano. Lo que se traducía en su actuación en el juicio de amparo; en la promoción de reformas legislativas; en la supervisión de la legalidad en el trato a reclusos del fuero federal; en la recepción de quejas y orientación legal; en la propuesta de medidas para mejorar la procuración y la impartición de justicia; y en la denuncia y opinión sobre tesis jurisprudenciales contradictorias.

7.- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en mayo de 1996. El surgimiento de esta ley, última del siglo XX, se dio como consecuencia de dos importantes acontecimientos que afectaron a la Procuraduría General de la República durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, la cual comprendió el periodo 1994-2000.

El primero de ese par de acontecimientos se dio con las reformas realizadas en diciembre de 1994 a los artículos 21 y 102, en su apartado A, de la Constitución, las cuales formaron parte del paquete de reformas enfocado al Poder Judicial, la procuración de justicia y la seguridad pública aprobado ese año. El segundo acontecimiento tuvo que ver con la reestructuración de la que fue objeto la institución entre 1995 y 1998.

Respecto a las reformas constitucionales cabe destacar lo siguiente:

- a) Se reformó el artículo 21 en lo concerniente al ejercicio de la acción penal al suprimirse el término “monopolio” de su contenido, por considerarlo excluyente, el cual había prevalecido hasta entonces en la parte relativa a la facultad que posee el Ministerio Público para ejercer la acción persecutoria de los delitos. Además, se agregó un cuarto párrafo en el cual se establece la posibilidad de impugnar las resoluciones del Ministerio Público relacionadas con el no ejercicio o desistimiento de la acción penal, por vía jurisdiccional y en los términos que establezca la ley; y se añadieron dos párrafos más, quinto y sexto, que dieron origen a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y
- b) El apartado A del artículo 102 fue reformado en su párrafo primero, para establecer que la designación del Procurador General de la República por parte del titular del Ejecutivo Federal, tendría que ser ratificada desde ese momento por el Senado o la Comisión Permanente si aquel estuviera en receso; así como para implantar

nuevos requisitos a cubrir para dicho puesto.¹¹⁴ También fue reformado su párrafo tercero para encomendarle al Procurador General la intervención personal en los asuntos mencionados en el artículo 105 constitucional, lo cual ampliaba “una encomienda que ya tenía el Procurador en el juicio de amparo: actuar a favor de la Constitución, como parte sui generis, es decir, sostener el interés de la juridicidad”.¹¹⁵ Asimismo, se reformó su párrafo quinto para dejar únicamente la mención acerca de la responsabilidad que adquirirían los funcionarios de la institución, en caso de faltar a la ley en alguna forma; y para retirarle al Procurador General la atribución de ser el Consejero Jurídico del Gobierno, depositando ésta en otra dependencia del Ejecutivo Federal no especificada por el precepto constitucional en un sexto y último párrafo agregado a este apartado.

En cuanto a la reestructuración de la Procuraduría enunciada previamente, ésta dio inicio en 1995 bajo la premisa de lograr garantizar la promoción y vigilancia del cumplimiento del orden constitucional y la procuración de justicia en el ámbito de su competencia. Abarcó los mecanismos de coordinación y control internos; la administración científica e inteligente de la información; las responsabilidades, capacitación y profesionalización del personal; y la desconcentración de atribuciones y recursos.

La reestructuración se basó en cuatro principios fundamentales:

1. El concepto de regionalización sobre la división del trabajo, que implicaba la responsabilidad directa y vertical de los servidores públicos respecto a los asuntos que les competían;
2. Los agentes del Ministerio Público de la Federación tenían que conocer de manera integral todas las fases del proceso penal en contraposición al esquema de conocimiento por fases procesales (acción penal, proceso y amparo);
3. La estructura de la institución se organizaría y operaría bajo los criterios de descentralización y mando territorial, para lo cual se crearon las Subprocuradurías

¹¹⁴ Hasta antes de la reforma referida, los requisitos a cubrir para ser Procurador General de la República debían ser los mismos que se pedían para ser Ministro de la Suprema Corte.

¹¹⁵ Sergio García Ramírez en Rabasa, Emilio. Op. cit. p. p. 273-274.

de Procedimientos Penales A, B y C cuya jurisdicción se repartiría entre las distintas entidades federativas, y el Distrito Federal, en los términos que señalara el ordenamiento jurídico correspondiente; y

4. Se buscaba consolidar la planeación, la evaluación y la supervisión de la Procuraduría, así como fortalecer su presencia en instancias nacionales e internacionales. Para lograr esto, se estableció la existencia de la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo, y la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos e Internacionales.

Las reformas constitucionales enumeradas en un principio, sumadas a la reestructuración de la cual fue objeto la institución, provocaron que en 1996 la Procuraduría tuviera la necesidad de crearse una nueva ley orgánica y un nuevo reglamento de la misma que estableciera las modificaciones pertinentes con el fin de conseguir el fortalecimiento y modernización de la misma.

Aunado a esta situación, es importante señalar que en ese mismo año la Procuraduría General de la República fue suprimida del contenido de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en 1976 y vigente en la actualidad, al no considerarla en ninguna de sus áreas; por lo que de ser una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 1º de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* de 1983, quedó simplemente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1º de la nueva Ley Orgánica de la institución publicada en 1996.

En conclusión, es evidente, según las breves descripciones anteriores de las siete leyes organizadoras de la Procuraduría General de la República publicadas a partir de 1917 y durante todo el siglo XX, que ésta ha sido una institución inmiscuida en un constante proceso evolutivo. Proceso que ha tratado de ser paralelo al desarrollo de México, de su problemática, de sus necesidades, de su población y de sus instituciones.

De igual forma, es fácil dividir la historia de la legislación organizativa de las instituciones procuradoras de justicia federal, al percibir que desde 1974 las leyes en la materia cambiaron en su denominación al personaje central de éstas, pues dejaron de hacer referencia al

Ministerio Público de la Federación (o Federal), para ubicar como objeto de la ley a la Procuraduría General de la República.

Lo anterior, haciendo uso de un criterio y una técnica más adecuados para ampliar y perfeccionar su conformación, ya que es a partir de 1974 cuando las leyes orgánicas “se refieren no sólo a la Procuraduría como oficina general, sino al Procurador General como funcionario de alta categoría que debe ser regulado normativamente mediante la expedición de estas leyes orgánicas”.¹¹⁶

Desde entonces la Procuraduría General de la República se ha erigido como un importante puntal del sistema jurídico mexicano, al ser la encargada, junto con el Ministerio Público de la Federación comandado por ella, de velar porque la administración de justicia se lleve a cabo conforme a Derecho y de la manera más pronta y expedita posible; y al ser un vigilante incansable de la constitucionalidad dentro del Estado de Derecho mexicano.

Sin embargo estamos en un nuevo siglo. México sigue evolucionando y por lo tanto la ley y las instituciones deben hacerlo también. El gobierno federal, presidido por el Presidente Vicente Fox Quesada, ha considerado que debe haber un cambio de fondo en el sistema de seguridad pública y justicia penal mexicano, el cual incluye por supuesto a la Procuraduría General de la República, para que ésta pueda ajustarse a las necesidades actuales de la población en su incansable demanda por justicia. De esto tratará el siguiente capítulo.

¹¹⁶ Castro, Juventino. “La Procuración de la Justicia Federal”. p. 6.

CAPÍTULO TRES

***LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA Y LA INICIATIVA DE
REFORMA AL SISTEMA DE
SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA
PENAL.***

3.1 Presentación.

Después de lo mencionado en el capítulo antepuesto, relacionado a los antecedentes, historia y desarrollo jurídico-organizacional de la Procuraduría General de la República; es momento de ubicar este trabajo en el contexto actual que rodea a la misma.

Por lo tanto, se hará referencia, en primer lugar, al ordenamiento jurídico-administrativo que rige a la Procuraduría General de la República en la actualidad, ya que es a través de éste que se puede conocer, de manera más precisa y detallada, el campo de acción, las atribuciones y la estructura orgánica de dicha institución. Con esto, se podrá vislumbrar el trascendental papel que juega actualmente la citada institución dentro del desenvolvimiento cotidiano de las actividades del gobierno mexicano, al ser partícipe de manera individual o en coordinación con otras instituciones, como se verá en este capítulo, de numerosas actividades y procedimientos que, sin duda, no podrían ser llevados a cabo por ninguna otra institución que no poseyera las características que ostenta la Procuraduría General de la República actualmente.

Y en segundo lugar, se analizará la *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, en todo lo relacionado con la procuración de justicia, con el fin de identificar, a través del respectivo diagnóstico, cuál es la problemática que existe hoy en día en la materia referida para poder dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿por qué y para qué reformar o reestructurar a la Procuraduría General de la República?, ¿acaso es realmente necesario hacer eso?, ¿en qué se basó el Ejecutivo Federal para proponer tal cosa?. Así como para revisar el cómo se propone dar solución a dicha problemática y a estos cuestionamientos, de acuerdo con las propuestas contenidas en el texto de la citada Iniciativa.

3.2 Ordenamiento jurídico-administrativo moderno.

Como se mencionó en el capítulo anterior, la Procuraduría General de la República es una institución ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal encargada principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal, así como de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes, cuyo titular es el Procurador General de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y a los órganos auxiliares de éste, que son la Policía Federal Investigadora (antes Policía Judicial Federal) y los Servicios Periciales (Peritos).

También es la encargada del despacho de los asuntos que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, su Reglamento y otros documentos de carácter jurídico y jurídico-administrativo le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

El ordenamiento jurídico-administrativo¹¹⁷ moderno de la Procuraduría General de la República está compuesto por las siguientes normas jurídicas y documentos jurídico-administrativos:¹¹⁸

1.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada en febrero de 1917. Las bases constitucionales que rigen a la Procuraduría General de la República se encuentran en los artículos 21, 29, 102 apartado A, 105, 107 y 119 de esta ley suprema.

El artículo 21 constitucional, considerado como parte del marco jurídico de la Procuraduría General de la República más por tradición que por otra cosa dado que técnicamente no se menciona en ningún momento a esta institución o al Ministerio Público de la Federación; establece lo siguiente:

¹¹⁷ El ordenamiento jurídico "es el conjunto de preceptos de Derecho que están en vigor en un país en un momento dado, integrado por diversas normas: constitución federal, tratados internacionales, leyes federales, reglamentos, decretos, constituciones locales, leyes ordinarias, leyes municipales y normas jurídicas individualizadas; todas relacionadas entre sí e integrando un sistema. (...) es un sistema legítimo de normas, jerárquicamente puestas en vigor en la colectividad, derivadas a partir de una norma superior a la que todas deben su validez" (Gutiérrez Aragón, Raquel. Op. cit. p. p. 55-56). Se convierte en jurídico-administrativo cuando además de contener disposiciones netamente jurídicas, incluye preceptos que poseen un carácter más administrativo y que provienen del cumplimiento de lo dispuesto en una norma jurídica.

¹¹⁸ El ordenamiento jurídico que rige a la Procuraduría General de la República en la actualidad se enlistará de acuerdo con la *Jerarquía del orden jurídico en el Derecho Mexicano*.

“La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

En el artículo 29 constitucional aparece el Procurador General de la República como parte del grupo de servidores públicos que habrán de acordar con el Presidente de la República la suspensión, en todo el país o en un lugar determinado, de las garantías que establece la Constitución 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.

Es en el artículo 102 constitucional, apartado A, donde se hace referencia específica a la Procuraduría General de la República, a su titular y al Ministerio Público de la Federación presidido por aquel al señalar en su contenido lo siguiente:

“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.

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 otra parte el artículo 105 constitucional, en el cual se enuncian los asuntos que deben ser del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, le confiere participación personal al Procurador General de la República, esto de acuerdo con lo que se señala en el párrafo tercero del artículo 102 constitucional, en las siguientes acciones:

1. Como parte en toda controversia constitucional en que se vean involucrados la Federación o el Poder Ejecutivo Federal.¹¹⁹
2. En la presentación, ante la Suprema Corte, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre alguna ley de carácter federal, estatal, del Distrito Federal o tratado internacional celebrado por el Estado Mexicano y la Constitución Federal;¹²⁰ y
3. En la promoción, ante la misma instancia judicial, 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 ameriten la atención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dentro del extenso y multireformado texto del artículo 107 constitucional que contiene, como se enunció en el capítulo anterior, las bases generales que regulan el juicio de amparo; se ordena lo siguiente:

1. En su fracción V se establece que el Procurador General de la República tiene la facultad de formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que ésta conozca de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten;
2. En su fracción VIII se le otorga la misma facultad al Procurador, sólo que esta vez refiriéndose a los amparos en revisión que por su interés y trascendencia ameriten ser del conocimiento de la Suprema Corte;

¹¹⁹ Las controversias constitucionales “son aquellas en que son partes los órganos de los tres niveles de gobierno que existen en el Estado mexicano, cuando están en conflicto entre sí y no existe violación de garantías individuales” (Rabasa, Emilio. Op. cit. p. 280).

¹²⁰ Las acciones de inconstitucionalidad son ejercidas, según sea el caso, por parte de alguno de los órganos de los niveles de gobierno federal o estatal en contra de algún tratado internacional o ley, federal o local, que presumiblemente contraviene alguna disposición establecida en la Constitución Federal.

3. La fracción XIII del artículo en cuestión, faculta al Procurador para que denuncie ante la misma instancia judicial suprema la sustentación de tesis que estime contradictorias, con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito; y
4. La fracción XV hace referencia a la intervención que debe tener el Procurador General o el agente del Ministerio Público de la Federación que al efecto designare, al constituirse como parte en todos los juicios de amparo pudiendo abstenerse de participar en éstos cuando el caso de que se traten carezca, a su juicio, de interés público.¹²¹

Finalmente, en el artículo 119 constitucional se hace referencia al papel que tiene la Procuraduría General de la República como representante del Gobierno Federal en:

1. La celebración e implementación de convenios de colaboración en materia de extradición interna o endógena de indiciados, procesados, sentenciados, así como de objetos, instrumentos o productos del delito; que realicen los Estados y el Distrito Federal con el Gobierno Federal; y
2. La celebración y ejecución de acuerdos interinstitucionales que se efectúen entre el Gobierno Federal y algún órgano gubernamental extranjero u organismo internacional, en materia de extradición externa o exógena de indiciados, procesados, sentenciados, así como de objetos, instrumentos o productos del delito.

Ambos medios de colaboración procesal tienen como objetivo principal “asegurar la efectiva persecución y sanción de los delitos y evitar la impunidad, propósitos que comparten la comunidad internacional y la comunidad nacional”.¹²²

¹²¹ En este punto cabe recordar que el amparo “es el medio que puede emplear un particular (llamado quejoso o agraviado) ante un juez federal, cuando estima que un acto de autoridad (designada como autoridad responsable): legislativa, ejecutiva o judicial, federal, local o municipal, es violatorio de alguna de sus garantías individuales. Se trata, en consecuencia, de un procedimiento utilizado para proteger los derechos individuales consagrados en la Constitución” (Rabasa, Emilio. Op. cit. p. 291). De aquí que algunos autores vean ésta como una de las principales atribuciones que tiene la Procuraduría General de la República al ser ésta lo encargada de velar porque la administración de justicia se lleve a cabo de manera pronta, expedita y con total apego a la ley.

¹²² Rabasa, Emilio. Op. cit. p. 330.

2.- *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, suscrita el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por México el 2 de marzo de 1981. El objetivo de este tratado internacional, compuesto por ochenta y dos artículos, es consolidar en el Continente Americano, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales de las personas.

Se le considera como parte del ordenamiento jurídico-administrativo de la Procuraduría General de la República, toda vez que la procuración de justicia debe ser llevada a cabo sin olvidar el respeto irrestricto de los derechos fundamentales que como personas tienen los indiciados o inculpados.

3.- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, en vigor desde el 23 de marzo de 1976 y ratificado por México el 23 de marzo de 1981. Compuesto por cincuenta y tres artículos, el objeto de este tratado internacional es establecer claramente el respeto no sólo de los derechos humanos o fundamentales de las personas, sino también de sus derechos civiles y políticos, en el entendido de que no se puede gozar del disfrute pleno de los primeros sin el de los segundos.

Por lo tanto, su relación con el presente ordenamiento es similar al anterior, ya que la procuración de justicia, al ser imparcial y equitativa, no debe afectar tampoco a este tipo de derechos.

4.- *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en enero de 1936. Esta ley compuesta por doscientos treinta y cuatro artículos y cuyo objetivo es, como lo indica su título, reglamentar las disposiciones de los artículos 103 y 107 constitucionales, hace referencia a la Procuraduría General de la República y principalmente a su titular, el Procurador General de la República, en algunos de ellos.

En el texto de su artículo 19 aparece la figura del Procurador en la siguiente forma:

“Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán, por medio de simple oficio, acreditar delegados que concurran a las audiencias para el efecto de que en ellas rindan pruebas, aleguen y hagan promociones.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por esta Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal por el conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el Asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En estos casos y en los juicios de amparo promovidos contra los titulares de las propias dependencias del Ejecutivo de la Unión, éstos podrán ser suplidos por los funcionarios a quienes otorguen esa atribución los Reglamentos interiores que se expidan conforme la citada Ley Orgánica.

En los amparos relativos a los asuntos que correspondan a la Procuraduría General de la República, su titular podrá también representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y ser suplido por los funcionarios a quienes otorgue esta atribución el Reglamento de la Ley Orgánica de dicha Procuraduría.”

También aparece la figura del Procurador General de la República en el último párrafo de su artículo 27, concerniente a la manera en cómo deberán darse a conocer las notificaciones de las resoluciones de los juicios de amparo, al señalar que:

“Las notificaciones al titular del Poder Ejecutivo se entenderán con el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo que deba representarlo en el juicio de amparo, o, en su caso, con el Procurador General de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de esta ley, de manera que una vez que se haya cumplimentado tal disposición las subsecuentes notificaciones se harán directamente a los funcionarios designados, quienes igualmente intervendrán en las actuaciones procesales procedentes. Las notificaciones al Procurador General de la República le deberán ser hechas por medio de oficio dirigido a su residencia oficial.”

En su artículo 29, relacionado a la forma en cómo se llevarán a cabo las notificaciones en los juicios de amparo que sean del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, se establece en la fracción II que:

“Al Procurador General de la República se le notificará por medio de oficio el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.”

Dentro de su artículo 84, que engloba los casos en los que la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer del recurso de revisión, se menciona en la fracción III lo siguiente:

“Cuando la Suprema Corte de Justicia estime que un amparo en revisión, por sus características especiales, debe ser resuelto por ella, conocerá del mismo, bien sea procediendo al efecto de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito o del Procurador General de la República, aplicándose en lo conducente lo dispuesto por el artículo 182 de esta ley.

Si la Suprema Corte de Justicia considera que el amparo cuyo conocimiento por ella hubiere propuesto el Tribunal Colegiado de Circuito o el Procurador General de la República, no reviste características especiales para que se aboque a conocerlo, resolverá que sea el correspondiente Tribunal Colegiado el que lo conozca.”

En el contenido del artículo 182 de esta norma jurídica, que trata del procedimiento que habrá de seguirse cuando la Suprema Corte de Justicia juzgue conveniente ejercitar la facultad de atracción para conocer de un amparo directo que originalmente correspondería ser resuelto por un Tribunal Colegiado de Circuito, se describe en su fracción II el siguiente procedimiento:

“Cuando el Procurador General de la República solicite a la Suprema Corte de Justicia que ejercite la facultad de atracción, presentará la petición correspondiente ante la propia Suprema Corte y comunicará dicha petición al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento; recibida la petición, la Suprema Corte mandará pedir al Tribunal Colegiado de Circuito, si lo estima pertinente, que le remita los autos originales, dentro del término de

quince días hábiles; recibidos los autos originales, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, dentro de los treinta días siguientes, resolverá si ejercita la facultad de atracción, en cuyo caso lo informará al correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito y procederá dictar la resolución correspondiente; en caso negativo, notificará su resolución al Procurador General de la República y remitirá los autos, en su caso, al Tribunal Colegiado de Circuito para que dicte la resolución correspondiente.”

El texto del artículo 197 de este documento incluye al Procurador en su contenido al señalar que:

“Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los ministros que las integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cuál es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designare, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.”

El titular de la institución procuradora de justicia federal tiene la misma facultad descrita anteriormente, para el siguiente caso expuesto en el último párrafo del artículo referido:

“Las Salas de la Suprema Corte de Justicia y los ministros que las integren y los Tribunales Colegiados de Circuito y los magistrados que los integren, con motivo de un caso concreto podrán pedir al Pleno de la Suprema Corte o a la sala correspondiente que modifique la jurisprudencia¹²³ que tuviesen establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación; el Procurador General de la República, por sí o por conducto del

¹²³ La Jurisprudencia es considerada una fuente formal del Derecho, la cual “se integra por los principios emanados de las resoluciones de los tribunales que se consideran como obligatorios en el sistema jurídico correspondiente. (...) emana del Poder Judicial. Por medio de la Jurisprudencia, los tribunales autorizados para formarla, interpretan la ley cuando ésta no es suficientemente clara, o llenan las lagunas de la ley cuando no existe precepto aplicable al caso concreto; se exige un criterio uniforme, al repetirse la misma solución al caso planteado determinado número de veces sin contradicción” (Gutiérrez Aragón, Raquel. Op. cit. p. 39). Para formar Jurisprudencia, es necesario “que las resoluciones sean dictadas por el tribunal autorizado al efecto y que las mismas se repitan un determinado número de veces. Así la Jurisprudencia surge de los órganos jurisdiccionales, de los tribunales y fuera del Poder Legislativo, al resolver por medio de las sentencias los asuntos que se les plantean” (Ib.).

agente que al efecto designare, podrá si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.”

Finalmente el artículo 197-A es el último que hace referencia al Procurador General de la República al otorgarle la siguiente facultad:

“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 Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cual tesis debe prevalecer. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designare, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.”

5.- *Ley de Extradición Internacional*, publicada en diciembre de 1975. Esta norma jurídica cuyas disposiciones tienen por objeto determinar los casos y las condiciones para entregar a los Estados que lo soliciten, cuando no exista tratado internacional, a los acusados ante sus tribunales, o condenados por ellos, por delitos del orden común; particulariza sobre las disposiciones señaladas en el artículo 119 constitucional y consta de treinta y siete artículos.

Dentro de su texto se puede encontrar a la Procuraduría General de la República y/o al Procurador General en los siguientes artículos:

En el segundo párrafo de su artículo 3 se ordena que:

“Las peticiones de extradición que formulen las autoridades federales competentes, de los Estados de la República o del fuero común del Distrito Federal, se tramitarán ante la Secretaría de Relaciones Exteriores por conducto de la Procuraduría General de la República.”

En su artículo 17, relacionado con el procedimiento que habrá de seguirse para realizar una extradición, se establece:

“Cuando un Estado manifieste la intención de presentar petición formal para la extradición de una determinada persona, y solicite la adopción de medidas precautorias respecto de ella, éstas podrán ser acordadas siempre que la petición del Estado solicitante contenga la expresión del delito por el cual se solicitará la extradición y la manifestación de existir en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente.

Si la Secretaría de Relaciones Exteriores estimare que hay fundamento para ello, transmitirá la petición al Procurador General de la República, quien de inmediato promoverá ante el Juez de Distrito que corresponda, que dicte las medidas apropiadas, las cuales podrán consistir, a petición del Procurador General de la República, en arraigo o las que procedan de acuerdo con los tratados o las leyes de la materia.”

En su artículo 21 se menciona que:

“Resuelta la admisión de la petición la Secretaría de Relaciones Exteriores enviará la requisitoria al Procurador General de la República acompañando el expediente, a fin de que promueva ante el Juez de Distrito competente, que dicte auto mandándola cumplir y ordenando la detención del reclamado, así como, en su caso, el secuestro de papeles, dinero u otros objetos que se hallen en su poder, relacionados con el delito imputado o que puedan ser elementos de prueba, cuando así lo hubiere pedido el Estado solicitante.”

El artículo 32 de esta ley manda lo que sigue:

“Si el reclamado fuere mexicano y por ese solo motivo se rehusare la extradición, la Secretaría de Relaciones Exteriores notificará el acuerdo respectivo al detenido, y al Procurador General de la República, poniéndolo a su disposición, y remitiéndole el expediente para que el Ministerio Público consigne el caso al tribunal competente si hubiere lugar a ello.”

Por último, el primer párrafo de su artículo 34 expresa lo siguiente:

“La entrega del reclamado, previo aviso a la Secretaría de Gobernación, se efectuará por la Procuraduría General de la República al personal autorizado del Estado que obtuvo la

extradición, en el puerto fronterizo o en su caso a bordo de la aeronave en que deba viajar el extraditado.”

6.- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, publicada en diciembre de 1976. Integrada por cincuenta artículos. Esta norma jurídica, que tiene por objeto normar y regular los tres puntos enunciados en su título, incluye a la Procuraduría General de la República en su marco jurisdiccional al señalar en su artículo 2, fracción IV, que las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como los pagos de pasivo o de deuda pública y por concepto de responsabilidad patrimonial que realice esta institución, forman parte del gasto público federal el cual es regulado por este precepto jurídico.

7.- *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en mayo de 1995. Compuesta por 73 artículos, su objetivo es, como lo señala su título, reglamentar el texto de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Se refiere al Procurador General de la República en los dos artículos que siguen:

En la fracción IV de su artículo 10 aparece el citado servidor público al otorgarle el carácter de parte en las controversias constitucionales; y en su artículo 28, párrafo segundo, ordena que “de no subsanarse las irregularidades requeridas, y si a juicio del ministro instructor la importancia y trascendencia del asunto amerita, correrá traslado al Procurador de la República por cinco días, y con vista en su pedimento si lo hiciere, admitirá o desechará la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes.”

8.- *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, publicada en diciembre de 1995. Creada para llevar a cabo la implementación de la disposición ordenada en el último párrafo del artículo 21 constitucional, esta ley, cuyas disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios para la integración y funcionamiento del *Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Contiene cincuenta y cuatro artículos dentro de los cuales sólo aparece el Procurador General de la República en uno, el

12, el cual lo designa como uno de los servidores públicos que forma parte del *Consejo Nacional de Seguridad Pública*, instancia superior de coordinación del sistema referido.

9.- *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*,¹²⁴ publicada en noviembre de 1996. Está compuesta por cuarenta y cuatro artículos entre los cuales aparecen la Procuraduría y/o su titular en los siguientes:

El primer párrafo de su artículo 8 ordena que la institución “deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal¹²⁵ y peritos.”

En su artículo 11 se le otorga al Procurador la facultad de autorizar la infiltración de agentes en las investigaciones que formen parte de las averiguaciones previas relacionadas con delitos cometidos por la delincuencia organizada, con el fin de conocer las estructuras de organización, las formas de operación y los ámbitos de actuación de este tipo de delincuencia.

En el primer párrafo del artículo 16 se manda lo siguiente:

“Cuando en la averiguación previa de alguno de los delitos a que se refiere esta Ley o durante el proceso respectivo, el Procurador General de la República o el titular de la unidad especializada a que se refiere el artículo 8º anterior, consideren necesaria la intervención de comunicaciones privadas, lo solicitarán por escrito al juez de distrito, expresando el objeto y necesidad de la intervención, los indicios que hagan presumir fundadamente que en los delitos investigados participa algún miembro de la delincuencia organizada; así como los hechos, circunstancias, datos y demás elementos que se pretenda probar.”

¹²⁴ De acuerdo con el artículo 2º de esta ley, se entiende como delincuencia organizada cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que, por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: terrorismo; contra la salud; falsificación o alteración de moneda; operaciones con recursos de procedencia ilícita; acopio y tráfico de armas; tráfico de indocumentados; tráfico de órganos; asalto; secuestro; o robo de vehículos. El concepto de delincuencia organizada se introdujo legalmente en México en 1993 con la reforma que la Constitución experimentó en su artículo 16, al disponer en su párrafo séptimo que el plazo de retención de 48 horas, para los casos de flagrancia y urgencia, podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada.

¹²⁵ Ahora Policía Federal Investigadora.

El artículo 34 decreta que:

“La Procuraduría General de la República prestará apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere esta Ley, así se requiera.”

El artículo 37 es el último que tiene injerencia en el tema al determinar lo siguiente:

“Cuando se gire orden de aprehensión en contra de un miembro de la delincuencia organizada, la autoridad podrá ofrecer recompensa a quienes auxiliaren eficientemente para su localización y aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico, el Procurador General de la República determine.

En el caso de secuestro, la autoridad podrá ofrecer recompensa a quienes sin haber participado en el delito, auxiliaren con cualquier información que resulte cierta y eficaz para la liberación de las víctimas o la aprehensión de los presuntos responsables. La autoridad garantizará la confidencialidad del informante.”

10.- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en marzo del 2002. Su fin es reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Federal. La integran cincuenta y un artículos de los cuales únicamente uno, el 36, incluye a la institución procuradora de justicia al indicar que todos los servidores públicos que laboren en ésta, sin excepción, tienen la obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial ante la autoridad competente bajo protesta de decir verdad.

11.- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en junio del 2002. Esta ley, que contiene sesenta y cuatro artículos, se creó con la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Sus disposiciones se entienden como aplicables a la Procuraduría, dado que en el inciso “a” de la fracción XIV del artículo 3, aparece ésta como uno de los sujetos obligados a cumplir con lo establecido en esta norma jurídica.

12.- *Ley de Seguridad Nacional*, publicada en enero del 2005. La finalidad de las disposiciones de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional de este precepto jurídico, compuesto por sesenta y siete artículos, es establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia.

Al igual que la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, esta ley sólo se refiere al Procurador General en uno de sus artículos, el 12, en el que lo inviste como uno de los integrantes del *Consejo de Seguridad Nacional*, órgano encargado de coordinar todas las acciones relacionadas con el sistema mencionado.

13.- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicada en diciembre de 1976. Su objetivo es establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Está conformada por cincuenta y seis artículos, y alude en su contenido al Procurador General de la República en su artículo 6 de la siguiente forma:

“Para los efectos del Artículo 29 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.”

Asimismo, se menciona al Procurador en la fracción XI de su artículo 28, referente a las facultades que posee la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando enuncia que esta última habrá de intervenir por conducto de aquél “en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes.”

En la fracción XV del artículo 30 bis, tocante a las facultades que ostenta la Secretaría de Seguridad Pública, se le ordena a ésta efectuar, en coordinación con la Procuraduría, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.

La fracción XXIV bis del artículo 37, concerniente a las facultades propias de la Secretaría de la Función Pública, es la última disposición de esta ley en la que se menciona al Procurador, al manifestar que la reivindicación de los bienes propiedad de la nación se hará por conducto de este servidor público.

14.- *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, publicada en mayo de 1995. El propósito de este mandato es organizar a este Poder de la Unión. Lo componen doscientos cuarenta y un artículos entre los que aparece, en dos de ellos, el Procurador General de la República. Dichos artículos son:

En el artículo 64, relacionado con las disposiciones relativas al Jurado Federal de Ciudadanos,¹²⁶ se ordena que el Procurador deberá recibir un ejemplar de las listas de los ciudadanos que formarán parte en el citado Jurado.

El otro artículo es el 141, el cual describe las reglas que habrán de seguirse al momento en que las Salas que conforman la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidan ejercer, de oficio o a petición del Procurador General o algún Tribunal Unitario de Circuito, la facultad de atracción sobre casos relacionados con alguna controversia ordinaria en que la Federación sea parte, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del artículo 105 constitucional. En éste se decreta lo siguiente en su segundo párrafo:

“Cuando el Procurador General de la República solicitare su ejercicio, la Sala, si lo estima conveniente, ordenará al tribunal unitario de circuito que le remita los autos originales dentro del término de cinco días. Recibidos los autos, la Sala, dentro de los treinta días siguientes, resolverá si ejerce la facultad de atracción, en cuyo caso le informará al propio tribunal unitario de circuito de la resolución correspondiente; en caso contrario, notificará su resolución al solicitante y devolverá los autos a dicho tribunal.”

15.- *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicada en diciembre del 2002. Esta ley, cuyo objetivo es organizar a la institución, sustituyó a su similar publicado en

¹²⁶ El Jurado Federal de Ciudadanos es una figura jurídica competente para resolver, por medio de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los jueces de distrito con arreglo a la ley (*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, artículo 56).

1996 al cual se hizo referencia en el capítulo anterior. Está integrada por setenta y cinco artículos agrupados en diez capítulos de la siguiente manera:

El capítulo I *Disposiciones Generales*, artículos 1 al 8, establece la ubicación de la Procuraduría General de la República dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal; señala que al frente de la institución estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación; enumera las atribuciones tanto de éste último como de la Procuraduría; especifica las atribuciones que son indelegables del Procurador;¹²⁷ y se refiere a los asuntos en que deberán resolver en definitiva tanto el titular de la institución como aquellos servidores públicos a quienes les haya delegado autoridad.

En el capítulo II *Bases de Organización*, artículos 9 al 19, se definen las bases generales de organización de la institución; se mencionan algunos aspectos relacionados a la autoridad, a la toma de decisiones y al proceder del Procurador; se instituyen las bases fundamentales que deben cumplirse para la creación de un sistema de especialización y desconcentración territorial y funcional, que contribuya al desarrollo óptimo de las funciones de la Procuraduría; y se enlistan los requisitos que habrán de cubrir los aspirantes a ocupar los mandos principales de la institución.¹²⁸

El capítulo III *De los auxiliares del Ministerio Público de la Federación*, artículos 20 al 26, se refiere a los lineamientos generales que habrán de seguir todos aquellos organismos auxiliares, directos y suplementarios, encargados de apoyar al Ministerio Público de la Federación en el desempeño de sus funciones. Entre dichos organismos destacan la Policía Federal Investigadora y los Servicios Periciales como auxiliares directos, y la Policía Federal Preventiva y los agentes del Ministerio Público del fuero común como auxiliares suplementarios.

Dentro del texto del capítulo IV *De la suplencia y representación del Procurador General de la República*, artículos 27 al 29, sólo se hace una breve narración respecto a qué procede hacer en el momento en que el Procurador o alguno de los servidores públicos que ocupan

¹²⁷ Ver Anexo Dos.

¹²⁸ Se entienden como mandos principales los puestos de: Subprocurador, Oficial Mayor y Visitador General. Los requisitos para ocupar el puesto de Procurador General de la República no aparecen en este capítulo, puesto que ya están señalados en el primer párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional.

los mandos principales se ausenten de sus puestos, sin ahondar demasiado pues los detalles se dejan para ser tratados en el reglamento de esta ley.

El capítulo V *Del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal*, artículos 30 al 46, contiene los puntos elementales que habrán de seguirse en la implementación del llamado *Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal*, que engloba los puestos de agente del Ministerio Público de la Federación, agente de la Policía Federal Investigadora y perito profesional y técnico.¹²⁹ Además instituye el *Consejo de Profesionalización*, cuyo objetivo es supervisar y evaluar el desarrollo del mencionado Servicio, y enumera las funciones del mismo.

En el contenido del capítulo VI *De los procesos de evaluación de los servidores públicos*, artículos 47 al 51, se encuentra la descripción general de los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño, que se aplicarán a todos los miembros del *Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* y demás servidores públicos que determine el Procurador mediante Acuerdo.

En el capítulo VII *De los derechos de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y peritos*, el cual sólo contiene un artículo, el 52; se enlistan los derechos que tienen todos y cada uno de los servidores públicos enunciados en el título del mismo.

El capítulo VIII *De las causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos*, artículos 53 al 55, expresa las causas por las cuales se les puede fincar responsabilidad a los servidores públicos referidos en el título de éste. También especifica sus obligaciones y particulariza respecto a las acciones que no tienen permitido realizar mientras estén en su puesto.

Dentro de los artículos 56 al 66 que integran el capítulo IX *De las sanciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos*, se hace una descripción específica de cada una de las sanciones a las que se

¹²⁹ En los tres casos se permite el nombramiento, de parte exclusiva y directa del Procurador General de la República, de agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora o peritos de designación especial ajenos al Servicio de Carrera, siempre y cuando se cumplan las especificaciones contenidas en este capítulo.

pueden hacer acreedores los servidores públicos mencionados en el título de este capítulo, así como de los procedimientos y bases que habrán de seguirse para su aplicación y/o petición de rectificación ante el *Consejo de Profesionalización* según lo amerite el caso.

Por último, en el capítulo X *Disposiciones Finales*, artículos 67 al 75, se pueden observar diversas cuestiones importantes entre las que destacan el considerar a la Procuraduría General de la República como integrante de la Administración Pública Federal centralizada, por lo que todo el personal que labore dentro de la institución estará sujeto al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal y la legislación aplicable en la materia, por un lado; y a las disposiciones indicadas en el apartado B del artículo 123 constitucional y de las leyes secundarias relacionados con el mismo, por otro. También destaca la mención que se le da al proceso que habrá de seguirse en caso de que se le impute la comisión de un delito al Procurador General de la República.

16.- *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, publicado en junio del 2003. Una vez que se publicó y entró en vigor la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* en el 2002, fue necesario crear un nuevo reglamento de la misma que se apegara a su contenido y que sustituyera al que había estado vigente desde 1996.

Este reglamento, cuyo objetivo es establecer la organización y funcionamiento de la institución procuradora de justicia federal, consta de ochenta y nueve artículos distribuidos en quince capítulos del modo siguiente:

En el primer capítulo *De la Organización de la Procuraduría*, artículos 1 al 9, se encuentran enlistadas todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados con los que cuenta la institución para el cumplimiento de los asuntos que le competen a la misma;¹³⁰ se enumeran algunos conceptos para entender mejor el contenido de este documento; se hace un desglose de todos aquellos servidores públicos que son considerados como agentes del Ministerio Público de la Federación sin tener que pertenecer al *Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal*; se tratan diversas cuestiones respecto a la autoridad y

¹³⁰ Ver Anexo Tres.

facultades del Procurador y los mandos altos de la institución; y se describen los requisitos para ocupar los puestos de nivel alto.¹³¹

El segundo capítulo *Del Titular de la Procuraduría*, únicamente incluye dos artículos, 10 y 11, en los cuales se reafirma la idea de que el Procurador es quien preside al Ministerio Público de la Federación de acuerdo a lo que ordena la Constitución Federal. Además se hace un listado de facultades adicionales, de tipo personal e indelegable, a las que establece la Ley Orgánica en su artículo 6, capítulo I, para este servidor público.¹³²

El capítulo tercero *Facultades Genéricas de los Titulares de las Unidades Administrativas y Órganos*, sólo contiene un artículo, el 12, dentro del cual se detallan las facultades de carácter general que tienen los servidores públicos referidos en el título del mismo.

En el capítulo cuarto *De los Subprocuradores*, artículos 13 al 16, se encuentran todas las facultades que poseen estos servidores públicos. Asimismo, pormenoriza respecto a algunas facultades del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales y de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, para cuyos integrantes enlista diversas obligaciones que deben cumplir.

Dentro del quinto capítulo *De la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*, artículos 17 y 18, se hallan las facultades tanto de su titular como de la Fiscalía en sí.

De la Oficialía Mayor es el título del sexto capítulo que nada más contiene un artículo, el 19, en el que se especifican las facultades de su titular.

El séptimo capítulo *De los órganos de Control Interno*, artículos 20 y 21, enumera las facultades del Visitador General y del Contralor Interno de la institución.

¹³¹ Este nivel engloba los puestos de: Coordinadores Generales, titulares de Unidades Especializadas, Coordinadores, Jefes de Unidad, Titular de la Agencia, Directores Generales, Delegados y Agregados Legales de la Institución en el extranjero.

¹³² Ver Anexo Cuatro.

El capítulo octavo *De la Agencia Federal de Investigación*, artículos 22 y 23, hace lo propio al referirse a las facultades que tiene el servidor público que se desempeñe como titular de la misma.

En el texto del capítulo noveno *De las Coordinaciones*, artículos 24 al 26, se enlistan las facultades que poseen los titulares de las coordinaciones de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional; de Asuntos Internacionales y Agregadurías; y la Coordinación General de Delegaciones.

El contenido del décimo capítulo *De las Unidades Especializadas*, artículos 27 al 29, se refiere a las facultades que son jurisdicción de los titulares de dichas unidades. También particulariza respecto a los asuntos que son competencia de las unidades especializadas en delincuencia organizada,¹³³ así como de aquellas unidades especializadas en delitos que no se consideren cometidos por este tipo de delincuencia.¹³⁴

De la Unidad de Operaciones es el título del capítulo undécimo cuyo texto únicamente incluye un artículo, el 30, que detalla las facultades del titular de esta unidad.

Dentro del duodécimo capítulo *De las Direcciones Generales*, artículos 31 al 71, se hallan las facultades de cada uno de los cuarenta y un Directores Generales que forman parte de la institución.

En el capítulo décimo tercero *De los órganos Desconcentrados*, artículos 72 al 82, se especifican cuáles son los órganos de este tipo que auxiliarán a la Procuraduría en la atención de los asuntos de su competencia, y desglosa las facultades de cada uno de ellos así como de sus titulares.

El décimo cuarto capítulo *De las Evaluaciones de los Servidores Públicos*, artículos 83 al 88, indica todos y cada uno de los diversos exámenes que conforman los procesos de

¹³³ Los delitos que son considerados como cometidos por la delincuencia organizada son: terrorismo, acopio y tráfico de armas; delitos contra la salud; operaciones con recursos de procedencia ilícita y de falsificación o alteración de moneda; secuestro; tráfico de menores, indocumentados y órganos; asalto y robo de vehículos.

¹³⁴ Los delitos que NO se consideran cometidos por la delincuencia organizada son: delitos contra los derechos de autor y la propiedad industrial; delitos fiscales y financieros; delitos cometidos por servidores públicos y contra la administración de justicia; delitos contra el ambiente.

evaluación a los que deberá someterse el personal de la institución indicado por este Reglamento y/o el Procurador, sin olvidar especificar sobre las bases que habrán de seguirse para su implementación.

Finalmente, en el texto del capítulo décimo quinto *De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República*, en el cual se ubica el último artículo de este documento, el 89, se observa una mayor especificación respecto a lo establecido en los capítulos IV y X de la Ley Orgánica, éste último refiriéndose a su artículo 73 en el que se menciona lo que habrá de proceder en caso de que se le adjudique la comisión de un delito al Procurador General de la República.

17.- *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal*, publicado en enero del 2005. El objetivo de este reglamento, que consta de ciento treinta y siete artículos, es desarrollar cada una de las fases (selección; formación y capacitación inicial; nombramiento y adscripción inicial; reingreso; profesionalización; ascensos; rotación, cambios de adscripción y permutas; evaluaciones; permisos, comisiones y licencias; estímulos y reconocimientos; correctivos disciplinarios y sanciones; y terminación del Servicio) y procedimientos (separación del Servicio; remoción; y recurso de rectificación) que conforman el *Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* establecido en el capítulo V de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, así como determinar la actuación y coordinación de las unidades administrativas, los órganos, organismos y demás instancias competentes que intervienen en la implementación del mismo.

De acuerdo a su artículo 2, el *Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* es un sistema instituido con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, así como en los ascensos en el Servicio, con base en el mérito y en la experiencia, por un lado; y de elevar y fomentar la profesionalización de sus miembros y asegurar el cumplimiento de los principios que establece la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, por otro. Su aplicación comprende las ramas ministerial, policial y pericial, relativas a agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Investigadora y Peritos Profesionales y Técnicos, respectivamente.

Para llevar a cabo la ejecución de dicho Servicio, la Procuraduría General de la República cuenta con el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano, el Consejo de Profesionalización, la Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal y el Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal.

18.- *Código Federal de Procedimientos Penales*, publicado en agosto de 1934. Este precepto jurídico, integrado por quinientos setenta y seis artículos, faculta, según su artículo 133, al Procurador General de la República para decidir en definitiva, a petición del denunciante, si se debe o no ejercitar la acción penal en un determinado caso. Esto, una vez que el agente del Ministerio Público de la Federación encargado de la averiguación previa hubiere determinado no ejercitarla. Contra dicha decisión no cabe recurso alguno, aunque sí puede ser motivo de responsabilidad para el Procurador.

El segundo párrafo del artículo 180 ordena que en los casos donde se requiera de información o documentos relativos al sistema financiero, el Procurador General o el servidor público en quien delegue esta facultad hará los requerimientos necesarios por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según lo amerite el caso. Además, indica que si la información requerida es de carácter fiscal, entonces los requerimientos se realizarán por conducto de la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que para el efecto determine el titular de la misma.

El artículo 182-R, permite a la Procuraduría General de la República recibir una tercera parte de los recursos que se obtengan por la enajenación de bienes decomisados en procesos penales federales.

En el artículo 196 se decreta que en los casos cuando se trate de la aprehensión de alguna persona cuyo paradero se ignore, corresponderá a la Procuraduría General la localización de ésta a través de sus organismos auxiliares una vez que haya sido notificada, por medio del agente del Ministerio Público, de la orden dictada por el tribunal que lleve el caso.

El artículo 200 establece que:

“Si por datos posteriores el Ministerio Público estimare que ya no es procedente una orden de aprehensión, o que debe reclasificarse la conducta o hecho por los cuales se hubiese ejercitado la acción, y la orden no se hubiera ejecutado aún, pedirá su cancelación o hará la reclasificación, en su caso, con acuerdo del Procurador o del funcionario que corresponda, por delegación de aquél.”

El segundo párrafo del artículo 291 indica que si el Ministerio Público no ha presentado las conclusiones correspondientes de un caso, el Juez deberá informar mediante notificación personal al Procurador General acerca de esta omisión, para que dicha autoridad formule u ordene la formulación de las conclusiones pertinentes. Si las conclusiones fueran no acusatorias, el artículo 294 ordena que se le envíen al Procurador General junto con el grueso del proceso, quien decidirá según lo estipulado en el artículo 295 si las conclusiones referidas van a ser confirmadas o modificadas. Si las conclusiones fueran acusatorias, el artículo 296 especifica que deberán hacerse del conocimiento del acusado y su defensor junto con el grueso del proceso, para que éstos formulen las conclusiones que consideren pertinentes.

La fracción I del artículo 298 puntualiza acerca de una de las posibilidades en que el sobreseimiento de un caso puede proceder. Esto será cuando el Procurador General de la República confirme o formule conclusiones no acusatorias.

En el texto del artículo 530 se pormenoriza respecto a que el Procurador General debe instruir por escrito a los agentes del Ministerio Público, para que éstos cumplan con el deber de practicar las diligencias conducentes a fin de que las sentencias sean estrictamente cumplidas.

Por último el tercer párrafo del artículo 541 puntualiza que en los casos relacionados con reos condenados por delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos, se deberá pedir información a la Procuraduría antes de decidir si se les concede o no el derecho de la libertad preparatoria.

19.- *Código Federal de Procedimientos Civiles*, publicado en febrero de 1943. Esta ordenanza jurídica, conformada por quinientos setenta y siete artículos, hace referencia al Procurador General de la República en tres de ellos.

El tercer párrafo del artículo 4 describe que si el Procurador o uno de sus agentes ya está interviniendo en algún caso de tipo civil, con cualquier carácter o representación, entonces ya no habrá lugar a la intervención del Ministerio Público del fuero común en el mismo.

La fracción IV del artículo 309 ordena que las notificaciones de los procedimientos judiciales deberán ser personales, tanto para el Procurador como para sus agentes, cuando la ley así lo disponga expresamente. Dichas notificaciones personales les serán hechas, según lo establecido en el segundo párrafo del artículo 310, al Procurador, a sus agentes o a quienes los sustituyan en el ejercicio de sus funciones en los términos de la ley orgánica de la institución.

20.- *Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, publicados en octubre del 2003. Este documento, que agrupa a treinta y seis artículos, tiene como objetivo regular la integración organizacional y funcional de los trabajos de la *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, eje fundamental del *Sistema Nacional de Procuración de Justicia*. Su misión, según el artículo 4, “consiste en facilitar la cooperación entre las instancias de procuración de justicia con la colaboración de otras instituciones, así como la participación ciudadana, con el propósito de poner en ejecución los programas y proyectos que se generen en el seno de la Asamblea como instancia superior de la Conferencia, que permita mejorar la eficiencia y la eficacia de la actuación de las Procuradurías Generales de Justicia del país.”

La Conferencia tiene como objetivo principal, de acuerdo a lo señalado en su artículo 5, “erigirse como el órgano de análisis, difusión e instrumentación de la Procuración Nacional de Justicia, con estricto apego a la legislación aplicable, así como con absoluto respeto a la autonomía de las entidades federativas...”.

Su artículo 8 dispone lo siguiente:

“La Asamblea se integrará por el Procurador General de la República, los procuradores Generales de Justicia de la entidades federativas, el Procurador General de Justicia Militar, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, éste con voz pero sin voto, y la Secretaría Técnica.”

Finalmente en su artículo 15 se ordena que es el Procurador General de la República quien debe presidir la Asamblea, al ser éste servidor público, según al artículo 17, el Consejero Titular del Consejo de Coordinación, órgano máximo de representación de la Conferencia.

Ahora bien, dentro de aquellos documentos que son de carácter más administrativo y que son considerados como parte de este ordenamiento están los siguientes:

A.- El *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 constitucional, el cual es desarrollado por la *Ley de Planeación*, el titular del Poder Ejecutivo debe formular el Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos programas sectoriales para la realización de las diversas funciones que éste tiene asignadas, entre ellas la procuración de justicia.

Así, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2 de la ley mencionada, la planeación de las actividades que corresponden al Ejecutivo Federal debe concebirse de manera que se logre el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado en el desarrollo integral del país, y deberá tender a la consecución de los fines, objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Federal. Esto, basándose en principios tales como la igualdad de derechos; la atención de las necesidades básicas de la población; la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida; y el respeto irrestricto de las garantías individuales, de las libertades y de los derechos sociales y políticos.

Además, por disposición del artículo 16 de la citada ley, les corresponde a las dependencias de la Administración Pública Federal, entre las que se encuentra la Procuraduría General de la República, elaborar programas sectoriales en los cuales se tomen en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de

los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República; elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes; considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados; vigilar que las entidades del sector encargadas de coordinar conduzcan sus actividades conforme al Plan y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional respectivo; y verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades del sector que les corresponda.

Por lo tanto, al ser la procuración de justicia una actividad propia de una institución integrante de la Administración Pública Federal centralizada, según lo especifica el artículo 67 de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, es que en el apartado número siete del Plan en cuestión, correspondiente al Área de Orden y Respeto, se erige como uno de los ocho objetivos rectores a consumir en el área mencionada la responsabilidad del Estado de garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, fiel al marco jurídico y respetuosa de los derechos humanos.

Para cumplir con lo anterior el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* contempla, dentro de su punto 7.3.8, cuatro estrategias principales:

- a) Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a Derecho y de respeto a los derechos humanos;
- b) Combatir los delitos del ámbito federal, en especial el tráfico ilícito de drogas y los relativos a la delincuencia organizada;
- c) Depurar, desarrollar y dignificar a los responsables de la procuración de justicia; e
- d) Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia federal.

Las estrategias enunciadas tienen su desarrollo en el siguiente documento jurídico-administrativo al que se hará referencia.

B.- El *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006*.- Sus directrices emanan del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.

Este documento resume las aspiraciones y demandas de la sociedad, la cual exige una impostergable revisión y modernización de las instituciones de procuración de justicia de toda la República y otras dependencias gubernamentales de los niveles federal, estatal y municipal; contempla las políticas, metas, objetivos, estrategias y tareas que rigen las actividades de dichas instituciones, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas mediante indicadores estratégicos y de eficiencia de la gestión.

El Programa es de naturaleza programática, incluyente y participativa.

Integra a las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, la del Distrito Federal, la General de Justicia Militar, las Secretarías de Estado del Gabinete de Orden y Respeto, y presenta un frente organizado y coordinado en contra de la delincuencia organizada y común.

Asimismo, describe como los principales desafíos de la procuración de justicia mexicana al inicio del siglo XXI:

- Hacer eficientes las instituciones encargadas de dicha función;
- Combatir la impunidad, la corrupción y de manera frontal al narcotráfico y a la delincuencia organizada; y
- Fomentar la protección de los derechos humanos y atender a las víctimas de los delitos.

De la misma forma constituye al *Sistema Nacional de Procuración de Justicia*, que aglutina a todas las Procuradurías del país, incluyendo a la del Distrito Federal y la de Justicia Militar,

para realizar periódicamente, a través de la *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*, reuniones de análisis y estudio con el fin de desarrollar procesos, proyectos y programas conjuntos que fortalezcan su actividad institucional para la lucha contra la delincuencia.

Su misión es representar a la sociedad en la investigación y la persecución de los delitos con apego a los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica; con respeto a los derechos humanos; y con acatamiento al Estado de Derecho. Para lo cual busca contar con personal de excelencia, con vocación de servicio y sólida formación para el mejor cumplimiento de sus actividades.

Todo lo antepuesto, con el propósito de cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, bajo un nuevo modelo de procuración de justicia nacional de elevada eficacia jurídica, organizacional y funcional; que cuente con un uso pertinente de los recursos (humanos, materiales y financieros), y con una aplicación útil de la investigación científica en contra de las formas tradicionales y más recientes de actividades ilícitas.

C.- El *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006*.- Este Programa es un derivado del anterior, parte de la premisa de presentar en un solo documento un planteamiento programático que dé respuesta simultánea e integral a este problema que adopta modalidades y manifestaciones diversas, así como a los procedimientos cambiantes utilizados por parte de la delincuencia organizada que lo provoca.

Está orientado al logro de un objetivo general: prevenir y abatir el consumo y combatir la producción, procesamiento, tráfico y comercialización ilícita de drogas, por un lado; y prevenir y abatir el desvío de precursores químicos, químicos esenciales y máquinas para la producción de drogas sintéticas, por otro.

Lo anterior, junto con sus manifestaciones en la comisión de delitos conexos tales como el lavado de dinero y el tráfico de armas. Todo esto, bajo un esquema de atención integral, que incorpore los esfuerzos que realizan las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno y de fortalecimiento de la cooperación internacional, así como de una aplicación rigurosa de la estrategia global.

Dicho Programa incorpora de manera general las líneas de acción de cada una de las instancias que en él participan de acuerdo a sus atribuciones y facultades, las cuales deben ser desarrolladas de acuerdo a la programación anual y con base en las prioridades que cada sector identifique en su ámbito de responsabilidad.

Los rubros que establece para atender el fenómeno de las drogas son:

- Prevención y control de la demanda;
- Prevención y control de la oferta;
- Atención a delitos conexos; y
- Cooperación internacional.

D.- Diversos documentos jurídico-administrativos secundarios.- Con la intención de cumplir con todo lo detallado en su ordenamiento jurídico-administrativo, la Procuraduría General de la República cuenta además con diversos documentos secundarios de carácter administrativo que elabora de manera cotidiana, los cuales tienen la finalidad de facilitar el desempeño de las funciones de la Procuraduría al interior de la institución; en su interacción con el resto de las instituciones que forman parte de la Administración Pública Federal; así como en su relación con los gobiernos y Procuradurías de los Estados de la República y del Distrito Federal. Tales documentos son:

- Los Acuerdos interinstitucionales e intrainstitucionales;
- Las Circulares administrativas;
- Las Bases de Colaboración con instituciones de la Administración Pública Federal y con Procuradurías Generales locales;
- Los Convenios Generales de Coordinación y Colaboración con los 31 Estados de la República y el Distrito Federal;

- Los Convenios de Apoyo y Colaboración con la Procuraduría General de Justicia Militar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías Generales de Justicia de los 31 Estados integrantes de la Federación;
- Los Manuales de Organización;
- Los Manuales de Procedimientos;
- El Manual de Normas para el Ejercicio y Control del Presupuesto Autorizado; y
- Los Instructivos.

En conclusión, el ordenamiento jurídico-administrativo moderno de la Procuraduría General de la República es muy amplio y dota a la institución de una importancia tal, que no se podría concebir el desarrollo de las actividades cotidianas del gobierno mexicano sin ella.

3.3 Diagnóstico de la procuración de justicia en el México actual.

A pesar de que todo lo escrito en el apartado anterior se ve bien en teoría y de que el gobierno federal no se ha cansado de repetir que ha habido una sensible disminución de la criminalidad en México, así como que el fomento a la transparencia y el combate a la corrupción dentro de las instituciones procuradoras de justicia van por buen camino; la sociedad mexicana no comparte la misma percepción de las cosas.

Y es que desde hace mucho tiempo el Estado mexicano ha enfrentado tres graves problemas en materia de procuración de justicia:

1. El aumento de las actividades delictivas, tanto del fuero federal como del fuero común, en todo México;
2. La ineficacia en la procuración de justicia en ambos fueros; y
3. La poca credibilidad de la Procuraduría General de la República como cabeza ejecutora de tan importante actividad.

El aumento de la incidencia delictiva (cuadro 1), ha tenido tres características principales: una constante y compleja actuación de la delincuencia organizada, especialmente la relativa a delitos contra la salud,¹³⁵ el robo de vehículos y operaciones con recursos de procedencia ilícita; un incremento de la violencia asociada con conductas ilícitas; y actos de corrupción en las instituciones de procuración de justicia y policiales.

Cuadro 1

	2000	2001	2002	2003	2004
Delitos cometidos por cada 100 000 habitantes	10 792	11 044	11 117	11 203	11 346

Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad

¹³⁵ Al respecto cabe destacar que México es un país de consumo de drogas en aumento, luego de ser sólo un país de paso, donde las organizaciones delictivas dirigen sus acciones hacia la formación de mercados locales los cuales tienen como principales demandantes a los Estados fronterizos con los E.U.A., a los centros turísticos, al D. F. y su zona metropolitana, así como a los Estados de la frontera sur; por lo que la delincuencia organizada y el tráfico de drogas se han convertido en una verdadera amenaza a las instituciones y a la seguridad nacional.

Las cifras anteriores contrastan con las manejadas por el gobierno federal (cuadro 2) durante el mismo periodo.

Cuadro 2

	2000	2001	2002	2003	2004
Delitos cometidos por cada 100 000 habitantes	1 412	1 486	1 472	1 457	1 425

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, con datos de la Procuraduría General de la República y de las Procuradurías Generales de los Estados y del Distrito Federal.

La ineficacia en la procuración de justicia tiene su origen en el proceso penal, concretamente en la etapa de integración de los expedientes, pues es durante esta fase en donde “se empieza a viciar el proceso y donde pueden aparecer fenómenos de corrupción y/o incompetencia”.¹³⁶ Este problema se traduce en impunidad, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales, corrupción, cumplimiento parcial o incumplimiento total de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos.

Como ejemplo de esa ineficacia hay que señalar que en el 2004, según datos del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), a nivel nacional sólo se iniciaron 2 averiguaciones previas por cada 10 delitos, de las cuales en 49% no sucedió nada, 26% continuaban en trámite a septiembre de este año, en 17% se detuvo al presunto delincuente (quien quedó libre en 10% de los casos), y en 7% la acusación no procedió.

Por otra parte, la poca credibilidad que posee la Procuraduría General de la República es quizá el más grave de los tres problemas, pues cómo puede hacerse frente a los dos primeros cuando la institución encargada de hacerlo no goza de confianza por parte de la sociedad a la que sirve.

Este último problema se ha presentado a pesar de los esfuerzos realizados principalmente por los gobiernos del Presidente Ernesto Zedillo en 1994, con la aprobación del paquete de reformas enfocado al Poder Judicial, la procuración de justicia y la seguridad pública, que afectó, como se mencionó en el punto 2.2.3 de este trabajo, de manera importante a la

¹³⁶ Cuellar Vázquez, Angélica. “La Justicia Sometida”. p. 36.

institución al grado de necesitar una nueva Ley Orgánica y un nuevo reglamento de la misma, ambos publicados en 1996; y del Presidente Vicente Fox, con la publicación de diversos preceptos jurídicos vigentes actualmente tales como la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, su reglamento y el *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* en el 2002, 2003 y 2005 respectivamente. Esto, además de la publicación e implementación de otros preceptos jurídicos y jurídico-administrativos promovidos por su gobierno, ya referidos en el apartado anterior.

Todo esto se ha realizado con el objetivo de modernizar a la institución procuradora de justicia federal, por un lado; y de dotarla de un mayor nivel de eficacia y confiabilidad, por otro.

Sin embargo dichos objetivos no han podido ser alcanzados, ya que la percepción de la sociedad mexicana en el tema continúa siendo negativa, de desconfianza, al darse cuenta de que en los hechos la comisión de delitos, tanto federales como del orden común, lejos de reducirse ha ido en aumento constante en todo el país (según datos del ICESI, 85% de los mexicanos consideró que los delitos siguieron igual o aumentaron durante el 2004, y 53% de las personas que fueron víctimas de un delito no denunciaron por considerarlo una pérdida de tiempo y/o desconfiar de la autoridad).

Como resultado de esa desconfianza hacia las instituciones procuradoras de justicia se presenta el fenómeno de la llamada “cifra negra del delito”, la cual se entiende, de acuerdo con la definición dada por el gobierno federal, como “el número de delitos que efectivamente son cometidos, pero que no son denunciados ante las autoridades competentes y, por lo tanto, quedan fuera de los registros oficiales”;¹³⁷ pues en muchos casos, quien resulta agraviado por la comisión de un delito prefiere resentir en su persona o patrimonio los efectos de la conducta ilícita, sobretodo tratándose de delitos patrimoniales de cuantía

¹³⁷ Poder Ejecutivo Federal. “*Iniciativa de decreto por el que se expide el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, la Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley de la Fiscalía General de la Federación, la Ley Orgánica de la Policía Federal, y la Ley de Seguridad Pública, reglamentaria de los párrafos Séptimo y Octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley Reglamentaria del artículo 5 Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, del Código Penal Federal, de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. p. 2, en “*Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*”.

relativamente menor, antes de verse envuelto en complicados procedimientos penales o de enfrentar posibles represalias por parte de la delincuencia.

Lamentablemente para el gobierno federal, la “cifra negra del delito” no sólo abarca, según el ICESI, aquellos delitos que presumiblemente no son denunciados, sino que también incluye los delitos que no dan lugar a la averiguación previa a pesar de ser denunciados; los varios delitos sufridos por una o varias víctimas y que quedan registrados en una sola averiguación previa; y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial.

Por lo tanto, tomando en cuenta todos los conceptos anteriores, la “cifra negra del delito” en el caso mexicano alcanzó durante el 2004, el 88% de los casos por no quedar registrados en la estadística oficial. Este porcentaje rebasó considerablemente al 65% que se registró en otros países en vías de desarrollo (p. e. en América Latina el porcentaje fue de 63%, en África del Norte de 60%, en África sub-sahariana de 50%, y en Asia de 65%).

De esta manera, y observando con detenimiento la dirección en que han sido orientados los esfuerzos gubernamentales anteriormente indicados, salta a la vista un aspecto muy importante que ninguno de los dos gobiernos aludidos en este punto, ni sus antecesores, han tocado o modificado con la implementación de sus respectivas acciones en materia de procuración de justicia y cuya atención es de vital importancia para resolver el citado problema: la ubicación constitucional de la Procuraduría General de la República.

Dicho tema ha sido motivo de debate desde hace años, y es considerado como una de las dos causas principales de esa desconfianza generada en el seno de la sociedad mexicana, ya que ésta ha considerado por mucho tiempo que existe una clara dependencia, por no decir sumisión, de la institución procuradora de justicia federal al titular del Poder Ejecutivo del mismo nivel de gobierno porque el Presidente tiene la facultad de remover libremente a su titular, al mismo tiempo de que no goza de personalidad jurídica ni patrimonio propios.¹³⁸

¹³⁸ Esta percepción se agudiza aún más en el ámbito estatal, atendiendo a que en las entidades federativas las Procuradurías de Justicia continúan siendo una dependencia del Ejecutivo Estatal, quien tiene el poder de nombrar y remover libremente a los titulares del Ministerio Público.

Como segunda causa de la desconfianza expuesta se encuentra el hecho de que, desde hace décadas, se ha presentado en diversos círculos de intelectuales, políticos y juristas una reveladora polémica que involucra al titular de la institución en cuestión y que pone en entredicho la parcialidad en el proceder de este servidor público.

El punto medular de la polémica citada, se ubica en plantear la existencia de una importante incompatibilidad en las atribuciones o facultades que le corresponde ejercer al Procurador General de la República, como titular de la institución procuradora de justicia federal y como jefe del Ministerio Público de la Federación.

Los argumentos de la polémica aludida establecen que, como jefe del Ministerio Público de la Federación, es obvio que el Procurador General de la República puede ejercitar las atribuciones o facultades que competen a dicha institución, las cuales tienden sustancialmente a que se observen o cumplan las normas constitucionales y legales en todos los casos en que el funcionario señalado tenga competencia para intervenir.

Por otro lado, el Procurador General de la República, individualmente considerado y prescindiendo de su carácter de jefe del Ministerio Público de la Federación, es el representante jurídico de la misma. Bajo esta calidad, tiene la misión de defender los intereses y derechos de la Federación a la que representa.

Ahora bien, como jefe de la citada institución, el Procurador debe actuar siempre de forma imparcial, sin tomar partido en favor de ninguno de los sujetos que contiendan en los procesos federales en que tenga competencia a manera de parte mediadora; y, en cuanto a los juicios penales, debe obrar con la buena fe que debe distinguir al comportamiento jurídico-social del Ministerio Público. A través de tal investidura, el Procurador “debe gozar de independencia en el sentido de no estar vinculado, en una relación de subordinación jerárquica, a ningún otro órgano del Estado y ni siquiera al Presidente de la República. Tampoco debe favorecer las pretensiones de ninguna de las partes en los procesos federales, pues entre éstas y dicho funcionario no debe existir ningún litisconsorcio activo o pasivo”.¹³⁹

¹³⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio. “Necesaria diversificación constitucional del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República” en “Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez”. Tomo II. p. 867.

Por lo tanto, las atribuciones del Procurador como representante jurídico de la Federación involucran necesariamente esa vinculación y ese litisconsorcio¹⁴⁰ y, por ende, la parcialidad en su proceder.

Dicho lo anterior, queda claro que no es pertinente para el óptimo funcionamiento de las instituciones procuradoras de justicia, así como para la consecución de sus objetivos, que en un mismo organismo o en un mismo servidor público, como sucede en este caso, converjan funciones incompatibles. Convergencia que se registra dentro del ámbito competencial del Procurador General de la República, quien, por ser simultáneamente jefe del Ministerio Público de la Federación y representante jurídico de la misma, siempre se encuentra ante un dilema potencial. “En efecto, la primera calidad lo constriñe a velar por el acatamiento cabal y la debida aplicación de las normas constitucionales y legales que deben servir de base para la solución atingente de las controversias jurídicas en que intervenga con legitimación distinta de la de las partes”.¹⁴¹

El deber referido tiene que cumplirlo a pesar de que su observancia signifique la afectación de los intereses de la Federación, y como al mismo tiempo es representante jurídico de ésta, el Procurador tiene la obligación de pretender que los fallos que se dicten en todos los juicios en que su representada comparezca como parte le sean favorables a ésta.¹⁴²

Todos los problemas mencionados en este punto han traído como consecuencia que México se encuentre en un estado de incertidumbre e inestabilidad jurídica y política, debido a que la sociedad ya no cree, y en consecuencia no respeta, a las autoridades ni a las instituciones procuradoras de justicia. Situación que se traduce en niveles cada vez más altos de inseguridad, violencia, corrupción, impunidad, etc. Y es que en lugar de que aquéllas se preocupen por cumplir con las obligaciones que la ley les impone, sólo son utilizadas por

¹⁴⁰ El litisconsorcio es un concepto referido a la pluralidad de sujetos participantes en el proceso jurisdiccional integrando una o varias partes procesales, por activa y/o por pasiva. Esta palabra “traduce o denota la presencia de varias personas en el proceso, unidas en determinada situación. Se podría afirmar que todas las legislaciones y doctrinas admiten la existencia de varias personas en la situación de demandante o demandado, o en ambas calidades” (Parra Quijano, Jairo. “La intervención de terceros en el proceso civil”. p. 31).

¹⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. cit. p. 868.

¹⁴² Cabe recordar en este punto que el iniciador de tan interesante polémica fue el Licenciado Luis Cabrera quien en su ponencia “La Misión Constitucional del Procurador General de la República”, presentada durante el Congreso Jurídico Nacional celebrado en septiembre de 1932, señaló con toda precisión y acopio de argumentos la incompatibilidad a la que se ha hecho referencia. En dicha ponencia, el mencionado jurista propugnó la escisión de las dos funciones encomendadas al Procurador en el sentido de que se le relevara de la jefatura del Ministerio Público de la Federación y se adscribiera este cargo a otro funcionario distinto, para que aquél conservara las facultades inherentes a la mera representación jurídica de la Federación.

el gobierno más como herramientas personales para golpear rivales políticos que como verdaderos instrumentos para hacer respetar la ley y promover la justicia. Mientras que esos rivales políticos no se dedican a hacer otra cosa que retar una y otra vez a las instituciones, con el afán de desestabilizarlas y desacreditarlas ante la opinión pública en aras de erigirse como víctimas del sistema, cuando lo único que en realidad buscan es, junto con sus cómplices, satisfacer sus aspiraciones de poder.

Consecuentemente, y con base en el diagnóstico realizado, es posible concluir lo siguiente:

1. La Procuraduría General de la República debe ser reformada o reestructurada pues es indispensable hacer eso para iniciar, de una vez por todas, el establecimiento de un nuevo modelo de procuración de justicia en México, el cual no podría darse dentro del escenario que existe en la actualidad. Un modelo que sea más apto a las circunstancias que imperan hoy en día en el país; que sea coherente y congruente en su estructura y proceder para la consecución de sus objetivos; y que tenga como únicos objetivos responder a las necesidades de la sociedad mexicana en materia de procuración de justicia, por un lado, y dar solución a los problemas planteados en este punto, por otro.
2. Lo anterior, es necesario pues sólo de esta manera se podrá recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones procuradoras de justicia; se podrán eliminar estigmas que sólo restan credibilidad y solidez a dichas instituciones; se conseguirá dotar al Estado mexicano de una estructura procuradora de justicia que realmente imponga la ley y el orden en aras de reforzar y hacer respetar al Estado de Derecho; y sobretodo, se logrará consolidar un modelo de procuración de justicia independiente y autónomo que en verdad aplique y pregone el respeto a los principios del Derecho y la justicia dentro del Estado mexicano. Esto, sin olvidar que su estructura deberá estar sustentada en la implementación de conceptos propios de la administración, tales como la eficacia, la eficiencia y la productividad, con el fin de cumplir con el mandato expresado en la Constitución mexicana relacionado con que la administración de justicia debe ser pronta y expedita.

3. El Ejecutivo Federal ha tomado como principal base para llevar a cabo la citada reforma o reestructuración a la opinión pública, pues es ésta la que ha pedido desde hace mucho tiempo que las instituciones procuradoras de justicia se dediquen a hacer el trabajo para el que fueron creadas de manera eficaz y eficiente, por un lado; y a las distintas observaciones, nacionales e internacionales, respecto a la necesidad de modernizar y adecuar, tal y como sucedió en el año de 1900 cuando surgió la Procuraduría General de la República, a la estructura procuradora de justicia mexicana con la intención de hacerla más funcional y acorde con los nuevos tiempos en México y en el mundo.

En este punto ha quedado establecido el por qué y para qué de la necesidad de reformar o reestructurar a la Procuraduría General de la República. Ahora sólo falta establecer el cómo se hará, lo cual será tratado en el último punto de este trabajo.

3.4 La Iniciativa y la Procuraduría.

Como respuesta a todo lo expuesto en el punto anterior el Ejecutivo Federal, presidido por el Presidente Vicente Fox Quesada, presentó ante los medios de comunicación y envió al Senado de la República el día 29 de marzo del 2004 su *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal* en la cual propone transformar, entre otros aspectos, al sistema de procuración de justicia federal y, por ende, a la Procuraduría General de la República.¹⁴³

La *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal* está integrada por dos grandes documentos:

- Documento UNO: *Iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en la cual se encuentra la exposición de motivos que justifica la necesidad de llevar a cabo los diversos cambios que se proponen realizar al texto constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal; la propuesta de redacción de los artículos una vez aprobada su modificación; y los transitorios que deberán cumplirse para la implementación de la reforma en cuestión;¹⁴⁴ y
- Documento DOS: *Iniciativa de decreto por el que se expide el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, la Ley General de Justicia Penal para Adolescentes, la Ley de la Fiscalía General de la Federación, la Ley Orgánica de la Policía Federal, y la Ley de Seguridad Pública, reglamentaria de los párrafos Séptimo y Octavo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley Reglamentaria del*

¹⁴³ La Iniciativa fue acusada de recibo por la Subsecretaría de Enlace Legislativo del Senado de la República dos días después de haberle sido enviada, el 31 de marzo y ese mismo día se procedió a turnarla a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; y de Estudios Legislativos del Senado en donde continúa hasta la fecha (noviembre 2005), y fue publicada en su Gaceta Parlamentaria al día siguiente, el 1 de abril.

¹⁴⁴ Los nuevos textos de los artículos constitucionales, relacionados con la procuración de justicia a nivel federal, propuestos en la Iniciativa se pueden consultar en el Anexo Cinco.

artículo 5 Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, del Código Penal Federal, de la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuyo contenido se encuentran las sustituciones totales y los cambios parciales que habrá de sufrir el ordenamiento jurídico-administrativo en materia de seguridad pública y justicia penal, como consecuencia de la aprobación de las reformas constitucionales referidas en el numeral anterior.

En su contenido se pretende dar solución a la problemática descrita en el punto anterior desde dos vertientes principales.

En primer lugar, se pretende transformar al procedimiento penal mexicano que existe hoy en día para convertirlo en un sistema de tipo acusatorio, el cual implicaría pregonar y defender los principios penales reconocidos internacionalmente tales como la relevancia de la acusación, la imparcialidad del Juez, la presunción de la inocencia, y el esclarecimiento judicial de los hechos, por un lado; e implantar la oralidad, la inmediación, la concentración, la publicidad, la contradicción y la economía procesal como principios rectores del proceso penal que se proyecta implementar, sin olvidar promover el respeto irrestricto a los derechos humanos, por otro.¹⁴⁵

El proceso penal acusatorio dotaría de plena equidad procesal al imputado,¹⁴⁶ al Ministerio Público de la Federación y a la víctima u ofendido del delito, de tal suerte que sería el Juez quien resolvería el asunto sobre la base de los elementos probatorios aportados por las partes, en el marco de los principios rectores del proceso penal citados en el párrafo anterior,

¹⁴⁵ 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, los cuales son el fundamento de la sentencia, pero sin excluir los escritos dentro de los procesos en virtud de que éstos tienen como función dar soporte material a las evidencias y, en algunos casos, dar el anuncio de lo ofrecido en el juicio oral, al mismo tiempo de que documentan el proceso.

Una de las ventajas de los juicios orales radica en la *inmediación*, es decir, cuando el juzgador y los sujetos procesales se encuentran presentes en un mismo lugar para contraponer sus pretensiones sobre la litis que motiva a un proceso, escenario que implica que el Juez esté en posibilidad de analizar no solamente los dichos de los participantes 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 de los hechos presuntamente delictivos.

Lo anterior, da lugar a la necesidad invariable de que el Juez esté presente en el desahogo de las pruebas y de que emita la sentencia, 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 en que las diligencias de las audiencias se realicen de manera pública ante la presencia de la sociedad, y en que las partes tengan conocimiento recíproco de los actos procesales de la contraparte para controvertirlas plenamente lo que garantiza la salvaguarda del principio de *contradicción*, es decir, el equilibrado enfrentamiento de pretensiones entre las partes durante el desahogo de las pruebas.

¹⁴⁶ "Imputado" es el nuevo término incluido en la Iniciativa para referirse al "inculcado o indiciado", tomando en cuenta que estos últimos no son términos compatibles con el derecho de presunción de inocencia que se pretende enaltecer en la misma.

es decir, el proceso penal acusatorio permitiría sancionar los delitos en una forma más práctica y equilibrada de cara a la sociedad, ya que la publicidad de las audiencias daría lugar, en teoría, a que las decisiones de los jueces sean transparentes.

Con estas medidas se pretende desformalizar la investigación ministerial y reducir los requisitos para someter a la consideración judicial el asunto de que se trate, en apego al principio de que sólo aquello que es ofrecido y desahogado en juicio tiene valor probatorio, por un lado; y reasignar los recursos disponibles para la investigación y persecución de los imputados, en concordancia con el principio de economía procesal, por otro.

Asimismo, se contempla erigir como puntal principal del proceso penal acusatorio el hecho de reconocer y respetar, sin excepción alguna, el derecho a la presunción de inocencia, ya que toda persona imputada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se pruebe legalmente su culpabilidad en un juicio seguido con todas las garantías y formalidades previstas por la ley.

Para llevar a cabo lo expuesto anteriormente el Ejecutivo Federal propone, en el Documento UNO, realizar las siguientes modificaciones a algunos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

1. Modificar su artículo 19, con la finalidad de sustituir el término “indiciado” por el de “imputado” para hacer al nuevo texto constitucional compatible con el derecho de presunción de inocencia; y sustituir la figura del auto de formal prisión por la de auto de formal procesamiento, atendiendo a que la primera no es acorde con el derecho del imputado de ser considerado inocente hasta que se dicte una sentencia condenatoria que determine su responsabilidad penal; y
2. Reformar su artículo 20, a efecto de suplantarlo el término “inculcado” por el de “imputado” por la misma razón referida en el numeral anterior para el caso del término “indiciado”; de dar sustento constitucional al proceso penal acusatorio con las características ya referidas; de garantizar al imputado el ser juzgado a través de ese sistema procesal; de contemplar expresamente la presunción de inocencia en aras de precisar la obligación de todas las autoridades de respetar ese derecho; y

de suprimir la facultad del Ministerio Público de oponerse al otorgamiento de la libertad bajo caución en los delitos no graves con el fin de potencializar el citado derecho.

Para complementar lo propuesto en el Documento UNO, el Ejecutivo Federal contempla en el Documento DOS lo siguiente:

1. Expedir un nuevo *Código Federal de Procedimientos Penales* que se apegue a las disposiciones constitucionales que se proponen en el Documento UNO; que sea más acorde con los nuevos tiempos y la problemática actual que enfrenta México en materia de procuración de justicia federal, sobretodo en lo que se refiere a la delincuencia organizada; y que en verdad contribuya a alcanzar el objetivo primordial de un procedimiento penal: descubrir la verdad histórica de los hechos investigados en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, con el objeto de contribuir a restaurar la armonía social;
2. Expedir la *Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales* cuyo principal objetivo sería reestructurar la intervención de las autoridades administrativas, dentro del sistema de justicia penal federal, en la ejecución de las penas privativas de la libertad y de las medidas de seguridad que impongan los jueces y tribunales federales; así como las impuestas por órganos jurisdiccionales de otras entidades federativas y que se cumplan en establecimientos federales, por virtud de los convenios establecidos para ello; y
3. Reformar diversos artículos de la *Ley Federal de Defensoría Pública* para garantizar el profesionalismo y la ética del ejercicio de litigio en materia penal federal.

Ahora bien, en segundo lugar y como condición ineludible para que la vertiente anterior pueda ser consumada, es necesario 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 trastocuen la tarea de procurar justicia a nivel

federal, por lo que la segunda vertiente para dar solución a la problemática aludida en el punto anterior tiene que ver con la transformación de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación en órganos constitucionales autónomos.¹⁴⁷

Los órganos constitucionales autónomos surgen como consecuencia de la fractura ocurrida en “el molde de la división trinitaria de los órganos del poder público tomado de la teología política –tres órganos distintos y un solo poder verdadero-, ante el embate de los sistemas políticos contemporáneos”.¹⁴⁸ Su existencia se justifica “en razón de la necesidad de avanzar en la separación de funciones para que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte; en fin, para que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, y se eviten o controlen los excesos y abusos de los servidores públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y trasnacionales”.¹⁴⁹

Se entiende como órgano constitucional autónomo al “establecido en la Constitución, sin quedar incluido en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general, se trata de órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partido o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales sino también de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder, lo que predica la conveniencia de que sus titulares estén desvinculados de los partidos políticos y de los grupos de presión y de interés”.¹⁵⁰

Debido a las características anteriores, se considera que los órganos constitucionales autónomos¹⁵¹ son instituciones que dan equilibrio político al Estado, al erigirse como defensores de la Constitución y de la democracia. Características que sin duda deben poseer las instituciones encargadas de ejecutar la primordial actividad de procurar justicia a nivel federal en el Estado mexicano, al ser la justicia un criterio que no puede estar sometido a

¹⁴⁷ Las observaciones y medidas a implementar en materia de procuración de justicia federal contenidas en la Iniciativa, también pueden ser aplicadas en el nivel Estatal y en el ámbito de competencia del Ministerio Público del orden común.

¹⁴⁸ Cárdenas Gracia, Jaime F. “Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional”. p. p. 252-255, citado por Jorge Fernández Ruiz en Op. cit. p. 1041.

¹⁴⁹ Ib.

¹⁵⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. p. 1041.

¹⁵¹ Algunos ejemplos vigentes en México de este tipo de órganos son: el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

intereses o caprichos políticos, ni de cualquier otra índole, que no tengan que ver con la estricta aplicación del Derecho y el respeto a la ley.

Por último, también se pretende, dentro de esta segunda vertiente, finalizar con la polémica referida en el punto anterior relativa a la incompatibilidad existente en las atribuciones o facultades propias del Procurador General de la República. Esto, al proponer la transformación de la institución de la que es titular este último en la Fiscalía General de la Federación y en la creación de la Oficina del Abogado General de la Federación, entre las cuales se dividirían las atribuciones o facultades consideradas como incompatibles y que ostenta aquél actualmente.

La Fiscalía General de la Federación, por su parte, sería un órgano que por disposición constitucional contaría con las siguientes características: personalidad jurídica; patrimonio propios; autonomía presupuestaria; y autonomía de gestión.

Con las características citadas, se dotaría a dicho órgano de la independencia suficiente para conformar un órgano técnico y no de tipo político, el cual estaría ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder, de tal suerte que actuaría de forma libre y no bajo consignas; todo con el objeto de que prevalezcan los criterios jurídicos y se eviten interrupciones de carácter político en las tareas de investigación o de acusación, en beneficio del Estado de Derecho.

Igualmente, la Fiscalía General de la Federación mantendría, a través de su titular o del miembro del Ministerio Público que al efecto designare, las facultades que le otorgan actualmente al Procurador General de la República o al agente del Ministerio Público Federal que al efecto eligiere, 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 organización de la institución sugerida no impediría que siguiera teniendo tales facultades.

La nueva institución procuradora de justicia federal estaría conformada por un Fiscal General de la Federación nombrado por el titular del Ejecutivo Federal, con la ratificación del Senado de la República, y duraría en su cargo cinco años con posibilidad de ser ratificado por un periodo igual.¹⁵² Además, al ser el titular del órgano, y siendo este último el sustituto de la Procuraduría General de la República, sería también el nuevo jefe del Ministerio Público de la Federación ya que esta propuesta no lo desaparece, por lo que esta última institución preservaría sus atribuciones fundamentales: la investigación de los delitos del orden federal y persecución de los responsables; y coadyuvar a la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, de manera que permanecería su característica de representación social de la Federación.

La propuesta también pretende facultar al titular del Ministerio Público de la Federación¹⁵³ para que sea parte en las controversias constitucionales que versen sobre intereses de la Federación, al permitirle promover dichas controversias en contra del titular del Ministerio Público de alguna de las entidades federativas e incluso en contra del titular del Poder Ejecutivo Estatal, en razón de que tales titulares pudieran emitir un determinado acto dentro de la esfera de su competencia que invada las facultades de aquél.

Las controversias constitucionales podría promoverlas de igual forma en contra del Poder Ejecutivo Federal cuando éste 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.¹⁵⁴

¹⁵² Del mismo modo, la propuesta en cuestión prevé la existencia de Fiscales de Circuito quienes se encargarían de la investigación y persecución de los delitos en una forma desconcentrada. Estos servidores públicos serían propuestos por el Fiscal General de la Federación al Presidente de la República, para ser designados con la ratificación del Senado, y durarían en su cargo cuatro años con posibilidad de ser ratificados por un tiempo igual, con la salvedad de que serían renovados escalonadamente.

¹⁵³ Se utiliza el término "titular del Ministerio Público de la Federación" y no "Fiscal General de la Federación", a pesar de que éste lo sea según la legislación aplicable, toda vez que según los principios de suplencia y representación de este servidor público, en sus excusas, ausencias y faltas temporales deberá ser suplido por el Fiscal General Adjunto quien ejercerá las atribuciones que la Constitución y los preceptos jurídicos y jurídico-administrativos otorguen de manera indelegable a aquél. Por lo que podría darse el caso de que un asunto se presentara en ausencia del Fiscal General de la Federación, escenario en el que quien actuaría como titular del Ministerio Público de la Federación sería el Fiscal General Adjunto.

¹⁵⁴ De igual manera, la propuesta 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 que gozan de la misma naturaleza y sus facultades se pueden ver invadidas por aquéllos.

Por otro lado, la Oficina del Abogado General de la Federación sería una dependencia del Ejecutivo Federal que tendría que desempeñar las tareas que la Fiscalía General de la Federación, como un órgano constitucional autónomo, no podría llevar a cabo, tales como la representación de la Federación en todos los negocios en que ésta fuese parte, así como en los asuntos en que interviniesen diplomáticos o cónsules generales.

Para realizar lo antepuesto, el Ejecutivo Federal propone, en el Documento UNO, efectuar los siguientes cambios a diversos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

1. Reformar su artículo 21, 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 las delitos y faltas contra la disciplina militar, tal y como lo señala el artículo 13 de la misma, por lo cual estas propuestas de reforma no incluyen al citado fuero; y de contemplar 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;
2. Suprimir de su artículo 29 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 Federal no puede condicionar el ejercicio de una de sus facultades constitucionales al acuerdo con el titular de un órgano 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 mencionado 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 sería una dependencia del Ejecutivo Federal;
3. Ligada a la reforma anterior, se propone la modificación de su artículo 102, apartado A, a efecto de refundar al Ministerio Público de la Federación en la

Fiscalía General de la Federación, la cual como órgano constitucional autónomo sustituiría a la actual Procuraduría General de la República; y adicionarle un apartado C, a efecto de transferir a la Oficina del Abogado General de la Federación las atribuciones o facultades incompatibles con el perfil de la Fiscalía propuesta;

4. Reformar su artículo 105 fracción I, con la intención de establecer los nuevos escenarios en los cuales se podrán promover controversias constitucionales; fracción II, a efecto de sustituir a la figura del Procurador General de la República por la del Fiscal General de la Federación en lo referente a la promoción de acciones de inconstitucionalidad; y fracción III, con el objeto de facultar a la Oficina del Abogado General de la Federación con la atribución de poder 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;
5. Modificar sus diversos artículos en los que se haga referencia en cualquier forma a la Procuraduría General de la República o a su titular, a efecto de sustituirlos por la Fiscalía General de la Federación y el titular de la misma;¹⁵⁵ y
6. Adicionar una fracción VIII a su artículo 116 y reformar el apartado D de su artículo 122, con el fin de establecer un nuevo modelo de Ministerio Público que goce de plena autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios tanto a nivel nacional, en el primer caso, como en el Distrito Federal, en el segundo; con lo cual se lograría que las instituciones procuradoras de justicia locales no se encuentren supeditadas al Poder Ejecutivo correspondiente, quien en la actualidad tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los titulares de aquéllas.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Tales artículos serían: 76, fracción II; 78, fracción V; 89, fracción IX; 93, párrafo segundo; 107, fracciones V, VIII, XIII y XV; 110, párrafo primero; 111, párrafo primero; y 119 párrafos primero y segundo.

¹⁵⁶ El texto de la fracción a agregar al artículo 116 y del apartado una vez reformado del artículo 122 es el mismo:

“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”.

Como complemento de los cambios propuestos al texto constitucional, el Ejecutivo Federal propone en el Documento DOS lo siguiente:

1. Reformar la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, con el objeto de modificar la denominación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal a la de Oficina del Abogado General de la Federación, en función de que a partir de su transformación le corresponderá a ésta atender los asuntos relacionados con la representación de la Federación en todos los negocios en que ésta fuese parte, así como en los asuntos en que interviniesen diplomáticos o cónsules generales. De igual forma, en la propuesta se pretende minimizar los riesgos de corrupción al interior de la Administración Pública Federal, ya que los titulares de las unidades jurídicas de las dependencias federales dependerían jerárquica y funcionalmente del Abogado General de la Federación, quien al fungir como coordinador de los mismos verificaría que su actuar se apegara al marco legal, al mismo tiempo de que dictaría los criterios jurídicos en el despacho de los asuntos que atañan a la Federación. Además, se propone adecuar las referencias que contiene esta ley respecto de la Procuraduría General de la República dada su nueva denominación como Fiscalía General de la Federación, así como ajustar las respectivas referencias a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para cambiarlas por la denominación Oficina del Abogado General de la Federación;
2. Reformar la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, a fin de adecuar su contenido con el nuevo *Código Federal de Procedimientos Penales*, referido anteriormente; de fortalecer las acciones en contra de este tipo de delincuencia; y de sustituir los términos Procuraduría General de la República y Procurador General de la República por los de Fiscalía General de la Federación y Fiscal General de la Federación respectivamente; y
3. Expedir la *Ley de la Fiscalía General de la Federación* cuyo objetivo sería, de acuerdo con el texto propuesto para el artículo 102 constitucional, reorganizar las funciones de la Procuraduría General de la República como Fiscalía General de la Federación en aras de regular la plena autonomía constitucional de ésta. Esto, sobre la base de una adecuada distribución de los recursos y de las cargas de

trabajo; la cooperación interinstitucional e internacional; y la evaluación sistemática y permanente de sus actividades. Su contenido establece las disposiciones necesarias para lograr que la Fiscalía General de la Federación opere como un órgano autónomo del Estado mexicano, que vigile el apego a la Constitución y a la ley por parte de todos los habitantes del país y de las autoridades, en el ámbito de su competencia, y sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades y, desde luego, que concrete la pretensión de castigar las conductas antisociales que afectan a la sociedad mexicana.

Por lo tanto, de acuerdo al último mandato jurídico enlistado y con base en la autonomía que se propone otorgar a la Fiscalía General de la Federación, la organización de este órgano constitucional autónomo, para el adecuado despacho de los asuntos que le competirían así como los correspondientes al Ministerio Público de la Federación, quedaría dividida de la siguiente forma:

- a) Personal Ministerial.- Integrado por el Fiscal General de la Federación; los Fiscales Generales Adjuntos; Fiscales Especializados; Fiscales de Circuito;¹⁵⁷ y Fiscales y Procuradores, con las categorías que se vayan a establecer en las disposiciones reglamentarias que correspondan. Este personal se responsabilizaría de la labor propia del Ministerio Público de la Federación, independientemente de que el Fiscal General de la Federación y el órgano a su mando tendrían sus propias facultades exclusivas e indelegables, en el caso del primero, tal y como en la actualidad las tienen el Procurador General de la República y la institución que preside.¹⁵⁸
- b) Personal Administrativo.- Conformado por el Oficial Mayor; los Coordinadores; Directores Generales; Directores; Subdirectores; Jefes de Departamento; titulares de órganos y unidades técnicas y administrativas, centrales y desconcentradas; y demás servidores públicos que vayan a establecer las disposiciones aplicables.

¹⁵⁷ Los requisitos para ser Fiscal General Adjunto, Fiscal Especializado y Fiscal de Circuito, serían los que se exigen en la legislación vigente para ser Subprocurador, pero se adiciona el tener experiencia en el sistema de justicia.

¹⁵⁸ Se introduce la figura de los "fiscales", con el fin de hacer una distinción clara y precisa del personal que ejercería la función de investigación y persecución de los delitos federales respecto de, quienes dentro de la institución del Ministerio Público de la Federación, tendrían como misión vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad, quienes se denominarían "procuradores". Esto, porque la connotación de fiscales tiene mayor congruencia con las funciones que se encomendarían a aquellas personas quienes ejercerían la investigación de los delitos y la persecución legal de los imputados, bajo el nuevo sistema procesal acusatorio que se propone instaurar en la Iniciativa.

Dicho personal se encargaría de todo aquello que correspondiera a la Fiscalía General de la Federación, con excepción de las facultades constitucionales y legales encomendadas al Ministerio Público de la Federación.

La Fiscalía General de la Federación conservaría la estructura que posee la Procuraduría General de la República actualmente, respecto de los sistemas de especialización y desconcentración territorial y funcional. Dentro de este esquema, y atendiendo a las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada, así como la naturaleza y complejidad de los distintos delitos federales que se contemplan en la legislación correspondiente; se propone sustituir lo que hasta ahora son las Subprocuradurías Especializadas por Fiscalías Especializadas, las cuales asumirían las funciones de investigación y persecución de las diversas ramas delictivas y se compondrían de las unidades especializadas en la investigación y persecución de los diferentes géneros del delito.

Por lo que se refiere al sistema de desconcentración territorial y funcional, se plantea la sustitución de las Delegaciones por Fiscalías de Circuito, cuyas funciones se concentrarían en el ámbito territorial de cada Circuito Judicial Federal (uno por entidad federativa), las cuales contarían con una estructura de operación variable en razón de las necesidades de cada circuito, que se determinaría de conformidad con criterios de incidencia delictiva, densidad de población, características geográficas y la correcta distribución de las cargas de trabajo.

Las Fiscalías de Circuito tendrían atribuciones en materia de integración de averiguaciones previas; ejercicio o no de la acción penal; reserva, incompetencia, acumulación y control de procesos; intervención en juicios de amparo; prevención del delito; servicios a la comunidad; y servicios administrativos, además de las funciones que el Fiscal General de la Federación vaya a considerar conveniente desconcentrar con el objetivo de acercar los servicios de procuración de justicia federal a la población.

De la misma forma, y como parte de la desconcentración territorial referida, se encomendaría a las Fiscalías de Circuito la integración de un sistema de información, que permitiera conocer con oportunidad la legislación del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación a fin de que, en su caso, el Fiscal General de la Federación

podiera promover la acción de inconstitucionalidad respectiva, de conformidad con sus atribuciones como garante de la constitucionalidad y la legalidad.

Por otra parte, el precepto jurídico en cuestión propone también la creación de un *Consejo de la Fiscalía General de la Federación*, con el propósito de garantizar una adecuada coordinación entre los Fiscales y Procuradores del Ministerio Público de la Federación, la Policía Federal y los servicios periciales; de establecer las bases que regirían la suplencia y representación del Fiscal General de la Federación; de cambiar la denominación del *Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal* por la de *Servicio de Carrera del Ministerio Público de la Federación*, el cual abarcaría únicamente los puestos de Fiscales y Procuradores del Ministerio Público de la Federación y conservaría las etapas actualmente establecidas, así como los requisitos señalados, en el primero; de plantear la implementación de un servicio de carrera para el personal de estructura de la Fiscalía General de la Federación (compuesto por los puestos de Director General, Director, Subdirector y Jefe de Departamento), con la finalidad de asegurar la igualdad de oportunidades en el ingreso y en los ascensos en el servicio con base en el mérito y la experiencia, de garantizar la permanencia y estabilidad en el empleo, y fomentar la profesionalización constante de sus integrantes; de conservar los lineamientos establecidos respecto a los procesos de evaluación; de mantener las mismas causas de responsabilidad a las que se encuentran sujetos los integrantes del Ministerio Público de la Federación, los derechos que gozan éstos y el catálogo de sanciones administrativas existente, sólo que ahora serían aplicables a los Fiscales y a los Procuradores de la institución referida; y por último, de incorporar a nivel legal el *Consejo de Participación Ciudadana de la Fiscalía General de la Federación*, que funcionaría como un órgano colegiado de consulta, análisis y opinión que coadyuvaría al diseño y desarrollo de las tareas de procuración de justicia federal, por un lado, y el cual fomentaría la transparencia en la rendición de cuentas de la institución, con la participación de los sectores social y privado, por otro.

En conclusión, las medidas contempladas dentro de las dos vertientes de acción incluidas en el contenido de la *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, para dar solución a la problemática mexicana relativa a la procuración de justicia descrita en el punto anterior, parecen tener argumentos sólidos y una estructura adecuada para hacerlo, ya que se basan en ideas que ya han sido aplicadas en otros países tales como Brasil,

Colombia, Argentina, Paraguay, Perú, entre otros; por lo que dichas medidas significarían una trascendental y positiva evolución, tal y como ocurrió en el año de 1900 cuando fue necesaria la instauración de una institución como la Procuraduría General de la República para dar solidez y credibilidad a la procuración de justicia federal en México, pues esta actividad, y sobretodo la institución encargada de realizarla, presenta hoy en día importantes obstáculos que impiden que su accionar esté acorde con los nuevos tiempos y necesidades de la población en la materia.

De ahí que sea necesario extraer a la institución procuradora de justicia federal del ámbito donde se encuentra en este momento, con el fin de hacerla realmente imparcial, así como de despolitizar y legitimar su proceder. Características que encontraría en su autonomía al garantizar, en teoría, la erradicación de cualquier posibilidad de manipulación que pudiese restarle credibilidad ante los ojos de la sociedad mexicana a la que sirve. Esto, además de que su titular se dedicaría, a partir del momento en que sea aprobada la Iniciativa, única y exclusivamente a desempeñar actividades netamente relacionadas con la procuración de justicia, por lo que dejaría de distraerse en cuestiones de abogacía de la Federación, las cuales son incompatibles con las primeras como ya se demostró en este mismo punto, para concentrarse única y exclusivamente en imponer la ley y el orden dentro del Estado de Derecho mexicano y en favor de la sociedad.

CONCLUSIONES.

Las conclusiones finales derivadas de todo lo expuesto en este trabajo son las siguientes:

- Para que el Estado de Derecho pueda prevalecer en México, es necesario que las instituciones del área de Orden y Respeto estén estructuradas de tal forma que puedan enfrentar de manera eficaz los problemas actuales en la materia.
- La Procuraduría General de la República, como una de esas instituciones, se ha erigido a través de los años como un puntal fundamental del Estado de Derecho mexicano al ser la encargada, junto con el Ministerio Público de la Federación comandado por ella, de velar porque la administración de justicia se lleve a cabo conforme a Derecho y de la manera más pronta y expedita posible; y al ser un vigilante incansable de la constitucionalidad dentro del Estado de Derecho mexicano.
- La Procuraduría General de la República ha sido, desde su creación, una institución inmiscuida en un constante proceso evolutivo que ha tratado de ser paralelo al desarrollo de México, de su problemática, de sus necesidades, de su población y de sus instituciones. Proceso que se evidencia a través de su desarrollo histórico y evolución jurídica-organizacional.
- A pesar de lo anterior, la Procuraduría General de la República presenta hoy en día una problemática estructural, jurídica y de credibilidad derivada del incremento de la delincuencia en el país; de lo lentos, incompetentes, corruptos y burocráticos que se han vuelto los procedimientos penales en México; de la desconfianza que despierta en la sociedad el hecho de que el Procurador General de la República esté bajo el mando directo del Presidente de la República; y de la obvia incompatibilidad que existe entre las atribuciones que le competen al Procurador como titular de la Procuraduría General de la República y como jefe del Ministerio Público de la Federación.
- Dados los problemas enunciados anteriormente, es necesario que la institución encargada de procurar justicia a nivel federal sea reformada y dotada de una nueva

fisonomía, que le permita estar a la par de la evolución de la sociedad mexicana y de las necesidades que ésta tiene actualmente en la materia referida.

- La *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal* sería, de ser aprobada y dado su contenido, una solución factible a la problemática referida.
- Con el sistema penal acusatorio propuesto en la *Iniciativa*, se agilizaría considerablemente la procuración de justicia, y por ende la administración de la misma, y se disminuiría al mínimo la posibilidad de que hubiera corrupción, tanto en el Ministerio Público como en los tribunales.
- Con la instauración de la Fiscalía General de la Federación como un órgano constitucional autónomo, y de la Oficina del Abogado General de la Federación como una dependencia del Ejecutivo Federal, se pondría fin a la añeja polémica respecto a la incompatibilidad de las atribuciones del Procurador, y se restituiría poco a poco la credibilidad del órgano procurador de justicia federal ante la sociedad a la que serviría.
- La *Iniciativa* pretende que el accionar de la nueva institución procuradora de justicia federal quede independizado de cualquier Poder de la Federación, para que sea considerado como un servicio público imparcial y apegado a Derecho.
- Sin embargo, la designación del titular de la Fiscalía General y de los Fiscales de Circuito seguiría presentando el inconveniente de involucrar al titular del Ejecutivo Federal en dicho proceso, lo que implicaría la existencia de una “duda razonable” respecto de un posible sometimiento de los primeros a la voluntad de aquél.
- El Abogado General de la Federación se erigiría como el único representante de la Federación en todos los asuntos que le atañeran a ésta, sin presentar ningún conflicto de intereses en el proceso del cual formara parte.
- Las medidas propuestas en la *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, representan una evolución urgente y necesaria de las instituciones procuradoras de justicia en México, con el fin de que ésta no deje de ser vista por la

sociedad como un servicio público imparcial, eficaz, eficiente y apegado a Derecho, por un lado; y de evitar al máximo las manipulaciones e intromisiones políticas en asuntos que sólo atañen a la estricta, pronta y expedita aplicación de la ley y la justicia, por otro.

PROPUESTAS.

Para que las medidas planteadas en la *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal* fuesen más sólidas, y en consecuencia obtengan mejores resultados, se propone complementar con lo siguiente:

- Dado que la segunda vertiente de acción de la Iniciativa, en materia de procuración de justicia federal, se basa en la transformación de la institución a cargo de tan importante actividad en un órgano constitucional autónomo, y de que éste no sería el primero en su clase dentro de la legislación mexicana; se considera ineludible dar el paso definitivo en el reconocimiento explícito y bien definido de este tipo de órganos dentro del texto constitucional. Esto, debido a que se podría calificar como contradictorio lo dispuesto en el artículo 49 constitucional, en el sentido de que el poder público se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes a repartir; con lo establecido en los artículos 28 y 41 de la misma ley suprema, los cuales prevén la creación de sendos órganos constitucionales autónomos a los que se asignan, para su ejercicio, funciones específicas del poder público. Para ello se propone adicionar al texto del artículo 49 constitucional dos párrafos, tercero y cuarto, a fin de plasmar explícitamente dicho reconocimiento.¹⁵⁹
- Se considera pertinente modificar los párrafos primero y tercero del texto propuesto en la Iniciativa para el artículo 102 constitucional, apartado A, a fin de que se haga mención expresa del Ministerio Público de la Federación como parte de las instituciones procuradoras de justicia a nivel federal, toda vez que la propuesta no lo desaparece y en el texto sugerido se da a entender que la función del Ministerio Público sólo podría ser ejercida por el Fiscal General de la Federación. Asimismo, se propone modificar el párrafo segundo del mismo artículo con la finalidad de que la designación del Fiscal General y de los Fiscales de Circuito sean atribución del Senado, sin que este proceso involucre intervención alguna del titular del Ejecutivo

¹⁵⁹ Ver Anexo Seis.

Federal, para que de esta manera no se deje lugar a dudas respecto de la independencia de los primeros a la voluntad de aquél.¹⁶⁰

- De ser aprobada la Iniciativa, sería necesario actualizar lo más pronto posible no sólo los pocos preceptos jurídicos contenidos en la misma, sino todo el ordenamiento jurídico-administrativo que compete en la actualidad a la institución procuradora de justicia a nivel federal, el cual como se puede ver en este trabajo abarca muchos más preceptos de los señalados en la Iniciativa, a efecto de evitar la posible existencia de “lagunas” o “vacíos” legales que pudieran obstaculizar el desempeño del órgano propuesto con el paso del tiempo.
- Un órgano como el propuesto requerirá de recursos presupuestales suficientes para el desempeño de sus actividades, por lo que es fundamental que se le dote del dinero necesario para que no escatime esfuerzos en el cumplimiento de todos sus objetivos. Para ello sería ideal que se le destinara un porcentaje mínimo fijo anual del PIB o del presupuesto federal, con el fin de despolitizar dichos recursos.
- Sería prudente que, una vez instaurada la Fiscalía General de la Federación, ésta aprovechara lo más que se pueda a los medios de comunicación, sobretudo los electrónicos dada su amplio alcance y popularidad, para acercarse más a la sociedad y difundir su labor, tal y como lo hacen hoy en día otros órganos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e incluso la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sería necesario poner énfasis en la actualización constante y en la aplicación rigurosa de los programas de profesionalización de los servidores públicos que laboren en la institución propuesta, así como en la elaboración de manuales de organización y de procedimientos de la misma, con el fin de reducir al mínimo la corrupción y la lentitud de los procedimientos penales y tener en consecuencia una procuración de justicia más ágil y eficaz.

¹⁶⁰ Ib.

- El accionar de la nueva institución procuradora de justicia federal deberá basarse en políticas públicas efectivas en esta materia, estableciendo los mecanismos idóneos para la adecuada coordinación entre ésta y las instituciones procuradoras de justicia de las entidades federativas para la definición de proyectos y programas conjuntos.
- Para reducir el tiempo de integración de las averiguaciones previas, se propone incorporar constantemente nuevas tecnologías informáticas y personal especializado del mismo en la medida en que lo permitan los recursos presupuestales autorizados.
- Por último, es urgente exhortar al Senado de la República para que acelere el paso en la aprobación de la multicitada Iniciativa, toda vez que se ha demostrado que la procuración de justicia mexicana se encuentra en graves problemas que podrían desencadenar en un debilitamiento aún más grave del Estado de Derecho en México.

ANEXOS

Anexo Uno.

Reseña histórica de la Procuraduría General de la República a través del Siglo XX.¹⁶¹

- Durante los últimos años de la presidencia de Venustiano Carranza (1918-1920), la Sección Consultiva de la Procuraduría, que tenía a su cargo el atender los cuestionamientos técnico-jurídicos de las demás dependencias del Ejecutivo Federal creció mucho, ya que inclusive conocía y resolvía interrogantes planteadas por gobiernos estatales sobre interpretación de las leyes o sobre el sentido de los preceptos constitucionales. Igualmente, y de acuerdo a las disposiciones que acerca de bienes eclesiásticos contenía la Carta Magna de 1917, tocó a la Procuraduría General de la República reivindicar dichos bienes en favor de la Nación en cumplimiento de los artículos 27 y 130 de la ley Suprema.

- En la presidencia provisional de Adolfo de la Huerta (1920), el accionar de la Procuraduría se concentró únicamente en sus tres principales ejes operativos: la persecución de los delitos federales, la intervención en los procesos de amparo y la consultoría jurídica del Gobierno Federal.

- Bajo la administración del General Álvaro Obregón (1920-1924), estuvo a cargo de la Procuraduría, de acuerdo con la *Ley para Elecciones de los Poderes Federales*, la intervención en los procesos por infracciones a dicha ley. De aquella época datan asimismo las primeras controversias que, con fundamento en el artículo 105 constitucional, se suscitaron principalmente entre la Federación y algún Estado correspondiéndole a la institución la representación y defensa de la primera. También en esta época la Procuraduría General de la República, en ejercicio de su representación, promovió procesos civiles para resarcir los daños causados por diversas rebeliones como las de Francisco Murguía, Carlos Green, Juan Carrasco, Celso Cepeda, Manuel Lárraga y Cástulo Pérez.

¹⁶¹ Información basada en el contenido de las publicaciones de la Procuraduría General de la República, tales como las Memorias de la PGR y los Informes de labores de la misma.

- En la administración del General Plutarco Elías Calles (1924-1928), la historia de la Procuraduría General de la República se caracterizó por las implicaciones que suscitó la “cuestión religiosa”. Por lo que respecta a los preceptos contenidos en el artículo 27 constitucional, en lo relativo a bienes eclesiásticos, se creó e impulsó el Departamento de Nacionalización de Bienes y desapareció el Departamento Consultivo, que anteriormente tomara auge, por lo que las funciones de éste último fueron absorbidas directamente por el Procurador o sus agentes auxiliares. En esta época aumentó el número de detenciones y consignaciones por los llamados delitos religiosos. Recuérdese la denominada *Ley Calles* que reglamentaba, en materia penal, el artículo 130 de la Constitución. Durante su mandato, la Procuraduría General de la República contaba con los siguientes departamentos o secciones: Sección Administrativa, Sección de Turno, Sección de Archivo, Biblioteca y Estadística, Sección de Nacionalización de Bienes, Policía Judicial Federal y Sección de Agentes Auxiliares, además de los agentes adscritos a los diversos Tribunales Federales.

- En el periodo de Don Emilio Portes Gil (1928-1930) como Presidente Provisional no se presentó algún evento de relevancia que incluyera a la Procuraduría.

- Bajo el gobierno de Don Pascual Ortiz Rubio (1930-1932), se reinstauró el Departamento Consultivo, a cuyos criterios legales debían someterse las demás dependencias del Ejecutivo; se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal (31 de diciembre de 1931) integrada con representantes de todas las dependencias ejecutivas, cuya misión era revisar los proyectos de ley, reglamentos y circulares, coordinando a las diversas dependencias en materia legal a fin de evitar discrepancias y posibles inconstitucionalidades; se pretendió que en todo proceso de amparo la intervención del Ministerio Público Federal no fuera siempre rutinaria, para lo cual se solicitó que el respectivo “pedimento fiscal” fuera el resultado de un estudio serio y profundo, que coadyuvara efectivamente con la justicia constitucional; se reestructuró a la Policía Judicial Federal; se procuró la especialización de los agentes auxiliares; y se trató de limpiar al máximo los desistimientos de acciones penales y conclusiones no acusatorias, que entonces correspondían a los agentes adscritos a los Juzgados de Distrito. Además, la Procuraduría mantuvo su acción en

materia de bienes eclesiásticos y le correspondía también representar a la Hacienda Pública en aquellos litigios en que el demandado fuera el Fisco Federal.

- Fue de suma importancia la participación que tuvo la Procuraduría General de la República, en la formulación de los proyectos de reforma legal que se llevaron a cabo bajo el gobierno del Presidente Sustituto Abelardo L. Rodríguez, quien ocupó la presidencia de 1932 a 1934.

- Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), la Procuraduría General de la República contribuyó a la elaboración de importantes proyectos de ley, tales como la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, la *Ley de Amnistía* para reos políticos y, respecto a la libertad de ideas, el Presidente Cárdenas giró a la Procuraduría un acuerdo cuya finalidad era garantizar la libertad de pensamiento y prensa, relevando de responsabilidad a quienes hicieran críticas sobre el funcionamiento del régimen. Además, la Procuraduría emprendió la lucha contra el tráfico de enervantes, tratando de impedir tanto la siembra como las importaciones de drogas. Asimismo, inició pláticas con los Jueces de Distrito en el Distrito Federal con el objeto de que, en determinados casos y según la responsabilidad del presunto responsable, se consideraran las consecuencias del delito, a fin de que no se concediera al culpable la libertad caucional. Ello, fundándose en lo dispuesto en el artículo 399, del Código Federal de Procedimientos Penales. La obra que desarrolló la Procuraduría General de la República durante estos años, siempre se circunscribió a los lineamientos generales del Plan Sexenal del General Cárdenas junto con lo determinado en la Constitución, en la Ley Orgánica de 1934 y en la legislación secundaria en la materia. También fue durante este periodo cuando se publicó el 10 de enero de 1936 la nueva *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que sigue vigente hasta nuestros días.

- En la presidencia de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), la Procuraduría General de la República tuvo una importante participación en la imposición, cumplimiento y vigilancia de las medidas de emergencia implementadas por el gobierno federal, como consecuencia del estado de emergencia creado por la 2ª Guerra Mundial; las

cuales tenían como objetivo salvaguardar el bienestar social. Sin que esto significara el descuidar sus funciones primordiales establecidas en la Constitución y en su nueva Ley Orgánica.

- Bajo el gobierno de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), se hicieron diversas reformas al *Código Penal Federal*, en 1947, que en general significaron un incremento en la severidad de las penas señaladas en el capítulo de delitos contra la salud. También se llevaron a cabo numerosas reformas al juicio constitucional de amparo, en 1950, a través de la modificación de los artículos 19, 27 y 86 de la *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal* de 1942 y de los artículos 103 y 107 constitucionales, que dieron como resultado el facultar al Procurador General de la República en los asuntos de su jurisdicción competencial para que representara al Presidente de la República; y el facilitar el sistema de notificaciones en los amparos interpuestos contra actos del Ejecutivo de la Unión, al determinar que los titulares de los órganos del Estado a los que se encomendara la promulgación de las leyes o quienes representaran a dichos órganos, podrían imponer, en todo caso, el recurso de revisión de amparos.
- En el periodo presidencial de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), destacaron las diligencias realizadas en la campaña contra los traficantes de drogas y se modernizaron los laboratorios de la Procuraduría. El 30 de diciembre de 1954, México se adhirió a la Organización Internacional de la Policía Criminal conocida como INTERPOL. Además se presentó un anteproyecto para una nueva *Ley de Extradición*, tomando en cuenta que el Ministerio Público de la Federación y la Procuraduría General de la República intervienen en este tipo de procedimiento.
- Durante la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), se expidió la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo* por lo que tocó a la Procuraduría enfrentar los amparos interpuestos por las compañías petroleras en contra de dicha ley. También tuvo participación en diversos juicios reivindicatorios de terrenos nacionales; en la defensa de veintiún marinos mexicanos acusados por los delitos de atentado y hurto durante el conflicto armado entre México y Guatemala

en 1958; en el caso Merino relacionado con una acusación de malversación de fondos en la empresa Petróleos Mexicanos; y en diversas pugnas agrarias.

- En el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la Procuraduría puso mayor énfasis en la atención de las pugnas agrarias, creando una oficina dependiente de la Dirección General de Averiguaciones Previas para atender los problemas jurídicos en esta materia; y continuó con las actividades contra el narcotráfico. En el período de septiembre de 1968 a agosto de 1969, la Procuraduría dio cuenta de las averiguaciones previas que se abrieron por los delitos de sedición, asociación delictuosa, incitación a la rebelión y otros, con motivo de las denuncias formuladas por diversas policías del Distrito Federal, en relación con los hechos ocurridos en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968. En materia de amparo, la institución estableció diversos lineamientos respecto a la manera de formular los pedimentos en los juicios de amparo en los que refería, entre otras cosas, que cada pedimento debía entenderse y comprenderse sin necesidad de recurrir a los autos del juicio; y que debía contener un planteamiento del problema a resolver con una argumentación razonada y fundada, sin olvidar proponer una iniciativa de solución. Asimismo, establecía que, pudiendo coincidir o no con los de las otras partes del juicio, el punto de vista del Ministerio Público de la Federación o del Procurador General de la República se obligaba a contemplar prioritariamente, y dentro del orden constitucional, el interés público, los derechos de la sociedad o las conveniencias del Estado.
- Durante la administración de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), fue cerrada la oficina de asuntos agrarios de la Procuraduría y se creó la Unidad Técnica en Materia de Amparo. Se realizó una intensa actividad legislativa en la que participó la institución, pues se sugirieron quince reformas a la Constitución que implicaron modificaciones o adiciones a cuarenta artículos. También participó en ciento diecinueve reformas legales, setenta y seis reglamentarias y cuatrocientos sesenta y seis nuevos decretos. Además, fue en este periodo cuando se elaboraron los reglamentos interiores de las diferentes Secretarías de Estado y se creó, en 1976, el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

- En la presidencia de José López Portillo (1976-1982), la Procuraduría dedicó particulares esfuerzos a transformar su organización dentro del marco de la reforma administrativa, promovida por el Ejecutivo Federal. Para esto, integró la Comisión Interna de Administración y Programación; creó el sistema de Orientación, Información y Quejas, dependiente de la Unidad de Relaciones Públicas e Información; estableció un módulo de información con directorios, cédulas de registro de quejas y sugerencias, listados y terminal de computadora para proporcionar información al público sobre detenidos y su situación jurídica; creó la Unidad de Informática para actualizar los sistemas de la institución; con motivo de las reformas en materia de amparo publicadas en el Diario Oficial de 7 de enero de 1979, realizó cambios sustantivos en las actividades desarrolladas por la Unidad Técnica en Materia de Amparo, a fin de adaptarla a los nuevos procedimientos para la intervención del Ministerio Público de la Federación en los juicios correspondientes; reorientó los programas de capacitación del Instituto Técnico en dos órdenes sustantivos, primero, en la investigación de materias que son competencia de la Procuraduría General de la República y segundo, en el sistema de selección y capacitación del personal administrativo, técnico y profesional; estableció, dentro de la Dirección General de la Policía Judicial Federal, el sistema electrónico de identificación (fichas signaléticas) con un banco de datos de acceso inmediato, que contiene los principales datos y características de los individuos con antecedentes penales del orden federal en todo el país; y expidió el *Reglamento de la Policía Judicial Federal* (5 de noviembre de 1981). También participó, entre 1977 y 1978, en la elaboración del anteproyecto de *Ley de Amnistía* en relación con quienes, sin realizar actos que atentaran contra la vida o la integridad corporal, cometieron delitos actuando bajo el influjo de un móvil político. Entre 1978 y 1979 la Procuraduría participó junto con la Secretaría de Gobernación en la elaboración del anteproyecto de *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal, así como de los altos funcionarios de los Estados*.
- Bajo la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), continuó la lucha contra el narcotráfico como había sucedido desde hacía décadas; se creó el programa llamado *Atención de la Farmacodependencia (ADEFAR)*; compareció por primera vez en la historia (27 de diciembre de 1982) el titular de la Procuraduría a

rendir su informe de actividades ante el Senado de la República; se estableció, en 1982, dentro de la Constitución la existencia de un sistema de planeación democrática; y se emitió el 30 de mayo de 1983 el primer *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, y el 17 de enero de 1985 el primer *Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal*. Se realizaron también numerosas reformas constitucionales sobre las faltas de la policía y responsabilidad de los servidores públicos; la libertad caucional del procesado; la suplencia de la queja en el amparo; la independencia judicial y justicia local; y sobre la modificación de las bases para el conocimiento del amparo directo, con ésta última la Suprema Corte atendería el control de constitucionalidad y los tribunales colegiados se ocuparían del amparo-casación. Y se crearon leyes referentes a las faltas de policía y buen gobierno, y a la prevención y sanción de la tortura.

- En el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y con el fin de coadyuvar a la instrumentación y consecución de las estrategias planteadas en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, la Procuraduría General de la República presentó una estructura orgánica en la cual implementaba varios cambios con el objetivo de fortalecer su capacidad para poder asegurar que sus funciones sirvieran a la sociedad en la pronta y expedita procuración de justicia. Para ello, se estableció la siguiente estructura: Subprocuraduría Jurídica y de Programas Sociales; Subprocuraduría de Procedimientos Penales; Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico; Oficialía Mayor; Contraloría Interna; las Direcciones Generales (Jurídica, Amparos, de Participación Social y Orientación Legal, de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, de Servicios Periciales, de Policía Judicial Federal, de Procedimientos Penales en Delitos relacionados con Estupefacientes y Psicotrópicos, de Relaciones Internacionales, de Investigación de Narcóticos, de la Campaña contra la Producción de Narcóticos, de Recursos Humanos y Financieros, de Recursos Materiales, de Servicios Aéreos, y la Unidad de Comunicación Social); y los órganos desconcentrados (Delegaciones Estatales y un órgano sectorizado, y el Instituto Nacional de Ciencias Penales). Para lograr lo anterior, se reformaron en 1990 el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* y la ley orgánica de la institución vigentes en este sexenio. Además, se creó un Sistema Integrado de Control, a cargo de la

Contraloría Interna de la institución, que evaluaría el desempeño de todos los funcionarios y de los procedimientos que llevara a cabo la Procuraduría. Se continuó desarrollando la desconcentración de la institución, a través de la creación de más Delegaciones Estatales (antes llamadas de Circuito); de más Agencias del Ministerio Público de la Federación; y de la expansión de la figura del Ministerio Público Federal Itinerante en toda la República. Se reformó, en 1989 y en 1990, el Código Federal de Procedimientos Penales para promover la prontitud en el procedimiento y tener una mejor aplicación de Justicia en el juicio penal federal, reduciendo términos y simplificándose trámites en algunas etapas procesales. También en 1990 se dio inicio con los programas de profesionalización de los servicios de Procuración de Justicia; se continuó impulsando la lucha contra el narcotráfico a través de los programas ya existentes desde el sexenio anterior; se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, la Comisión para la Prevención del Delito, la Fiscalía Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, la Comisión Interna de Programación y Administración, las Subprocuradurías Especial y General, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, y la Unidad de Información de Interprocuradurías.

- Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se ordenó la desaparición del Instituto Nacional para el combate a las Drogas; se creó el Centro de Control de Confianza, cuya responsabilidad era evaluar física y psicológicamente a los funcionarios de la institución de manera periódica; se continuó con el proceso de descentralización; y se implementaron diversos cursos de capacitación y actualización para los agentes del Ministerio Público de la Federación. Además se crearon, al interior de la Procuraduría, las llamadas Fiscalías Especializadas en la Rama de Averiguaciones Previas para la Atención en Materia de Delitos Contra la Salud; para la Atención en Materia de Delitos Fiscales y de Banca; para la Atención de Delitos Previstos en Leyes Especiales y Casos Relevantes; y para la Atención de Delitos Patrimoniales No Violentos.

Anexo Dos.

Atribuciones de la Procuraduría General de la República y su titular de acuerdo con la Ley Orgánica de la institución publicada en diciembre del 2002.

Artículo 5.- Corresponde a la Procuraduría General de la República:

I. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* y demás disposiciones aplicables. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría deberá:

- a) En el ámbito de su competencia, promover, celebrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la ley de la materia;
- b) Participar en las instancias y servicios a que se refiere la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*; y
- c) Participar en las acciones de suministro, intercambio y sistematización de información, en los términos previstos por la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

II. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría deberá:

- a) Fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a las garantías individuales y los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte; y
- b) Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, conforme a las normas aplicables.

III. Participar en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevea la *Ley de Planeación* y demás disposiciones aplicables.

Para los efectos de la participación de la Procuraduría General de la República en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ésta realizará los estudios, elaborará los proyectos y promoverá ante el Ejecutivo Federal los contenidos que en las materias de su competencia se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo, así como a los programas que del mismo se deriven;

IV. Promover la celebración de tratados, acuerdos e instrumentos de alcance internacional, así como darles seguimiento, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, con la intervención que en su caso corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

V. Opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Establecer medios de información a la comunidad, en forma sistemática y directa, para dar cuenta de las actividades de la Institución;

VII. Orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean competencia de la Institución, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate;

VIII. Ofrecer y entregar, con cargo a su presupuesto, recompensas en numerario a aquellas personas a quienes auxilien eficientemente otorgando información sobre las averiguaciones que realice, o bien, a quienes colaboren en la localización o detención de personas en contra de las cuales existan mandamiento judicial de aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico, el Procurador General de la República determine;

IX. Celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciantes y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores; y

X. Las demás que prevean otras disposiciones legales.

Artículo 6.- Son atribuciones indelegables del Procurador General de la República:

I. Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades de la Procuraduría General de la República. En esas comparecencias y bajo la responsabilidad del Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, o aquella que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva;

II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables;

III. Formular petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;

IV. Denunciar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios de amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 107, fracción XIII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*;

V. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la *Constitución Política de los Estados Unidos*

Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de esta Ley, así como el de las reformas al mismo, que juzgue necesarias;

VII. Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de instrumentos internacionales en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias de la Administración Pública Federal;

VIII. Concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable;

IX. Celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, de conformidad con el artículo 119 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la *Ley sobre la Celebración de Tratados*;

X. Celebrar acuerdos, bases de colaboración, convenios y demás instrumentos jurídicos con autoridades federales y con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados integrantes de la Federación y municipios, así como con organizaciones de los sectores social y privado;

XI. Crear consejos asesores y de apoyo que coadyuven en la solución de la problemática que implica las distintas actividades de la Institución; y

XII. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Anexo Tres.

Estructura Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República* establece en su artículo 10 que “para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

- I. Subprocuradores;
- II. Oficial Mayor;
- III. Visitador General;
- IV. Coordinadores;
- V. Titulares de Unidades Especializadas;
- VI. Directores Generales;
- VII. Delegados;
- VIII. Agregados;
- IX. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y
- X. Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones aplicables.”

Según lo dispuesto en el artículo 2 del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, su estructura orgánica se divide en unidades administrativas y órganos desconcentrados.

Las unidades administrativas que la integran son:

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;
- Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo;

- Unidad de Operaciones;
- Dirección General de Comunicación Social;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Constitucionalidad;
- Dirección General de Normatividad;
- Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica;
- Dirección General de Cooperación Internacional;
- Dirección General de Control de Averiguaciones Previas;
- Dirección General de Control de Procesos Penales Federales;
- Dirección General de Amparo;
- Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección;
- Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos;
- Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;
- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;
- Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales;
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;
- Dirección General de Recursos Humanos;
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Dirección General de Telemática;
- Dirección General de Control y Registro de Aseguramientos Ministeriales;
- Dirección General de Servicios Aéreos;
- Dirección General de Visitaduría;
- Dirección General de Inspección Interna;
- Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación;
- Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución;

- Dirección General de Planeación Policial;
- Dirección General de Investigación Policial;
- Dirección General de Análisis Táctico;
- Dirección General de Despliegue Regional Policial;
- Dirección General de Operaciones Especiales;
- Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol;
- Dirección General de Intercepción;
- Dirección General de Erradicación;
- Dirección General de Planeación e Innovación Institucional;
- Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional;
- Dirección General de Formación Profesional;
- Dirección General del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal; y
- Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.

Asimismo, los órganos desconcentrados que forman parte de la Procuraduría General de la República son:

- Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia;
- Centro de Evaluación y Desarrollo Humano;
- Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal;
- Delegaciones; y
- Agregadurías.

De acuerdo con el organigrama vigente manejado por la Procuraduría General de la República, basado en lo ordenado por el reglamento de su Ley Orgánica, la organización de la institución es la siguiente:

1. Procurador General de la República (PGR).

1.1. Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

- 1.2. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJA).
 - 1.2.1. Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías (CAIA).
 - 1.2.1.1. Dirección General de Extradiciones y Asistencia Jurídica (DGEAJ).
 - 1.2.1.2. Dirección General de Cooperación Internacional (DGCI).
 - 1.2.1.3. Agregadurías (A).¹⁶²
 - 1.2.2. Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ).
 - 1.2.3. Dirección General de Constitucionalidad (DGC).
 - 1.2.4. Dirección General de Normatividad (DGN).

- 1.3. Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA).
 - 1.3.1. Coordinación General de Delegaciones (CGD).
 - 1.3.1.1. Delegaciones (Deleg).¹⁶³
 - 1.3.2. Dirección General de Control de Averiguaciones Previas (DGCAP).
 - 1.3.3. Dirección General de Control de Procesos Penales Federales (DGCPPF).
 - 1.3.4. Dirección General de Amparo (DGA).

- 1.4. Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO).
 - 1.4.1. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud (UEIDCS).
 - 1.4.2. Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UEITATA).
 - 1.4.3. Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (UEIOFAM).
 - 1.4.4. Unidad Especializada en Investigación de Secuestros (UEIS).
 - 1.4.5. Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos (UEITMIO).
 - 1.4.6. Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (UEIARV).

¹⁶² Existen ocho Agregadurías: Unión Europea y Suiza; Washington, D. C.; Los Ángeles, California; San Antonio, Texas; San Diego, California; El Paso, Texas; Centroamérica con sede en Guatemala; y Bogotá, Colombia.

¹⁶³ Existen 32 Delegaciones, una por cada Estado de la República y una por el Distrito Federal.

- 1.5. Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (SIEDF).
 - 1.5.1. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (UEIDDAPI).
 - 1.5.2. Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (UEIDFF).
 - 1.5.3. Unidad Especializada en Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia (UEIDSPAJ).
 - 1.5.4. Unidad Especializada en Investigación de Delitos Contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (UEIDALE).

- 1.6. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad (SDHAVSC).
 - 1.6.1. Dirección General de Promoción de la Cultura de Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección (DGPCDHAQI).
 - 1.6.2. Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos (DGARACDH).
 - 1.6.3. Dirección General de Atención a Víctimas del Delito (DGAVD).
 - 1.6.4. Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (DGPDSC).

- 1.7. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).
 - 1.7.1. Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales (DGJMDE).
 - 1.7.2. Dirección General de Averiguaciones Previas en Materia de Delitos Electorales (DGAPMDE).
 - 1.7.3. Dirección General de Control de Procesos y Amparo en Materia de Delitos Electorales (DGCPAMDE).
 - 1.7.4. Dirección General de Coordinación, Desarrollo e Innovación Gubernamental en Materia de Delitos Electorales (DGCDIGMDE).
 - 1.7.5. Dirección General de Información y Política Criminal en Materia de Delitos Electorales (DGIPCMDE).

1.8. Oficialía Mayor (OM).

- 1.8.1. Dirección General Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP).
- 1.8.2. Dirección General de Recursos Humanos (DGRH).
- 1.8.3. Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales (DGRMSG).
- 1.8.4. Dirección General de Telemática (DGT).
- 1.8.5. Dirección General de Control y Registro de Aseguramiento Ministerial (DGCRAM).
- 1.8.6. Dirección General de Servicios Aéreos (DGSA).
- 1.8.7. Centro de Evaluación y Desarrollo Humano (CEDH).

1.9. Visitaduría General (VG).

- 1.9.1. Dirección General de Visitaduría (DGV).
- 1.9.2. Dirección General de Inspección Interna (DGII).
- 1.9.3. Dirección General de Supervisión e Inspección Interna para la Agencia Federal de Investigación (DGSIIAFI).
- 1.9.4. Dirección General de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la Institución (DGDCSPI).

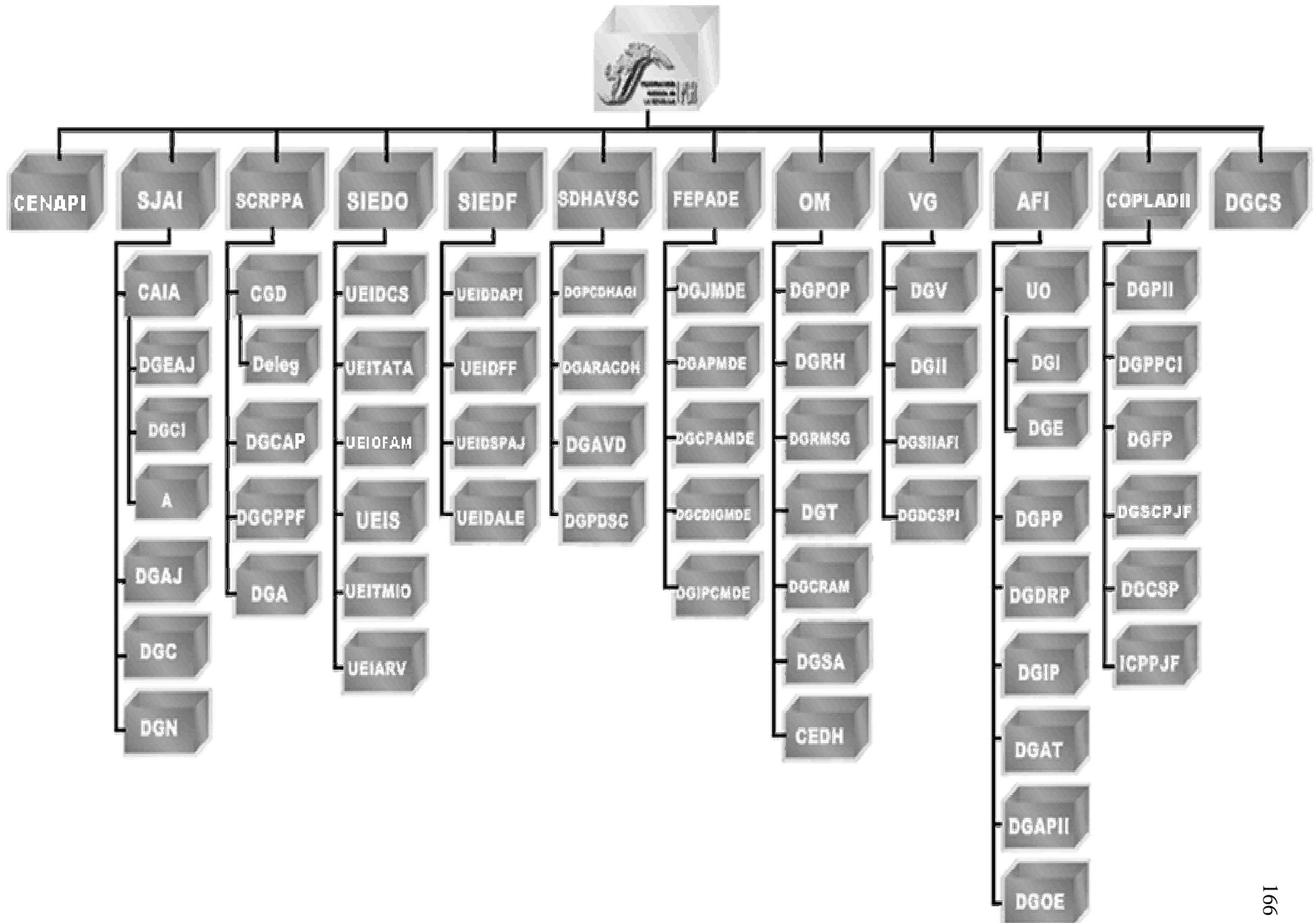
1.10. Agencia Federal de Investigación (AFI).

- 1.10.1. Unidad de Operaciones (UO).
 - 1.10.1.1. Dirección General de Intercepción (DGI).
 - 1.10.1.2. Dirección General de Erradicación (DGE).
- 1.10.2. Dirección General de Planeación Policial (DGPP).
- 1.10.3. Dirección General de Despliegue Regional Policial (DGDRP).
- 1.10.4. Dirección General de Investigación Policial (DGIP).
- 1.10.5. Dirección General de Análisis Táctico (DGAT).
- 1.10.6. Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e Interpol (DGAPII).
- 1.10.7. Dirección General de Operaciones Especiales (DGOE).

- 1.11. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII).
 - 1.11.1. Dirección General de Planeación e Innovación Institucional (DGPII).
 - 1.11.2. Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional (DGPPCI).
 - 1.11.3. Dirección General de Formación Profesional (DGFP).
 - 1.11.4. Dirección General de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal (DGSCPJF).
 - 1.11.5. Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales (DGCSP).
 - 1.11.6. Instituto de Capacitación y Profesionalización en Procuración de Justicia Federal (ICPPJF).

- 1.12. Dirección General de Comunicación Social (DGCS).

ORGANIGRAMA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA



Anexo Cuatro.

Atribuciones, de tipo personal e indelegable, que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República le otorga al titular de la misma.

Artículo 11.- El Procurador ejercerá en forma personal y no delegable, además de las facultades (o atribuciones) contenidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica, las siguientes:

I. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. Nombrar a los coordinadores, titulares de las unidades especializadas, jefes de unidad, directores generales, delegados, agregados y fiscales especiales, a excepción del Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales, quien será nombrado en términos de lo previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica;

III. Designar, en casos excepcionales, agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, agentes de la Policía o peritos, en términos del artículo 35 de la Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables;

IV. Someter a consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento del Servicio de Carrera y demás normas reglamentarias;

V. Fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría, considerando la opinión del Sindicato;

VI. Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley Orgánica, este Reglamento y el Reglamento de Servicio de Carrera, así como en los casos no previstos en los mismos;

VII. Determinar mediante Acuerdo, en los casos no previstos en este Reglamento, la distribución de facultades entre las unidades administrativas centrales y las Delegaciones en las entidades federativas, así como las Agregadurías en el extranjero;

VIII. Dictar las políticas institucionales en materia de procedimientos penales federales en que estén involucradas personas que pertenezcan a algún pueblo indígena, así como las acciones necesarias para impulsar que tengan un efectivo acceso a la justicia, de conformidad con el artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Emitir la normatividad en materia de recompensas, a que se refiere el artículo 5 fracción VIII de la Ley Orgánica; y

XI. Las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones.

Anexo Cinco.

Artículos constitucionales, relativos a la procuración de justicia federal, modificados de acuerdo a lo propuesto en la Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.

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;

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 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 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.

...

...

Anexo Seis.

Textos sugeridos en las propuestas finales para los artículos 49 y 102 constitucionales.

Artículo 49.- ...

...

Además de los órganos y organismos que integran a dichos Poderes existen otros órganos, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las funciones del Estado consideradas como prioritarias donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Los diferentes órganos y organismos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Artículo 102.-

A. La función del Ministerio Público a nivel federal estará a cargo de la Fiscalía General de la Federación, del Fiscal General de la Federación y del Ministerio Público de la Federación, el cual estará presidido por el segundo. La Fiscalía General de la Federación será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Fiscalía General de la Federación estará presidida por un Fiscal General y contará con Fiscales de Circuito, designados todos por el Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Los Fiscales de Circuito serán propuestos al Senado por el Fiscal General. 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 de la Federación 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 de la Federación y del orden común, dentro de sus respectivos ámbitos, la procuración de los intereses públicos y sociales ante los tribunales.

...

...

...

...

B...

C...

Anexo Siete.***Relación de titulares de la Procuraduría General de la República 1900-2005.***

<i>NOMBRE</i>	<i>PERIODO</i>
Rafael Rebollar	14 octubre 1900-25 mayo 1911
Manuel Castelazo Fuentes	26 mayo 1911-5 noviembre 1911
Adolfo Valles	6 noviembre 1911-20 febrero 1913
Francisco Modesto de Olaguíbel	8 enero 1914-5 noviembre 1914
Vicente Castro	6 noviembre 1914-agosto de 1916
Pascual Morales y Molina	1 septiembre 1916-3 mayo 1917
Pablo A. de la Garza	17 junio 1917-30 octubre 1918
Carlos Salcedo	1 noviembre 1918-13 junio 1920
Eduardo Neri	14 junio 1920-29 agosto 1922
Eduardo Delhumeau	12 septiembre 1922-7 diciembre 1924
Romeo Ortega y Castillo de Levín	21 diciembre 1925-16 septiembre 1928
Ezequiel Padilla Peñaloza	17 septiembre 1928-30 noviembre 1928
Enrique Medina	1 diciembre 1928-5 febrero 1930
José Aguilar y Maya	6 febrero 1930-5 septiembre 1932
Emilio Portes Gil	6 septiembre 1932-30 noviembre 1934
Silvestre Castro	1 noviembre 1934-25 agosto 1936
Ignacio García Téllez	27 agosto 1936-30 abril 1937
Antonio Villalobos Maillard	1 mayo 1937-17 junio 1937
Genaro V. Vásquez Quiroz	18 junio 1937-30 noviembre 1940
José Aguilar y Maya (2o. período)	1 diciembre 1940-30 noviembre 1946
Francisco González de la Vega	1 diciembre 1946-30 noviembre 1952
Carlos Franco Sodi	1 diciembre 1952-30 octubre 1956
José Aguilar y Maya (3er. período)	31 octubre 1956-30 noviembre 1958
Fernando López Arias	1 diciembre 1958-30 mayo 1962
Oscar Treviño Ríos	1 junio 1962-30 noviembre 1964
Antonio Rocha Cordero	1 diciembre 1964-15 febrero 1967
Julio Sánchez Vargas	17 febrero 1967-18 agosto 1971

Pedro Ojeda Paullada	19 agosto 1971-30 noviembre 1976
Oscar Flores Sánchez	1 diciembre 1976-30 noviembre 1982
Sergio García Ramírez	1 diciembre 1982-30 noviembre 1988
Enrique Álvarez del Castillo	1 diciembre 1988-21 mayo 1991
Ignacio Morales Lechuga	22 mayo 1991-3 enero 1993
Jorge Carpizo Mcgregor	4 enero 1993-9 enero 1994
Diego Valadés del Río	10 enero 1994-10 mayo 1994
Humberto Benitez Treviño	11 mayo 1994-30 noviembre 1994
Fernando Antonio Lozano Gracia	1 diciembre 1994-1 diciembre 1996
Jorge Madrazo Cuéllar	2 diciembre 1996-31 diciembre 2000
Rafael Macedo de la Concha	1 enero 2001-27 abril 2005
Daniel Fco. Cabeza de Vaca Hernández	28 abril 2005 a la fecha

BIBLIOGRAFÍA.

- 1) Anaya Cadena, Vicente. Diccionario: Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gob. del Edo. de Tlaxcala y Col. Nac. de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., México, 1997.

- 2) Aristóteles. La Política.
Ed. Espasa-Calpe Mexicana S. A., México, 1997.

- 3) Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho.
Ed. Debate, Madrid, 1998.

- 4) Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. Diccionario de Política. Siglo veintiuno editores, México, 2000.

- 5) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano.
Ed. Porrúa, México, 2000.

- 6) Cabrera, Luis. Obras Completas.
T. I, Ed. Oasis S. A., México, 1972.

- 7) Cabrera, Luis y Portes Gil, Emilio. La Misión Constitucional del Procurador General de la República. Ed. Cultura, México, 1932.

- 8) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales.
Ed. Porrúa, México, 1999.

- 9) Carrillo Landeros, Ramiro. Metodología y Administración.
Ed. LIMUSA, México, 1989.

- 10) Castro, Juventino. El Ministerio Público en México.
Ed. Porrúa, México, 1998.

- 11) ... La Procuración de la Justicia Federal.
Ed. Porrúa, México, 1999.
- 12) Cázares Hernández, Laura. Técnicas actuales de investigación documental. Ed. Trillas, México, 1985.
- 13) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, México, 1974.
- 14) Cuéllar Vázquez, Angélica. La Justicia Sometida.
Grupo Editorial M. A. Porrúa, México, 2000.
- 15) Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal.
Ed. Porrúa, México, 1985.
- 16) Ghirardi, Juan Carlos y Alba, Juan José. Manual de Derecho Romano. Ed. Eudecor, Argentina, 1999.
- 17) Gómez Robledo, Antonio. Meditación sobre la Justicia.
FCE, México, 1982.
- 18) González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Mexicano. Ed. Porrúa, México, 1975.
- 19) González de la Vega, René. La Justicia: logros y retos.
FCE, México, 1993.
- 20) Gôrlitz, Axel. Diccionario de Ciencia Política.
Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- 21) Guerrero Orozco, Omar. Introducción a la Administración Pública.
Ed. HARLA, México, 1985.

- 22) ... La Administración Pública del Estado capitalista.
Ed. FONTAMARA, México, 1988.
- 23) ... La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México. UNAM, México, 1996.
- 24) Gutiérrez Aragón, Raquel y Ramos Verástegui, Rosa María. Esquema Fundamental del Derecho Mexicano. Ed. Porrúa, México, 2000.
- 25) Hegel, G. W. F. Filosofía del Derecho.
UNAM, México, 1985.
- 26) Heller, Hermann. Teoría del Estado.
FCE, México, 1998.
- 27) Hobbes, Tomás. Leviatán.
FCE, México, 1984.
- 28) Instituto Nacional de Ciencias Penales. Semblanzas históricas de las Procuradurías de Justicia del País. INCP, México, 2004.
- 29) Kelsen, Hans. ¿Qué es Justicia?.
Ed. Ariel S. A., Barcelona, 1992.
- 30) ... La Teoría Pura del Derecho.
Ed. Gernika S. A., México, 1993.
- 31) ... Teoría General del Derecho y del Estado.
UNAM, México, 1995.
- 32) Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil.
Ed. Porrúa, México, 1997.
- 33) Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe.
Ed. Porrúa, México, 2000.

- 34) Montesquieu. Del espíritu de las leyes.
Ed. Porrúa, México, 1998.
- 35) Palavicini, Félix. Historia de la Constitución de 1917.
T. I, Consejo Editorial del Estado de Querétaro e INEHRM, México, 1987.
- 36) Parra Quijano, Jairo. La intervención de terceros en el proceso civil. Ed. Depalma,
Buenos Aires, 1986.
- 37) Pérez López-Portillo, Raúl. Historia breve de México.
Ed. Sílex, Madrid, 2002.
- 38) Procuraduría General de la República. Memoria de la Procuraduría General de la República. PGR, México. (*)
- 39) ... Informe de labores.
PGR, México. (**)
- 40) Rabasa, Emilio, Mexicano: ésta es tu Constitución.
Grupo Editorial M. A. Porrúa, México, 1996.
- 41) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social.
Ed. Porrúa, México, 1992.
- 42) Saldaña Harlow, Adalberto. El Estado de Derecho a principios del Siglo XXI. Universidad
Obrera de México, México, 2003.
- 43) Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México.
INAP, México, 1998.

(*) Se consultaron diversas ediciones abarcando el periodo de 1934 hasta 1976.

(**) Se consultaron las ediciones correspondientes a los años 1976 hasta 1995.

- 44) Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza Editorial, Madrid, 1992.
- 45) Serra Rojas, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Facultad de Derecho/UNAM/FCE, México, 1999.
- 46) ... Derecho Administrativo. 1er. curso, Ed. Porrúa, México, 2000.
- 47) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Ed. Porrúa, México, 1999.
- 48) ... Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 2000.
- 49) Uvalle Berrones, Ricardo. El Gobierno en Acción. FCE, México, 1984.
- 50) Varios. Temas y problemas de la Administración de Justicia en México. Ed. M. A. Porrúa, México, 1985.
- 51) Varios. A la puerta de la ley. Ed. Cal y arena, México, 1994.
- 52) Varios. Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez. T.II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1998.
- 53) Weber, Max. Economía y Sociedad. FCE, México, 1984.
- 54) ... El Político y el Científico. Ed. Colofón S. A., México, 1998.

DOCUMENTOS JURÍDICOS Y JURÍDICO-ADMINISTRATIVOS.

- 1) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (1)
- 2) *Convención Americana Sobre Derechos Humanos.* (6)
- 3) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* (7)
- 4) *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (1)
- 5) *Ley de Extradición Internacional.* (2)
- 6) *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.* (2)
- 7) *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* (1)
- 8) *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* (1)
- 9) *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.* (2)
- 10) *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.* (2)
- 11) *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* (2)
- 12) *Ley de Seguridad Nacional.* (2)
- 13) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* (1)
- 14) *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.* (2)

- 15) *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.* (3)
- 16) *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.* (3)
- 17) *Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.* (3)
- 18) *Código Federal de Procedimientos Penales.* (1)
- 19) *Código Federal de Procedimientos Civiles.* (1)
- 20) *Estatutos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.* (2)
- 21) *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.* (4)
- 22) *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006.* (3)
- 23) *Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006.* (3)
- 24) *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal.* (5)
- 25) *5º Informe de Gobierno 2005.* (4)
- 26) *3ª Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3).* (9)
- 27) *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, de 1919.* (8)
- 28) *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional, de 1934.* (8)
- 29) *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución, de 1942.* (8)

30) *Ley Orgánica del Ministerio Público Federal*, de 1955. (8)

31) *Ley de la Procuraduría General de la República*, de 1974. (8)

32) *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, de 1983. (8)

33) *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, de 1996. (8)

(1) Documento pdf consultado en www.cddhcu.gob.mx

(2) Documento pdf consultado en www.diputados.gob.mx

(3) Documento pdf consultado en www.pgr.gob.mx

(4) Documento pdf consultado en www.presidencia.gob.mx

(5) Documento Word consultado en www.senado.gob.mx

(6) Documento html consultado en www.oas.org

(7) Documento html consultado en www.unhchr.ch

(8) Documento consultado en los archivos de la biblioteca del H. Congreso de la Unión.

(9) Documento pdf consultado en www.icesi.org.mx