



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

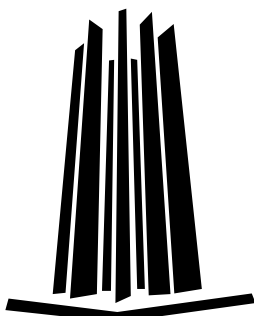
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA
DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL
MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DANIEL ORDÓÑEZ HERNÁNDEZ

ASESOR:
LIC. JESÚS CASTILLO SANDOVAL



MÉXICO

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA.

A LA MEMORIA DE MI PADRE:

DON SALVADOR ORDÓÑEZ, POR HABER
CONSTITUIDO EL MEJOR EJEMPLO, LA BASE,
EL APOYO Y LA PLATAFORMA
FUNDAMENTAL DE MI FORMACIÓN
PERSONAL Y PROFESIONAL.

POR LA FUERZA QUE SEMBRASTE EN MI Y
LA IMAGEN QUE AUN CONSERVO DE TI, HE
LLEGADO A CONSEGUIR UN PASO
IMPORTANTE EN LA VIDA, EL CUAL ME
HUBIERA GUSTADO QUE TU LO VIVIERAS.

MUY ESPECIALMENTE PARA MI MADRE:

FELIZA HERNÁNDEZ HERRERA, EN
TESTIMONIO DE GRATITUD Y RECONO-
CIMIENTO A TODOS SUS TRABAJOS,
ESFUERZOS, SACRIFICIOS Y DESVELOS
COMPARTIDOS; QUE ME PERMITIERON
LLEGAR A VER CONVERTIDOS MIS SUEÑOS
UNA REALIDAD.

CON TODO MI AMOR Y POR SER
FUNDAMENTALES PARA MI EXISTENCIA
A MIS HIJOS.
DANIEL Y CESAR.

AL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

AL PUEBLO DE MÉXICO.

A MI ALMA MATER LA UNIVERSIDAD
NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CON TODA GRATITUD:

A MIS MAESTROS

CON AGRADECIMIENTO AL
LICENCIADO JESÚS CASTILLO
SANDOVAL: POR LA GRAN AYUDA Y
DIRECCIÓN EN ESTE TRABAJO DE
INVESTIGACIÓN.

CON AGRADECIMIENTO A MI AMIGO EL
LICENCIADO HÉCTOR DÍAZ NAVARRO,
POR HABER COLABORADO EN LA
REALIZACIÓN DE ESTE TRABAJO.

CONOCEDOR DEL ESFUERZO Y DE LA CAPACIDAD QUE REQUIERE EL ESTUDIO Y LA REDACCIÓN DE UNA TESIS JURÍDICA QUE PUEDA LLAMARSE PROPIAMENTE TAL Y SABEDOR, AL MISMO TIEMPO, DE LO MUCHO QUE TODAVÍA TENDRÍA QUE EXPLORAR EN LA PROFUNDA CIENCIA DEL DERECHO PARA LOGRAR LA CONCLUSIÓN DE UN TRABAJO ESTIMABLE, NO ME HUBIERA ATREVIDO A REALIZAR EL PRESENTE ESTUDIO, DE NO CONSTITUIR, COMO CONSTITUYE, UNO DE LOS REQUISITOS QUE EXIGEN LOS ESTATUTOS DE LA UNIVERSIDAD PARA ALCANZAR EL TÍTULO DE ABOGADO.

SIRVA ESTA CONSIDERACIÓN DE DISCULPA A LOS POCOS MERITOS DE ESTA TESIS Y RUEGO A USTEDES Y A LOS SEÑORES PROFESORES DEL JURADO QUE HAN DE JUZGARLA, QUE TOMEN EN CONSIDERACIÓN EL ESFUERZO QUE DE CUALQUIER MODO SIGNIFICA Y QUE LA VEAN CON LA BENEVOLENCIA DE QUIENES YA HAN PODIDO ADVERTIR, Y SEGURAMENTE VENCER EN PARTE, LAS GRANDES DIFICULTADES QUE PRESENTA EL CONOCIMIENTO DEL DERECHO.

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

Í NDICE	Pá g.
INTRODUCCIÓN	IV
CAPÍTULO I ORÍ GENES DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO	1
LOS ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO	2
EL ANTECEDENTE FRANCÉS	2
EL ANTECEDENTE ESPAÑOL	3
EL ANTECEDENTE NORTEAMERICANO.....	7
LOS ANTECEDENTES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO PREVIO A LA CONSTITUCIÓN DE 1917	8
LA CONSTITUCIÓN DE 1812	8
LA CONSTITUCIÓN DE 1814	9
LA CONSTITUCIÓN DE 1824	10
LA CONSTITUCIÓN DE 1836	10
LA CONSTITUCIÓN DE 1843	11
ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	12
LA CONSTITUCIÓN DE 1857	12
LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	14
EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA	14
LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL TEXTO APROBADO POR EL CONSTITUYENTE DE 1917	17
EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE 1917 A NUESTROS DÍ AS	22

**CAPÍTULO II EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO
DE LA FEDERACIÓN..... 42**

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACIÓN
DE SUS FUNCIONES (1908)..... 42

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACIÓN
DE SUS FUNCIONES (1919)..... 47

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA (1934)..... 48

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 102
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1941)..... 50

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL (1955)..... 51

LEY DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1974)..... 53

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1983)..... 55

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1996)..... 56

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002)..... 62

EL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL..... 66

MARCO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN
DEL DISTRITO FEDERAL..... 66

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL..... 67

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL
DISTRITO FEDERAL (1996)..... 69

CAPÍTULO III LAS ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO 77

EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL..... 80

EL CONCEPTO DE ORDEN SOCIAL..... 80

EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL..... 86

EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA..... 93

EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROCESO JUDICIAL..... 94

LA INTERVENCIÓN EN EL CASO DE LITIGIO CONSTITUCIONAL..... 94

LA INTERVENCIÓN COMO ABOGADO DE LA NACIÓN	96
LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS COMO TAREA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA	99
LA TUTELA DE LAS PERSONAS Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES	106
EL MINISTERIO PÚBLICO EN OTROS PROCEDIMIENTOS	107
ANÁLISIS Y CRÍTICA DEL MODELO MEXICANO	107
CAPÍTULO IV PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO	113
REESTRUCTURACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	113
IMPULSO A LAS REFORMAS AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL	118
PROPUESTA PARA CREAR LA FISCALÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN	118
PROPUESTA LEGISLATIVA.....	119
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO.	120
CONCLUSIONES	127
BIBLIOGRAFÍA	136

INTRODUCCIÓN

Si bien en sus orígenes el Ministerio Público estuvo bajo la dependencia directa del Titular del Ejecutivo, la transformación que ha tenido la tarea de procuración de justicia ha devenido en un mayor alejamiento de tal subordinación, e inclusive la manifestación del artículo 1o. de la Ley Orgánica parece dar un paso, todavía a vacilante, hacia la total autonomía de la Procuraduría General de la República.

Tal afirmación legal por su indecisión, resulta ambigua e insuficiente para solucionar el problema planteado, al sólo examen de nuestra Ley Fundamental, cabe reflexionar sobre el hecho de que el artículo 102, que contiene las bases para la organización del Ministerio Público de la Federación se sitúa dentro del Capítulo Cuarto del Título Tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, dentro de la parte que se refiere al Poder Judicial de la Federación.

De ello, pudiera deducirse que el Constituyente originario vio a esta Institución como un órgano semejante al que ejerce la función jurisdiccional, esto es, un órgano de justicia, pero no de juzgamiento.

Frente a la actual crisis del principio de separación de poderes, el surgimiento de órganos de estado autónomos con rango constitucional e inclusive el ubicar dentro del Poder Judicial a órganos no dotados de la función jurisdiccional (V. gr. el Consejo de la Judicatura, en que la última reforma constitucional lo ubica pero no lo enlista dentro del Poder Judicial de la Federación); así como la aparente multiplicación de los Poderes del Estado (tal se ha señalado, por ejemplo, con referencia a un supuesto *Poder Electoral*, el cual ha sido calificado como un *Cuarto Poder*, si es que ello es admisible), fenómenos que ponen en entredicho la dogmática y sistemática de nuestro sistema constitucional clásico, es que cabe cuestionarse ¿Cuál es la ubicación constitucional de la Institución del Ministerio Público en México?

Planteada dicha interrogante, sin pretender zanjarla en definitiva, nuestras herramientas han sido el primeramente analizar los elementos tomados de otros sistemas jurídicos que aunados a los propios de nuestro Derecho interno, dieron origen al Ministerio Público mexicano.

Posteriormente, pasamos apretada revista al desarrollo histórico (constitucional y legal) de tal Institución, para poder observar su evolución en el Derecho mexicano. Al efecto nos referimos fundamentalmente al desarrollo de la Procuraduría General de la República.

Con tales elementos referenciales pasamos a enlistar cuáles son las atribuciones que ejerce actualmente la Institución que bajo la denominación de Ministerio Público conocemos en México; la reseña de las atribuciones de la Institución en estudio, se refiere esencialmente a las asignadas al de la Federación, pero se complementa con las que en nuestra tradición jurídica nacional se asignan comúnmente al del fuero común, ejemplificado en este caso por el del Distrito Federal. Consideramos hacerlo de tal forma para poder, a través de las notas que lo distinguen de sus pares de otras latitudes, abordar con suficiente conocimiento de causa el problema que nos hemos planteado.

Y es que creemos necesario realizarlo de tal forma pues, como se verá en el capítulo correspondiente, la variedad de denominaciones y funciones que tienen los órganos encargados de la procuración de justicia, hace que los términos “fiscal”, “ministerio público” y “procurador”, deban ser utilizados con cuidado y precisión según el sistema jurídico en que nos ubiquemos, pues inclusive la que pudiera pensarse sea la nota común en todos los sistemas jurídicos analizados, que es la función persecutora de los delitos, se asigna en Colombia a la Fiscalía General de la Nación, mientras al Procurador General de la República, cabeza del Ministerio Público, competen atribuciones diversas.

Tal revista a las diversas soluciones que respecto a la ubicación constitucional del Ministerio Público nos ofrece el Derecho comparado contemporáneo, nos permite afirmar que el reflexionar sobre la ubicación constitucional del Ministerio Público en México no debe considerársele en forma alguna especulación estéril.

Es oportuno y atinente realizar este estudio de la Procuraduría General de la República y cuando nuestro país y sus instituciones se encuentran inmersos en un proceso de revisión y transformación del cual todavía no vemos el final. Sea ésta una modesta contribución para brindar elemento útiles de redefinición de conceptos básicos sustantivos, adjetivos e institucionales de las tareas de procuración de justicia.

Finalmente, hacemos una propuesta legislativa para reformar la Constitución a fin de que el Ministerio Público de la Federación actúe con plena autonomía.

Toda vez que el alto índice de impunidad y la creciente corrupción de los últimos años, permiten concluir que la organización del Ministerio Público, no ha sido la adecuada para atender los graves problemas en materia de procuración de justicia. Muchos son los factores que explican el desarrollo y la expansión de la impunidad dentro de nuestro sistema de justicia penal: ausencia de un marco normativo acorde a la realidad delictiva, falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, corrupción, dilación en la aplicación de justicia, ausencia de protección a víctimas, abuso de poder, penalización de la pobreza, abuso de prisión preventiva, nula aplicación de sustantivos a la prisión, entre otros.

Una gran cantidad de estos problemas surgen a partir de una debilidad fundamental y estructural con el Ministerio Público: su falta de autonomía. La dependencia del Ministerio Público del Poder Ejecutivo, conlleva a la politización, la discrecionalidad y la desorganización de las tareas de procuración de justicia.

Desde hace décadas la creación de un Ministerio Público autónomo ha sido un reclamo generalizado a lo largo del continente latinoamericano.

En los últimos años hemos asistido a reformas importantes en el ámbito de procuración de justicia. Por ejemplo, tenemos la reforma constitucional de 1994 y más recientemente las reformas que versan sobre el crimen organizado, así como las nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública que incluyen a la Consejería Jurídica como dependencia de la Administración Pública.

Es necesario revisar nuestra decimonónica división de poderes, fortaleciéndola o haciéndola operar como fue concebida históricamente, y dar cabida a otros órganos que hagan viable el funcionamiento democrático del Estado contemporáneo. Órganos que institucionalmente impidan la manipulación política, o la presión coyuntural, o el juego de los partidos políticos, órganos que sean técnicos y cuyos miembros gocen de garantías de inamovilidad durante el periodo que la misma ley de la materia imponga y cuyo actuar sea imparcial

CAPÍTULO I

ORÍGENES DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

No existe uniformidad en la doctrina en cuanto a las influencias de origen extranjero que, al lado de las notas propias de nuestro Derecho nacional, han conformado a la Institución del Ministerio Público mexicano.

Por ejemplo para el maestro Javier Piña y Palacios” ... son tres los elementos que han concurrido para la formación del Ministerio Público en México:

- a) La legislación española;
- b) La legislación francesa, y
- c) La Constitución Mexicana de 1917.”¹

Con ello parecen coincidir Sergio García Ramírez y Victoria Adato de Ibarra al afirmar: “...Se suele decir que el Ministerio Público nacional resulta de elementos tomados del Derecho español y del clásico precedente francés, así como de notas propiamente mexicanas.”²

Sin embargo, el mismo García Ramírez en obra posterior, añade a las anteriores, la influencia de la **Procuratura Soviética**, sin abundar al respecto y sin encontrar nosotros alguna referencia sobre ella en algún otro autor.³

Hay autores que incluyen, además de los antecedentes señalados, a la figura del **Attorney General** del Derecho consuetudinario norteamericano.⁴

Inclusive autores hay que pretenden remontar los orígenes de la Institución del Ministerio Público a la Grecia clásica, y otros que han referido figuras afines existentes en el Derecho prehispánico.

¹ PIÑA y PALACIOS, Javier, *Origen del Ministerio Público en México*. en Revista Mexicana de Justicia, número 1, volumen 11, enero-marzo 1984. México, 1984. Procuraduría General de la República. Pág. 13.

² GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y Victoria Adato de Ibarra. *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*. 9a. edición. México, 1994. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. Pág. 200.

³ Cfr. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*. México, 1996. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pág. 13.

⁴ Entre otros, podemos mencionar a: FIX-ZAMUDIO, Héctor, *La Función Constitucional del Ministerio Público*, en *Anuario Jurídico V/1978*, México, 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Pág. 155.

Para efectos de este trabajo, se optó por referir, en primer término, a los antecedentes inmediatos en el Derecho comparado, que mediante el fenómeno de la recepción, fueron incorporados a nuestro sistema jurídico; influencias éstas más o menos aceptadas por la generalidad de la doctrina; en segundo término se hace una visión sintética del desarrollo de la Institución en análisis, en la historia constitucional mexicana, para posteriormente en apretado resumen, dar cuenta de la evolución legislativa a través de los ordenamientos secundarios que han estado vigentes desde la creación de la Procuraduría General de la República a nuestros días.

LOS ANTECEDENTES EN EL DERECHO COMPARADO

Los antecedentes en el Derecho comparado que se tomarán en cuenta son **el francés, el español y el norteamericano**, en atención a la más o menos unidad doctrinal al respecto.

EL ANTECEDENTE FRANCÉS

Nos adherimos a quienes encuentran en Francia el origen en términos estrictos del Ministerio Público, por lo que nos permitimos reproducir las ideas expresadas por Juventino V. Castro al respecto: “...la institución (del Ministerio Público) nació en Francia, con los *Procureurs du Roi* de la monarquía francesa del siglo XIV, instituidos *pour la defense des interes du prince et de l'Etat*, disciplinado y encuadrado en un cuerpo completo con las ordenanzas de 1522, 1523 y 1586. El Procurador del Rey se encargaba del procedimiento y el Abogado del Rey se encargaba del litigio en todos los negocios que interesaban al Rey. En el siglo XIV Felipe El Hermoso, transforma los cargos y los erige en una *bella magistratura*. Durante la monarquía, el Ministerio Público no asume la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, porque en esa época es imposible hablar de división de poderes...La Revolución Francesa hace cambios en la institución, desmembrándola en *Commissaire du Roi*, encargados de promover la acción penal y de la ejecución y *Acusateurs Publics*, que sostenían la acusación en el debate. La tradición de la monarquía le devuelve la unidad con *la Ley de 22 febrero, del año VIII* (13 de diciembre de 1797), tradición que será continuada por la tradición imperial de 1808 y 1810 de Napoleón, en que el Ministerio Público -organizado jerárquicamente bajo la dependencia del Poder Ejecutivo-, recibe por la Ley del 20 de abril de 1810, el ordenamiento definitivo que de Francia irradiará a todos los Estados de Europa.”⁵

⁵ CASTRO, Juventino V., *El Ministerio Público en México, (Funciones y Disfunciones)*, 3a. edición, México, 1983, Editorial Porrúa, Pág. 5.

Por su parte Dí az de León, al referirse *al Código Napoleónico de Instrucción Criminal*, expresa: “... vino a perfeccionar un poco más el personaje del Ministerio Público; organizó un tipo mixto de procedimientos que reproduce en la primera fase del proceso penal a la instrucción previa...” Lí neas adelante señala: En el mismo año de 1810, al *dictarse La Ley de Organización de los Tribunales*, que vino a complementar al *Código Napoleónico de Instrucción Criminal*, se suprimió al *Jurado de Acusación*, instituyéndose, en su lugar, una *Cámara de Consejo* que también resultó inoperante. A través de todo esto, se creó y quedó reconocida la figura del Ministerio Fiscal, que actuaba ante el Tribunal como único titular en el ejercicio de la acción penal (*actio publicae*), que dependí a del Poder Ejecutivo, dejando en manos del particular tan sólo el ejercicio de la acción civil, con lo cual y aparte de firmar su nacimiento, marcó la definitiva separación o independencia entre el ejercicio de la acción civil y la penal.”⁶

Apunta Javier Piña y Palacios, que la Legislación Francesa “... a través de su *Código de Instrucción Criminal* influye en: a) la caracterí stica de unidad del Ministerio Público; b) irrecusabilidad del Procurador y sus agentes, y c) organización y jerarquización de la policí a judicial.”⁷

Como podemos apreciar, la influencia francesa fue decisiva en la formación de la institución del Ministerio Público mexicano, ya que las caracterí sticas básicas apuntadas, tales como su integración al Poder Ejecutivo y su carácter de representante de la sociedad, han perdurado e inclusive hoy en dí a se encuentran plasmadas en las normas de multiplicidad de paí ses, que como el nuestro, han continuado con esa tradición jurí dica.

EL ANTECEDENTE ESPAÑOL

La indudable influencia del Derecho español en el nuestro, derivada del hecho de la conquista, es desarrollada en forma atingente por Gustavo Barreto Rangel, por lo que en términos generales seguimos la sí ntesis que nos ofrece sobre ello: “... Estimamos pertinente hacer una relación de lo que podrí amos encuadrar como antecedente especí fico del *Ministerio Público en España*:

- a) En la época del *Fuero Juzgo* (*época visigoda*), el *Liber Judicium* fue corregido y organizado en el año de 645, en el cual se contemplaba una magistratura especial que tení a facultades determinadas para actuar ante los Tribunales, cuando no hubiere interesado que acusara al

⁶ Citado por BARRETO RANGEL, Gustavo, *Evolución de la Institución del Ministerio Público, con especial referencia a México*, en *Obra Jurí dica Mexicana*, México, 1988, Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, Pág. 3934.

⁷ PIÑA Y PALACIOS, Javier, *Op. cit.*, Pág 13

delincuente. Era un funcionario que actuaba como mandatario particular del rey, en cuya actuación representaba al monarca.”⁸

- b) *Los Ordenamientos de Don Juan II* “ Emitidos en Guadalajara, España, en el año de 1436, y las disposiciones de los Reyes Católicos emitidas en Toledo en el año de 1480, por medio de los cuales se dispuso y confirmó, respectivamente, la organización de *la Promotoría y Procuraduría Fiscal*, determinando que las denuncias se hiciesen precisamente a través de estos órganos con el objeto de que los delitos no quedasen sin castigo por defecto de la acusación, otorgándosele, el deber de vigilancia en la ejecución de las penas; en razón del beneficio que esto representaba, no sólo para la administración de justicia, sino también para la corona.” Tení an prohibido el patrocinio de asuntos civiles y penales. Se precisó en esa ley el ejercicio de sus funciones, por cuanto a su intervención en los procesos, que estaban obligados a proseguir las causas y presentar todas las probanzas y testigos que pudiera haber.⁹
- c) *Las Ordenanzas de Medina de 1494*, en que se mencionan ya a los fiscales.
- d) El 21 de junio de 1494, los Reyes Católicos dispusieron que los fiscales “ intervendrán en las audiencias o ante los alcaldes del crimen, en los casos de apelación que interpusieren las mancebas, clérigos y otras personas, sobre la punición de otros pecados públicos y de otros crí menes y delitos, de tal manera que la justicia se administre y los tales pecados y delitos públicos no queden sin punición y castigo.” Así aparece el promotor fiscal en los procesos penales.
- e) Complementando las disposiciones anteriores, el Emperador Carlos V ordenó en 1525 “ que ambos fiscales se junten y entiendan en tales negocios y con el parecer de ambos se traten.”
- f) En el reinado de Felipe II (1565), se establecieron *dos fiscales*, el primero para actuar en los *juicios civiles* y el otro para actuar en los *asuntos criminales*, lo que, como se puede apreciar, no es sino un refrendo de las legislaciones precedentes. Javier Piña y Palacios, sintetiza las caracterí sticas de la actuación de los promotores fiscales, sobre la base de las disposiciones que los regulaban, en los siguientes términos:

⁸ BARRETO RANGEL, Gustavo, *Op. cit.*, Pág. 3938.

⁹ *Idem.*, Pág. 3939.

1. Denunciar delitos.
2. Acusar a los responsables.
3. Intervenir en las apelaciones.
4. Intervenir en los procesos seguidos por el Corregidor y otras justicias.
5. Promover y llevar a cabo toda clase de diligencias, de manera que la justicia se administre (buscar testigos, aportar pruebas, acudir a las audiencias, pedir la aplicación de las penas, concluir las causas y hacer que se cumplieran las sentencias).
6. Deberí an informar de hecho y de derecho.
7. En ejercicio de sus funciones, visitar a los oidores en sus casas.
8. En las causas graves, reunidos de acuerdo, el Promotor de lo Penal con el de lo Civil, debí an sostener los puntos de vista a que ambos hubiesen llegado.
9. Tení an prohibido el ejercicio de la profesión tanto en lo civil como en lo penal.
10. Salvo en los casos de flagrancia y pesquisa, no podí an ejercitar su acción sin que constara la audiencia del delator por escrito y hecha ante escribano público.
11. Ante las justicias ordinarias, sólo en los casos de procedimientos de oficio, los promotores fiscales podí an ser nombrados para proseguirlos.¹⁰

Como podemos observar, gran parte de dichas caracterí sticas son similares a las que hoy en dí a se encuentran vigentes en nuestra legislación adjetiva, así como en las leyes orgánicas de las Procuradurí as, tanto federal como locales, y que son las notas que todaví a caracterizan a la Institución del *Ministerio Público en México*. De igual manera, cabe resaltar la formalidad de las actuaciones que realizaban los *promotores fiscales*.

- g) En el año de 1575 “ se ordena que los fiscales auxilién a los indios tanto en causas civiles como criminales”, disposición que se encuentra también en *La Ley de Indias* de 1563, en donde se ordena que los fiscales intervengan en la ejecución de la justicia cuando se apelase de los corregidores y otros jueces.

La prohibición de patrocinar negocios ajenos, la establece la *Nueva Recopilación*, insistiendo en el no ejercicio o patrocinio del Fiscal en negocio alguno, la que hace suya la *Recopilación de Indias*.

Es importante esta disposición, debido a que la misma prohibición se ha seguido contemplando en las leyes que regulan la institución del Ministerio Público, siendo una nota relevante que ha predominado durante varios siglos.

¹⁰ Cfr. PIÑA Y PALACIOS, Javier, *Op. cit.*, Págs. 20-21.

h) Finalmente encontramos a la *Novísima Recopilación*, la cual establece ya la figura del Ministerio Público.

Los elementos expuestos sobre el antecedente español, son, sin duda alguna, profundamente ilustrativos en lo que concierne a su definitiva influencia en la realidad jurídica mexicana.

Particularmente en nuestro país, nos referiremos a la *Real Audiencia de México* existente durante la Colonia. Dicha institución constituyó a el Órgano Superior de Justicia dentro de su distrito, y así, como al Tribunal Superior, iban a la Audiencia todas las causas civiles y criminales que en general, pudieran concretarse a través de las sucesivas instancias.¹¹

La Real Audiencia de México, fue creada por Real Cédula del 5 de abril de 1528 y debido a la cantidad de asuntos que en materia criminal (*penal*) le correspondió a conocer, fue auxiliada por una *Sala del Crimen*, integrada por unos *Alcaldes auxiliares* de los Oidores, que conforme a la *Recopilación de Indias*, se integraría por cuatro personas.

En cuanto a la institución en análisis, las *Ordenanzas para México*, refieren la existencia de un "*Procurador Fiscal*", que tenía por objeto evitar que los súbditos sufrieren vejaciones; sin embargo desde su creación hasta el año de 1534 no se provee nombramiento de persona alguna para ese cargo, aunque se faculta a la Audiencia para nombrar a uno de sus Oidores como *Procurador Fiscal* para casos concretos.

En 1532 se nombra a un fiscal, si bien no para un caso concreto, pero sí provisionalmente; por fin en 1534 es nombrado un *Procurador Fiscal definitivo* y de ahí en adelante habrá siempre en la Audiencia un Fiscal, que se ocupaba tanto *de lo Civil como de lo Criminal*, hasta la creación del cargo del Fiscal del Crimen.

En 1568 al crearse la Sala del Crimen se le adscribe una plaza de Fiscal. La mayoría de estos fiscales pasaban después de un tiempo a ocupar el cargo de Alcalde del Crimen o de Oidor.

¹¹ Cfr. ARREGUI ZAMORANO, Pilar, *La Audiencia de México según los visitantes, (siglos XVI y XVII)*, 1a. edición, México, 1989. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Págs. 27- 31. De esta autora tomamos en general lo relativo a la organización y desarrollo de la Real Audiencia de México.

EL ANTECEDENTE NORTEAMERICANO

Hemos señalado desde el principio, la vital importancia del estudio del modelo angloamericano, ya que la influencia histórica de la figura del *Attorney General* respecto de nuestro Ministerio Público es indiscutible y generalmente aceptada.

Siguiendo en lo general a Héctor Fix-Zamudio¹², podemos decir al respecto: “El *Attorney General* surge en Inglaterra a partir del año de 1277, conoce de los negocios relativos a la prerrogativa real y es el consultor legal para las cuestiones jurídicas del gobierno; en forma menos importante, se le confiere el ejercicio de la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectan a la seguridad del Estado. Además existe en Inglaterra el *Solicitor General*, que auxilia en sus funciones al primero, pero depende directamente del gobierno, como miembro del Gabinete, de manera que sigue la suerte de éste. Finalmente en el año de 1879 se estableció otro funcionario denominado *Director of Public Prosecutions* quien, con el auxilio de varios abogados nombrados por el *Lord Chancellor* (Ministro de Justicia), ejerce la acción penal bajo el control y dirección del *Attorney General*, cuando se trata de delitos graves, como aquéllos que puedan implicar la pena de muerte, y en aquéllos otros en que existe interés público.

Sin embargo, se afirma que en el sistema jurídico inglés, no existe Ministerio Público, en su dimensión de parte genérica acusadora en el proceso penal.

En los Estados Unidos, en el año de 1870, a través de una ley del Congreso Federal, se estableció el *Departamento de Justicia*, encabezado por el *Attorney General*, a quien se le proporcionaron dos auxiliares (*Assistants Attorney General*), así como un Procurador Judicial (*Solicitor General*).¹³

Se advierte con claridad, que en el aspecto esencial de sus funciones todavía es el relativo al asesoramiento jurídico y a la representación del Gobierno de los Estados Unidos ante los Tribunales judiciales, si bien también ha aumentado su intervención procesal en los asuntos penales, ya que un

¹² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 156, quien en lo conducente retorna a CAPPELETTI, Mauro, *The Role of Ministere Public*.

¹³ NEALON, Rita W, *The Opinion Function of the Federal Attorney General*, en *New York Law Review*, citada por FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 156.

sector de sus integrantes puede actuar como acusador respecto de los delitos que se estimen de carácter federal, y que en esencia se refieren a la seguridad del estado, al tráfico de estupefacientes, a la protección de la propiedad federal, al crimen organizado, etcétera, esto último a través de las 94 oficinas Jurídicas Federales (*United States Attorneys*), coordinadas por la División Criminal (*Criminal Division*), que también intervienen en algunos asuntos civiles de interés nacional.

LOS ANTECEDENTES EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO PREVIO A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En este apartado realizaremos una breve crónica de la evolución constitucional de la figura del Ministerio Público, considerando las leyes fundamentales cuya vigencia ha sido aceptada por diversos autores, hasta antes de la Constitución de 1917, que es la que nos rige actualmente.

LA CONSTITUCIÓN DE 1812

*Constitución Polít ica de la Monarquí a Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812*¹⁴

En el Tít ulo Quinto de la Constitución gaditana denominado “*De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo Civil y en lo Familiar*”, no se prevé la existencia de un representante del Estado español encargado del ejercicio de la acción penal o bien de la protección de intereses o derechos del Estado, pues sólo se refiere a los magistrados que integrará n el Supremo Tribunal de Justicia y de los juzgados y audiencias inferiores.

Con relación a esta época, el maestro Juventino V. Castro¹⁵, refiere que cuando en la Antigua y Nueva España se estableció el régimen constitucional, la Constitución ordenó que a las Cortes correspondí a fijar el número de magistrados que habí an de componer el *Tribunal Supremo* (hoy Suprema Corte), y las Audiencias de la Pení nsula y de Ultramar; lo que realizó el Decreto de 9 de octubre de 1812, que ordenaba que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Esta Audiencia en el año de 1822, estaba reducida en México a dos Magistrados Propietarios y a un Fiscal, que en el Congreso de esa época confirmó por Decreto de 22 de febrero de 1822.

Nacido México a la vida independiente, siguió sin embargo rigiendo con relación al Ministerio Público lo que establecí a el citado Decreto de 9 de octubre de 1812, ya que en el Tratado de

¹⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*, México, 1957, Editorial Porrúa, Págs. 59-104.

¹⁵ Cfr. CASTRO, Juventino V., *Op. cit.*, Pág. 19.

Córdoba se declaró que las leyes vigentes continuarán rigiendo en todo lo que no se opusieran al Plan de Iguala, y mientras las Cortes mexicanas formaban la Constitución del Estado.

LA CONSTITUCIÓN DE 1814

*Sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.*¹⁶

En el capítulo XIV, del Supremo Tribunal de Justicia, de esta Constitución en los artículos 181 y 184 se menciona:

“ Art. 181. Se compondrá por ahora el Supremo Tribunal de Justicia de cinco individuos que por deliberación del Congreso podrán aumentarse según lo exijan y proporcionen las circunstancias.”

“ Art. 184. Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal, pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos; lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años” .

Esta Constitución siguiendo la tradición colonial, mantiene a dos fiscales encargados de los asuntos de lo Civil y lo Criminal, representantes de los intereses públicos, ante el ahora poder judicial; en un esquema de división de poderes y dependientes éstos últimos del titular del Poder Ejecutivo, denominado Supremo Gobierno, de carácter colegiado y compuesto por tres individuos (Art. 132).

LA CONSTITUCIÓN DE 1824

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*¹⁷

El artículo 124 de esta Ley Fundamental determina: “ La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas y de un fiscal, pudiendo el Congreso aumentar o disminuir el número si lo juzga conveniente” .

¹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, Págs. 32-58.

¹⁷ *Idem.*, Págs. 167-195.

Al respecto, el maestro Juventino V. Castro menciona: “ ... se estableció el Ministerio Fiscal en la Suprema Corte (Art. 124), equiparando su dignidad a la de los ministros y dándoles el carácter de inamovilidad. También establece fiscales en los Tribunales de Circuito (artículo 140), sin determinar nada expresamente respecto de los juzgados (artículos 143 y 144).”¹⁸

Así , el artículo 140 estableció a que “ Los Tribunales de Circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de los asociados según dispongan las leyes.”

Como se observa, existe la idea del fiscal como un representante del Poder Ejecutivo ante el Judicial, encargado de proteger el interés público.

LA CONSTITUCIÓN DE 1836

*Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretada por el Congreso General de la Nación en 1836.*¹⁹

La llamada *Constitución de las Siete Leyes* de 1836, establece el régimen centralista en México. En la Quinta Ley Constitucional en su artículo segundo se estatuye: “ La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros y un fiscal” , y en el artículo 16, fracciones IV y V, se le prohibió a a este último funcionario recibir comisión alguna del Poder Ejecutivo como no fuera con acuerdo del Consejo de Gobierno y consentimiento expreso del Senado, estando impedidos para actuar como abogados, apoderados, asesores o árbitros, eran inamovibles y sólo podrán ser suspendidos o removidos por enjuiciamiento ante el Congreso.

En el artículo 21 de esta misma ley, se prevé la existencia en cada capital de departamento de un Tribunal Superior que contará a con fiscales.

En el artículo 24, se prohíbe a los ministros y fiscales de estos Tribunales el ser abogados o apoderados en los pleitos, asesor o árbitro de derecho o arbitrador, ni tener comisión alguna del gobierno en su respectivo territorio.

¹⁸ CASTRO, Juventino V., *Op cit.* Pág. 35.

¹⁹ TENA RAMIREZ, Felipe, *Op. cit.*, Págs. 202-248.

Con respecto a los juzgados subalternos de primera instancia, no se prevé la existencia de fiscales. Continúa con la idea de un representante protector del interés público, nombrado por el Ejecutivo, ante el Poder Judicial, pero además se incluye por vez primera en la historia constitucional del México independiente, un régimen de incompatibilidades para quienes ejercieran la función de fiscal.

LA CONSTITUCIÓN DE 1843

*Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos, el 15 de junio de 1843, y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo*²⁰

Esta Constitución durante el turbulento periodo en que fue expedida, tuvo una vigencia nominal de poco más de tres años, hasta que otro movimiento triunfante derrocó al régimen del General Paredes y reestableció la Constitución de 1824.

En su artículo 194, se establecen “fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de hacienda y los demás que sean de interés público”; siguiendo así la misma tendencia que se ha venido señalando, pero sin contener un régimen expreso de incompatibilidades con la función de fiscal.

Por otro lado, las *Bases para la Administración de la República*, hasta la promulgación de la Constitución, promulgadas por Antonio López de Santa Anna, el 22 de abril de 1853, reestablecen el Régimen Centralista y en su artículo nueve de la sección primera, correspondiente al Gobierno Supremo, se establece: “Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la Nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios”.

²⁰ *Idem.*, Págs. 405-436.

ACTA CONSTITUTIVA y DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1824, DEL 18 DE MAYO DE 1847

Restaurada la vigencia de la Constitución Federal de 1824, fue convocado un Congreso Extraordinario Constituyente que sancionó el 18 de mayo de 1847, el Acta Constitutiva y de Reformas, al texto constitucional señalado.²¹

No se hace referencia alguna a la institución del Ministerio Público, pero continúan vigentes las demás disposiciones constitucionales en la materia.

LA CONSTITUCIÓN DE 1857

*Constitución Política de la República Mexicana, sobre la Indestructible Base de su Legítima Independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.*²²

Fue en el artículo 94 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, en lo tocante a la integración de la Suprema Corte de Justicia, en donde se hace referencia a figuras afines a la que estamos analizando, texto que fue sometido a consideración del pleno del Congreso General Constituyente, en su sesión del 23 de octubre de 1856, donde fue aprobado sin discusión por 79 votos a favor y 3 en contra, sin cambios quedando plasmado en definitiva en el artículo 91 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada el 5 de febrero de 1857.

En esta Constitución, se dispone que: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación estará integrada por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un Procurador General, todos elegidos en forma indirecta en primer grado por un periodo de seis años, y no

²¹ *Idem.* Págs. 472-477.

²² *Idem.*, Págs. 606-629.

requerirán de título profesional, sino exclusivamente estar instruidos en la ciencia del derecho a juicio de los electores.”

Al referirse a esta etapa histórica, el maestro Fix-Zamudio comenta: “En realidad la institución empieza a perfilarse en la Carta Federal del 5 de febrero de 1857...al parecer se pretendió a combinar la tradición española con algunos elementos del sistema norteamericano del *Attorney General*, y del Procurador General francés ante la Corte de Casación, pero sin una orientación precisa, ni tampoco establecer un organismo unitario y jerárquico, y por otra se dejó a la ley secundaria la organización de los tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito en los términos del artículo 96 de la referida ley fundamental; de manera que nada se dijo de los funcionarios inferiores del Ministerio Público, los que fueron determinados por la Ley del 11 de octubre de 1861, que estableció promotores fiscales adscritos a los citados tribunales de Circuito y los juzgados de Distrito, subordinados en cierto modo al Procurador y al Fiscal de la Suprema Corte” .²³

Es durante la vigencia de esta Constitución, que “ En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el Territorio de Baja California del 15 de septiembre de 1880, *se utiliza la denominación de origen francés de Ministerio Público*, definido por el artículo 28, como: “ una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la 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” .²⁴

El 22 de mayo de 1900, se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, determinando este último que la ley establecerá y organizará a los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que habrá de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo; es en esta reforma que por primera vez se utiliza la denominación de *ministerio público*, la cual subsiste hasta la fecha.

También, esta es la primera ocasión en que en un texto constitucional encontramos a un funcionario que encabeza a la institución del Ministerio Público, el llamado *Procurador General de la República*, denominación que como hemos visto ya en el texto de 1857 se enunciaba, además de que expresamente se establece que el Procurador y los funcionarios del Ministerio Público, son designados por el Presidente de la República.

²³ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 200.

²⁴ *Idem.*, Pág. 273.

Así el 16 de diciembre de 1908, se expidió la Ley de Organización de Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones, que tuvo como antecedente la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales del 12 de septiembre de 1903. En la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (16 de diciembre de 1908), en el artículo primero se dispuso que: “El Ministerio Público Federal, es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los Tribunales Federales; y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito” .

También se advierte la influencia francesa en la redacción del artículo quinto de la citada Ley Orgánica, en cuanto estableció que el Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Hemos separado dentro de esta crónica de la evolución constitucional de la Institución del Ministerio Público, lo tocante a su conformación en el seno del *Congreso Constituyente de 1916-1917*, así como las modificaciones al texto constitucional que se han realizado de entonces a la fecha, ello para contar con un marco referencial apropiado respecto del Ministerio Público en nuestra Ley Fundamental y su desarrollo, partiendo de la concepción que tuvieron tanto Venustiano Carranza en su proyecto, como por los constituyentes del Congreso de 1916-1917, y posteriormente pasando revista a las reformas que ha tenido el texto constitucional prolijadas por el *Poder Revisor* de la Carta Magna.

EL PROYECTO DE VENUSTIANO CARRANZA

El 1 de diciembre de 1916, el encargado del Poder Ejecutivo en virtud del triunfo de las fuerzas revolucionarias adheridas al *Plan de Guadalupe, Don Venustiano Carranza*, presentó al Congreso Constituyente convocado al efecto, su denominado *Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857*. Como sabemos, dicho proyecto no fue de reformas, sino que dio origen a la Constitución que nos rige.

Fundamentalmente, nos interesa para este estudio lo concerniente a los artículos 21 y 102 del proyecto en mención, en los que se destaca a la Institución del Ministerio Público.

EL ARTÍCULO 21

El texto originalmente propuesto decía: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a disposición de éste”.

Este artículo comprende tres aspectos:

1. La facultad exclusiva del Poder Judicial para imponer las penas señaladas en las leyes.
2. El reservar a las autoridades administrativas aplicar las sanciones a los infractores de los reglamentos administrativos (que llama *de policía*).
3. La función persecutora de los delitos (que corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial)

EL ARTÍCULO 102

En cuanto a la organización del Ministerio Público Federal, el proyecto de mérito en el artículo 102, señalaba:

“ Art. 102.- La ley organizará al 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 las órdenes de aprehensión contra los reos, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de la 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 fuere parte y en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y en aquéllos que se suscitare entre dos o más Estados o entre los poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno, y tanto él como sus agentes, se someterán estrictamente a las disposiciones de la Ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.”²⁵

En el mensaje enviado a los diputados de la asamblea deliberante, el también Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, hizo un diagnóstico de la situación que se guardaba en el sistema penal del país en ese momento: “...Se insistió en la necesidad de otorgarle autonomía al Ministerio Público, el que de acuerdo con la legislación expedida bajo la constitución de 1857, carecía de facultades efectivas en el proceso penal, puesto que la función de policía judicial no existía como organismo independiente y era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores en perjuicio de los procesados.”

Tal situación era necesario superarla pues, según afirmó: “La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de aprehensión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otras contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente estableció la ley”.

Respecto a su proyecto, señaló: “La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y a la aprehensión de los delincuentes.”

²⁵ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, Tomo X, artículos 90 al 107 (Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional), 3a. edición, México, 1985, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, Págs. 102-3 a 102-36.

Además, “...Por otra parte, el Ministerio Público, con la Policía Judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.”

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

LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL TEXTO APROBADO POR EL CONSTITUYENTE DE 1917

Los debates en torno al proyecto enviado por Carranza, se centraron en las funciones persecutoras tanto del Ministerio Público como las de la Policía Judicial, esta última como organismo de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo al Ministerio Público Federal de los Estados Unidos. El objetivo del precepto constitucional consistió en otorgar una verdadera participación al Ministerio Público en la investigación de los delitos y en el ejercicio de la acción penal, para evitar los abusos de los jueces porfiristas, constituidos en acusadores al ejercer las funciones de la Policía Judicial.

EL ARTÍCULO 21

Fundamentalmente el debate se dio en torno al artículo 21 constitucional, del cual la Primera Comisión de Constitución, encargada de su análisis y estudio, integrada por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, en la Vigésima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 2 de enero de 1917, presentaron en primera lectura su dictamen y propuesta del artículo en mención, en el cual considerando que la declaración contenida en el texto propuesto deslinda “... los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa” y abunda, afirmando que la institución de la Policía Judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime que cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de las amplias garantías que otorga el artículo 20, es natural que esa policía quede bajo la dirección del Ministerio Público.”

En ese sentido la Comisión consideró que la autoridad administrativa en sentido amplio debí a ser auxiliar del Ministerio Público, en la persecución e investigación de los delitos y así afirmó: “ Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa perseguir los delitos por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. Primer Jefe, debe ser a la inversa: toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la Policía Judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa, como por los agentes subalternos de ésta. desarrollando nuestra opinión acerca de la Policía Judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en la que se organicen los Estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones deben quedar subalternados a dicho ministerio” .

Así , la Comisión propuso que el artículo en mención fuese, en un segundo párrafo desarrollada la función de Ministerio Público persecutor de los delitos y de la Policía Judicial, en los siguientes términos, modificando la propuesta original de Carranza: (Art. 21, segundo párrafo) “ La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes quedando subalterna al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones.”²⁶

Este Proyecto se reservó para su segunda lectura y discusión en la Trigésima Primera Sesión Ordinaria del 5 de enero. Al ponerse en discusión el Proyecto de la Comisión, hablaron en contra los diputados Rivera Cabrera y Rodríguez José María, defendiendo el dictamen los diputados Múgica y Colunga. Tanto Rivera Cabrera como Rodríguez, centraron sus críticas, en que no se limitaba el monto de la multa en el caso de infracciones administrativas y de la aplicación de la autoridad de los arrestos.²⁷

Posteriormente el diputado Palavacini, principalmente, interpeló a la Comisión sobre las razones para suprimir en el Proyecto lo que él considero “ una verdadera novedad” que fue “ la creación de la policía judicial, abundándose en el debate de que esta policía judicial era una policía a “ especial” y así el diputado Alberto M. González señalaba: “ La policía judicial es una institución antigua; en los códigos penales está prevista la policía judicial, el ministerio público tiene la dirección

²⁶ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo 11, México, 1960, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, Págs. 110-112.

²⁷ *Idem.*, Págs. 139-156.

de esa policía judicial especial; lo que no tenemos es una policía judicial preventiva; aquí tenemos la represiva pero no hay ninguna policía judicial especial que establezca el Proyecto del C. Primer Jefe.”

Por fin ante los ataques que sufrió el Proyecto en esta sesión, la Comisión por voz de Múgica, acepto retirarlo y volverlo a presentar para posterior lectura del texto reformado y su discusión, siendo leído el nuevo proyecto en la trigésima novena sesión del 12 de enero. En el proyecto reformado se agrega como parte final de un único párrafo para el artículo 21, el siguiente texto: “También incumbe a la propia autoridad la persecución de los delitos por medio del ministerio público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste.”²⁸

Sin embargo, en la misma sesión, también se dio lectura a un voto particular del diputado Colunga, quien respecto del proyecto opinó: “se advierte la incongruencia claramente, pues el precepto establece que incumbe a la autoridad administrativa castigar las faltas de la policía y la persecución de los delitos, por medio del ministerio público y de la policía judicial.”

“Siendo las faltas de policía exclusivamente de la esfera municipal, (cómo) es (que) a la (misma) se confía a la persecución de los delitos, lo que no está conforme con las ideas emitidas en la exposición de motivos, ni se aviene tampoco a una buena organización de la policía judicial” .

Congruente con su opinión el diputado Colunga sugirió el incluir como una segunda parte dentro del párrafo único del artículo 21, el siguiente texto: “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.”

Se fijó en principio que el dictamen de la Comisión con el voto particular de Colunga, sería discutido por el seno del Congreso el día 15, pero se adelantó su discusión para la Cuadragésima Sesión Ordinaria del 13 de enero.

En ella el diputado Macías al hacer uso de la palabra señaló: “Señores diputados: La fórmula que propone la Comisión para el artículo 21 es menos adecuada que la que propone el voto particular. Yo no estoy conforme con el voto particular, pero estoy conforme con la redacción que propone. El error del autor del voto particular está en que tomó por autoridad administrativa únicamente a los presidentes municipales, y esto no es verdad. La autoridad administrativa es todo

²⁸ *Idem.*, Págs. 324-327.

el Departamento Ejecutivo, desde el Presidente de la República hasta los presidentes municipales. De manera que por autoridad administrativa se entienden todas las autoridades que no son ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial; esto es, pues el error; pero la forma que propone el ciudadano Colunga es, a mi juicio, más exacta, corresponde más al objeto que se busca, que la forma que ha tomado la Comisión, cosa enteramente explicable desde el momento en que las personas que forman la mayoría de la Comisión no son, en general, en su mayor parte abogados. Yo de acuerdo con las indicaciones de la Comisión, vengo a suplicar a ustedes permitan retirar la fórmula que había presentado la Comisión, para aceptar el voto particular. El objeto es el que persigue el ciudadano Primer Jefe en el artículo 21 de su proyecto, es decir, quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos, para que queden única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público, para este efecto, contaré con el auxilio directo y eficaz de la policía judicial y con el auxilio accidental de la policía común, porque puede ser que en muchos lugares la policía común haga las veces de la policía judicial. Hechas estas explicaciones, suplico a ustedes permitan que se adopte la fórmula del voto particular, para que quede más concordante con el objeto de la institución del Ministerio Público que se trata de establecer, sin perjuicio de que se hagan las modificaciones propuestas por el ciudadano diputado Álvarez, para hacer que las multas correspondan siempre a la finalidad que llevan y no vayan a servir de medio de oprimir a los trabajadores.”²⁹

Con base a los resultados del debate de ese día, se presentó por uno de los secretarios una propuesta de redacción definitiva para dicho precepto, la cual se sometió a votación nominal siendo el resultado que fue aprobado por 158 votos a favor y tres en contra, éstos últimos de los diputados Aguilar, Garza Zambrano y Rodríguez González; artículo que pasó a la Comisión de Estilo, donde no sufrió modificación alguna, como se señala en el Dictamen presentado en la Comisión en cita en la Sexagésima Primera Sesión Ordinaria del 25 de enero de 1917.³⁰

El texto del artículo 21 aprobado por el Constituyente, fue el siguiente:

“ Art. 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél.”

EL ARTÍCULO 102

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

El texto del artículo 102 presentado en el Proyecto del Primer Jefe, fue conservado en lo fundamental por la Segunda Comisión de Constitución, integrada por los Diputados Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, Comisión que presentó su Dictamen al Pleno del Congreso en la Cuadragésima Séptima Sesión Ordinaria del 17 de enero de 1917, procediéndose a su discusión en la Quincuagésima Cuarta Sesión Ordinaria del 21 de enero; sin discusión y aprobado por unanimidad.³¹

Es de señalar que existen discrepancias de mera puntuación entre los textos del Proyecto Carranza, del presentado en su Dictamen por la Comisión y el aprobado y promulgado por el Constituyente originario, consistentes en adición o supresión de comas y puntos; sin que alteren en esencia la redacción original, por lo que no se transcriben, dada su casi nula variación con respecto del Proyecto de Carranza.

Los artículos anteriores conformaron el panorama jurídico de la Institución que nos ocupa, dentro de la norma fundamental de 1917; el avance en la independencia de la Institución fue indiscutible, así como en lo referente a una mucho mayor claridad en las funciones exclusivas organizadas bajo los principios fundamentales de unidad y jerarquía. Es este momento histórico en el que se inicia el proceso de consolidación definitivo del Ministerio Público; en opinión de Fix-Zamudio: “...son dos las principales innovaciones que se pretendieron introducir...separándose de la legislación dictada bajo la vigencia de la Carta Fundamental de 1857. En primer lugar dicho modelo se aleja del modelo francés que se venía aplicando, en especial después de la reforma constitucional de 1903, al desvincular al Ministerio Público del juez de instrucción, confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, ésta última transformada en un cuerpo especial, y no como anteriormente, como una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluyó a al ministerio público e inclusive al juez instructor. En segundo término, al regularse en el citado artículo 102 las atribuciones del Procurador General de la República, además de las que se le habían conferido a partir de la Ley Orgánica 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”.³² Función que posteriormente le fue suprimida por decreto del 30 de diciembre de 1994.

³¹ *Idem.*, Págs. 567- 573 y 764-767.

³² FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 169.

EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DE 1917 A NUESTROS DÍAS

Posterior a 1917, además de los ya señalados artículos 21 y 102, se han incorporado una serie de reformas a diversos preceptos del texto constitucional referentes al Ministerio Público y sus funciones.

En consecuencia, en esta sinopsis de la evolución constitucional del Ministerio Público, desde la promulgación de la Ley Fundamental que nos rige, a nuestros días, encontramos que el esquema de principios específicamente referidos a la Institución en análisis, comprende a los artículos 16, 20, 21, 102, 105 y 107.

En tales reformas, se ha llegado en algunos casos a otorgar nuevas atribuciones al Ministerio Público (V.gr. la legitimación del Procurador General de la República para promover acción de inconstitucionalidad de leyes) o bien, se han ampliado las existentes (V.gr. las facultades para investigar casos de crimen organizado como son el poder ordenar la detención, prorrogar la retención, intervención de comunicaciones privadas, negar la libertad bajo caución a los indiciados); otras más, han especificado reglas de actuación del Ministerio Público (como expresamente haber ampliado ciertas garantías del procesado, al periodo de averiguación previa); también se le ha despojado de facultades, en algunos casos por coyunturas políticas ante la aparente incompetencia en el adecuado desarrollo de sus funciones (V.gr. la creación de organismos defensores de derechos humanos), o bien para superar -reales o aparentes- contradicciones de origen (V.gr. la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), finalmente, algunas son del todo indiferentes (como el suprimir el adjetivo “judicial” de la policía investigadora bajo el mando del Ministerio Público).

Las razones de ello, son las que señala García Ramírez: “ Como consideración general para entender la posición tan destacada que ha tenido el Ministerio Público en el enjuiciamiento penal mexicano, es preciso volver hacia atrás las páginas de una historia llena de avatares. En el Constituyente de 1917 llegaron a su punto culminante -un tanto *a priori*, es cierto- el prestigio del Ministerio Público y la esperanza puesta en él, como contrapartida del desprestigio y la desesperanza que oscurecieron al juez de instrucción. La crisis judicial determinó el auge procesal del Ministerio Público. ...Pero hablé de avatares: en los últimos años las cosas variaron. Declinó el

crédito del acusador oficial y se elevó, discretamente, el del juzgador. El Ministerio Público afrontó y resintió su propia crisis, de la que no había salido todavía a. ...Tuvo sus manifestaciones más severas hace unos cuantos años. De ellas surgieron el *ombudsman mexicano*, por un lado, y diversas correcciones procesales, por el otro. Entre éstas, las relativas a la prueba confesional. Pero también de ellas resultó un ensayo interesante y discutible por clarificar actividades o facultades del Ministerio Público que han permanecido en claroscuro, y dotarlo con otras que se creyeron convenientes para la persecución eficaz de los delitos.”³³

Siguiendo el orden de los preceptos citados, señalaremos la cantidad y fecha de sus reformas, sólo comentando las que importan para el presente estudio.

EL ARTÍCULO 16

El artículo 16 constitucional ha sido reformado en cuatro ocasiones. La primera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, adicionó dos párrafos finales, que en realidad eran los textos originales de los artículos 25 y 26 constitucionales, sin trascendencia para nuestro tema.

La segunda reforma, publicada el 3 de septiembre de 1993, afectó al párrafo primero y dividió el artículo de forma tal que suma seis párrafos más. Con la reforma se establece que en caso de delito flagrante, cualquier persona podrá detener al indiciado (antes se le llamaba inculcado) a disposición de la autoridad inmediata, es decir el servidor público titular de cualquiera instancia de cualquier nivel de gobierno, y éste, con igual prontitud, a la del Ministerio Público (párrafo cuarto).

Además, se faculta al Ministerio Público en casos urgentes y cuando se trate de delito grave calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pudiese sustraerse de la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, para decretar la detención del mismo, fundando la orden correspondiente y expresando en la misma los indicios que motivan su proceder, estableciéndose la revisión judicial del correcto ejercicio de dicha atribución (quinto y sexto párrafos).

Se prevé por primera vez, la facultad del Ministerio Público para decretar la retención del indiciado por 48 horas, a efecto de determinar sobre ponerlo en libertad o consignarlo, plazo que puede duplicarse en los casos de delincuencia organizada (párrafo quinto).

³³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op. cit.*, Págs. 156-157.

En la tercera reforma, publicada el 3 de julio de 1996, se adicionan dos párrafos al artículo, como noveno y décimo, los párrafos subsecuentes se recorren en su orden. Se garantiza la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, sólo se podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada a petición de la autoridad federal que faculte la Ley o del titular del Ministerio Público de la entidad correspondiente.

La cuarta reforma, publicada el 8 de marzo de 1999, contiene dos aciertos.

El primero consistió en reducir a dos las formas en que el Ministerio Público podrá tomar conocimiento de la posible comisión de un delito (la *denuncia* y la *querrela*), las cuales habían sido siempre reconocidas como las únicas por la doctrina, suprimiendo como tal a la *acusación*, la cual, como siempre se ha considerado técnicamente correcto, se da en el momento que el Ministerio Público concretiza la pretensión punitiva estatal al formular conclusiones acusatorias en la etapa preparatoria del juicio, que es distinta del momento de originarse el procedimiento penal mediante la *notitia criminis*, en cualquiera de las dos formas apuntadas.

El segundo acierto es abandonar como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción penal, el acreditamiento de los *elementos del tipo penal*, concepto muy discutido doctrinalmente y por ello objeto de serias críticas por su adopción en la reforma del 3 de septiembre de 1993 ya indicada; para retomar al más adecuado (y de rancio abolengo en nuestra tradición jurídica) concepto de *cuerpo del delito*, es decir, el equivalente procesal al elemento del delito conocido como *tipicidad* en la dogmática jurídico penal.

El Texto actual del artículo 16 constitucional es el siguiente:

“Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún indiciado podrá ser detenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por

escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

EL ARTÍCULO 20

Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1993, se modifica el artículo 20 constitucional, en el sentido de ampliar a la averiguación previa algunas de las garantías procesales contenidas en este numeral, puesto que en la práctica sólo se habían entendido aplicables al proceso ante autoridad judicial.

En estas reformas se buscó: “... establecer un mayor equilibrio entre los intereses de los personajes del enjuiciamiento penal: sociedad, víctima e inculpado, más el defensor que actúa con éste. ...En la cuenta favorable de la Reforma de 1993, se haya la extensión de varios derechos del inculpado, en los juicios del orden penal, que se actualizan ante el juzgador, a la etapa de la averiguación previa, que se desarrolla ante el Ministerio Público. De esta forma culmina un largo

recorrido que comenzó, propiamente en la reforma procesal secundaria de 1971, que permitió la libertad provisional bajo caución del indiciado, desde el primer momento de la averiguación previa en especie de delitos imprudenciales con motivo del tránsito de vehículos. ...Otro acierto de esta reforma, fue el establecer que la confesión del indiciado sólo será válida cuando fuera rendida ante el Ministerio Público o el juez, ante la presencia del defensor, lo cual corrige abusos que se habían presentado y que inclusive el poder judicial federal había permitido al darle plena validez a las declaraciones rendidas en simples actas de policía judicial, arguyendo que se tenían que considerar como las más espontáneas. “³⁴

Por reforma publicada el 3 de julio de 1996, en la fracción I de este precepto, se estableció que la libertad provisional bajo caución será negada en los casos de delito grave y además que el Ministerio Público podrá solicitar al juzgador que no se otorgue ese beneficio, cuando el inculcado hubiere sido condenado con anterioridad por delito grave, o cuando el propio órgano investigador aporte elementos para establecer que la libertad del inculcado representa un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Comenta García Ramírez: “Afortunadamente la reforma constitucional de 1996 acerca de la fracción I del artículo, corrigió varios desaciertos de la reforma de 1993 y abrió la posibilidad de que el juzgador conceda o niegue la libertad del inculcado en los supuestos de delitos “no graves”. De este modo, se rescatan el razonado arbitrio y la responsabilidad del tribunal en este delicado sector de los temas justificables, y con ello se limita contra el régimen de “prejuicio” o “predeterminación legal” de la libertad provisional bajo caución. ...Otras rectificaciones e innovaciones pertinentes en la cuenta favorable de la reforma constitucional de 1996, por lo que atañe a libertad provisional del inculcado, son las siguientes: a) pedimento del Ministerio Público -no vinculante para el tribunal, obviamente- para la negativa de libertad provisional en las hipótesis de delitos “no graves”); b) precisión de los supuestos que fundan dicha negativa, en la inteligencia de que el juez no está “obligado” a negar la excarcelación, sino sólo “facultado” para ello; c) ponderación del riesgo para el ofendido y la sociedad como dato para conceder o negar la liberación provisional del inculcado; d) restablecimiento de los elementos a considerar para fijar la forma y el monto de la caución: delito e inculcado; e) vinculación de la garantía a con el cumplimiento de obligaciones procesales, ignorada por la reforma de 1993, que sólo mencionó el resarcimiento del daño; f) reincorporación de la

³⁴ *Ibidem.*

referencia al perjuicio causado al ofendido; g) depuración del concepto de “sanción pecuniaria”, y h) precisión sobre modificación en el monto de la caución.”³⁵

A continuación transcribiremos, el artículo 20 constitucional, sólo en las fracciones que se relacionan al estudio de la Institución en análisis, a saber:

...

“ Art. 20.- En todo proceso de orden penal, el inculpado tendrá las siguientes garantías:

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.

...

II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio;

...

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándose para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso;

...

³⁵ *Idem.*, Págs. 159-160.

VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

...

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

...

Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII Y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no estará sujeto a condición alguna.

Finalmente, el 21 de septiembre de 2000 se reformó el párrafo inicial y la fracción IV. Se derogó el último párrafo, se integró con las fracciones I y X un Apartado A y se adicionó un Apartado B con seis fracciones.

El contenido de la reforma fue el siguiente: Las garantías consagradas al inculcado se extienden también a la víctima o al ofendido. Se establece que el inculcado será careado cuando lo solicite y en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B del propio artículo, referente a la víctima o el ofendido menores de edad en casos de violación o secuestro.

Por cuanto hace a la víctima o el ofendido, se garantiza reciba asesoría jurídica, ser informado de sus derechos constitucionales así como ser igualmente informado del desarrollo del procedimiento penal.

Podrá coadyuvar con el Ministerio Público, pudiendo aportar datos o elementos de prueba tanto en la averiguación previa como en el proceso.

Por su parte, el Ministerio Público deberá fundar y motivar su negativa cuando considere no ser necesario el desahogo de la diligencia correspondiente.

Se incorpora a la atención médica, la psicología desde la comisión del delito.

Se ratifica el derecho a la reparación del daño, correspondiendo al Ministerio Público la obligación de solicitarla y al juzgador de no absolver de la misma al sentenciado si ha emitido una sentencia condenatoria.

Se especifica que la víctima o el ofendido, siendo menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación o secuestro, pudiendo solicitar las medidas y providencias previstas por la ley para su seguridad y auxilio.

EL ARTÍCULO 21

El artículo 21 constitucional ha tenido tres reformas, la primera de ellas publicada el 3 de febrero de 1983, sin trascendencia respecto al tema que nos ocupa.

La segunda reforma, publicada el 31 de diciembre de 1994, se refirió al Ministerio Público, en cuanto abrió la posibilidad de impugnar jurisdiccionalmente, las resoluciones de no ejercicio o desistimiento de la acción penal, en los términos que establezca la legislación secundaria (cuarto párrafo).

Al respecto, señala García Ramírez: “... a un año y medio de la reforma constitucional, aún no existe solución -ni en la ley federal ni en los ordenamientos estatales- acerca de la vía para impugnar el no ejercicio de la acción o el desistimiento de ésta; consecuentemente, han quedado pendientes las decisiones acerca de la legitimación para intentar la vía impugnativa, el procedimiento respectivo y el alcance de la resolución que aquí se dicte: ordenadora del ejercicio o solamente de la debida integración de la indagatoria, a la manera de un amparo “ para efectos.” ...Se han mencionado las siguientes posibilidades en lo que atañe al juzgador que pudiera conocer de la impugnación, posibilidades que ofrecen, cada una, sus propias ventajas y desventajas: juez de distrito (no sólo en causas federales, sino en asuntos comunes, lo cual apareja un cambio de orden jurisdiccional para el exclusivo propósito de resolver sobre el ejercicio de la acción), juez ordinario que conocerá del proceso penal, juez ordinario que no conocerá del proceso penal, juez especializado, magistrado, sala o pleno del tribunal de alzada, y magistrado, sala o pleno del

tribunal de lo contencioso administrativo". ...En la práctica, algunos ofendidos inconformes con resoluciones de no ejercicio han intentado el juicio de amparo contra estos actos de autoridad administrativa. Varían las decisiones de los jueces de distrito: desechamiento o admisión de la demanda. También se ha planteado la duda, una vez admitido -si tal cosa sucede- el acceso al amparo, a propósito del juez especializado que deba conocer: penal o administrativo. Es interesante observar los criterios diferentes y divergentes de juzgadores federales respecto a esta cuestión, producto del vacío legal que prevalece. La discrepancia terminará cuando se resuelva, en procedimiento de contradicción de tesis, qué posición jurisprudencial habrá de prevalecer, o mejor aún, cuando exista una generalizada regulación sobre esta materia. ...El tercer tribunal colegiado en materia penal de primer circuito, al conocer en revisión el pronunciamiento de un juez de distrito que sostuvo la impracticabilidad del amparo para combatir la resolución de no ejercicio, sostuvo que (sic) ahora se establece la vía jurisdiccional para demostrar la legalidad de esos actos de autoridad, y esa vía sólo puede ser el juicio de amparo, estatuido para defender las garantías individuales, siendo por ello incorrecto que el juez de distrito desechase por improcedente una demanda de amparo en el que señala como acto reclamado el no ejercicio de la acción penal, argumentando que no se ha determinado por la ley reglamentaria la vía jurisdiccional para impugnar esos actos del Ministerio Público, sin tomar en cuenta que la defensa de las garantías individuales tiene su ley reglamentaria que es el juicio de amparo, siendo por ello procedente que estudie el problema planteado, porque es una garantía individual la reforma constitucional precisada (R.P. 479/95, Partido Revolucionario Institucional, 16 de noviembre de 1995, unanimidad de votos, ponente Guillermo Velasco Félix, secretario. Héctor Miranda López)". ...En otra resolución, el mismo tercer tribunal colegiado del primer circuito estimó que al no existir aún reglamentación del artículo 21 en el extremo que aquí interesa, "el juicio de amparo es el idóneo para impugnarlas (las resoluciones de no ejercicio de la acción), ya que, hasta la fecha, éste ha sido el medio tradicional para tutelar las garantías individuales frente a cualquier acto de autoridad (...)" . A.R. 655/95, Emilia Álvarez Gasca Vda. de Nuñez. ...En sentido contrario se manifestó el segundo tribunal colegiado del sexto circuito, al resolver que es inimpugnable por amparo el no ejercicio de la acción penal, porque si bien es cierto que el artículo 21 constitucional alude a una impugnación por vía jurisdiccional, también lo es que "a la fecha no existe aún ley secundaria, federal o estatal, que establezca el procedimiento a seguir (por la vía) para impugnar ese tipo de resoluciones ni ante qué autoridad, a fin de que lo resuelto por esta última pudiese ser un acto susceptible de reclamación en amparo" . A.R. 315/95, María Teresa Rivera Carrasquedo, 21 de junio de 1995, unanimidad de votos, ponente: Gustavo Calvillo Rangel, secretario: José Mario Machorro Castillo." ...El tribunal colegiado del vigésimo circuito adoptó, en jurisprudencia definida, una posición coincidente con la anterior. En efecto, la tesis sostiene que si se admitiera el amparo contra el no ejercicio de la acción, "éste tendría a los

efectos de obligar al Ministerio Público a quien ha encargado la Constitución de ejercer la acción penal, a ejercerla, y su obligación desplazará a al órgano de acusación de su ejercicio persecutorio, para entregarlo a la autoridad judicial, cosa que, a la luz del artículo 21 constitucional es inadmisibles, en la medida (en) que la autoridad judicial sólo tiene una función juzgadora”. A.R. 47/95, Beatriz Palos Castro Vda. de Vázquez, 6 de abril de 1995, unanimidad de votos, ponente: Ángel Suárez Torres, secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez; A.R. 324/95, Mariano Aguilar Moreno, 7 de diciembre de 1995, unanimidad de votos, ponente: Francisco A. Velasco Santiago, secretario: Rafael León González; A. R:422/95, José Luis Rojas Jacinto y otro, 11 de enero de 1996, unanimidad de votos, ponente: Francisco A. Velasco Santiago, secretario: Stalin Rodríguez López.”³⁶

La última reforma, publicada el 3 de julio de 1996, señala: “...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...”, como se observa se conserva fundamentalmente el texto de la reforma anterior, solamente se le atribuye al Ministerio Público, no sólo la persecución de los delitos, sino también su investigación, con el auxilio de una policía que estará bajo su mando, suprimiéndose el tradicional término de “judicial”.

Siguiendo a García Ramírez, “... Procede añadir en este inciso un comentario a propósito de los órganos a los que la Constitución ha encomendado la persecución penal; esto es, el Ministerio Público y la Policía Judicial, ésta “bajo la autoridad y mando inmediato de aquél”. Con la mayor frecuencia han buscado las leyes secundarias, e inclusive los ordenamientos de rango inferior, reglamentos, acuerdos, manuales de organización y funcionamiento), asegurar que la Policía Judicial se halle efectivamente bajo la autoridad del Ministerio Público, vínculo que en la realidad ha tropezado con frecuentes obstáculos, producto de una arraigada mala costumbre y del abandono de programas conducentes a establecer esa efectiva dependencia. ...En 1996 persistió a esa necesidad, que pudo recogerse constitucionalmente -si se deseaba reformar el artículo 21 para abordar el problema de la Policía Judicial- mediante el retiro de validez a las actuaciones policiales que no correspondiesen a órdenes precisas del Ministerio Público, dentro de la “regla de exclusión” que reprueba la admisión de probanzas obtenidas por medios ilícitos. ...En vez de iniciar este camino -que también pudo practicarse en la legislación secundaria, por supuesto- la reforma de 1996 incurrió en modificaciones verdaderamente irrelevantes: un simple cambio de nombre, acaso para desvincular en el concepto público a la Policía Judicial, del Poder Judicial. ...La iniciativa de

³⁶ *Idem.* Págs. 165-167.

reformas previno, en lo que respecta al artículo 21 constitucional, que “ la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía de Investigación, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél” . El constituyente optó por otra fórmula, tan trivial como aquélla, pero más inadecuada: esa persecución corresponde al Ministerio Público “ el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.” En rigor, decir, que esta policía estará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, equivale a establecer que aquélla constituye un órgano auxiliar de éste; la mera declaración, en la que sólo las palabras han cambiado, no asegura lo que se quiere garantizar, esto es, la efectiva dependencia, que se hubiere acreditado con la invalidación de actuaciones policiales no ordenadas por el Ministerio Público, del mismo modo que la proscripción de confesiones ante la policía y la invalidación de ciertas actuaciones de ésta se han traducido, al decir de muchos, en disminución de las prácticas de tortura. ...Por lo demás, se ha suprimido la referencia a determinada policía, llamada judicial o de investigaciones, y se ha pasado a aludir a “ una” policía, cuyo nombre ya no consta en la ley fundamental. Se trata, pues, de cualquier policía. En realidad, estos devaneos tienen consecuencias o implicaciones desafortunadas: en los estados de la Federación comienzan a proliferar diversos nombres para designar a una misma corporación, a saber: Policía Judicial, Policía de Investigaciones, Policía Ministerial.”³⁷

El texto actual del artículo 21, en cuanto a la institución en estudio es el siguiente:

“ Art. 21 ...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. ...Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.”

EL ARTÍCULO 102

En cuanto al artículo 102, el mismo ha sido reformado en cinco ocasiones, de la siguiente forma:

La primera reforma, que afectó al primer párrafo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 1940, estableció que el Ejecutivo nombrará y removerá a los funcionarios del Ministerio Público Federal de acuerdo con la ley respectiva.

³⁷ *Idem.* Págs. 167-168.

La segunda reforma, afectó a los cinco primeros párrafos, fue publicada el 25 de octubre de 1967 y estableció que el Procurador General de la República intervendrá en las controversias entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

La tercera reforma adicionó un apartado B y el texto del propio artículo pasó a ser el apartado A; fue publicada el 28 de enero de 1992 y estableció que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales en sus respectivos ámbitos de competencia, establecerán organismos encargados de la promoción y defensa de derechos humanos.

La cuarta reforma, afectó al inciso a, publicada el 31 de diciembre de 1994, modificó los requisitos y mecanismos de designación del Procurador General de la República y dispone que la función de consultoría jurídica del gobierno estará a cargo de la dependencia del Poder Ejecutivo que se determine en la ley correspondiente.

La quinta y última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, sustituyó los conceptos “Estados” por “entidades federativas” y “otorga” por “amparo” y precisa la protección de los derechos humanos como garantía constitucional.

El texto vigente del artículo 102, es el siguiente:

Art. 102.-

A. La ley organizará al 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.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su cargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

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

EL ARTÍCULO 105

Este artículo ha sido reformado cuatro veces. Originalmente se refería exclusivamente a las llamadas controversias constitucionales, en caso de conflicto de esferas de competencia entre diversos órganos o entidades ubicados en los diferentes niveles de gobierno.

Así rezaba el texto original:

“ Art. 105.- Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo

Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquéllas en que la Federación fuese parte”³⁸

La primera reforma publicada el 25 de octubre de 1967, simplemente aclaró que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá a de los conflictos entre la Federación y los Estados, y de las controversias en que la Federación fuere parte sólo en los casos que estableciera la ley.³⁹

La segunda reforma del 25 de octubre de 1993, incluyó al Distrito Federal entre las entidades que podrán ser sujetas de controversia constitucional, junto con la Federación, estados y municipios, y sus órganos o entidades.

La tercera reforma del 31 de diciembre de 1994, es una de las que revisten mayor trascendencia, puesto que incluyó la posibilidad de que, en vía de acción, se pueda controvertir la constitucionalidad de una norma de carácter general, por procedimiento distinto del amparo. Asimismo se faculta al Procurador para intervenir en juicios federales. Entre los legitimados para promover acción de inconstitucionalidad, se encuentra el Procurador General de la República.

La cuarta reforma del 22 de agosto de 1996, lo que hace es suprimir la excepción para impugnar en vía de acción, la inconstitucionalidad de leyes electorales.

El texto vigente es el siguiente:

“ Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;

³⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Op. cit.*, Pág. 860.

³⁹ *Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano*, Cuaderno 21, México, 1982, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INEHRM), Pág. 72.

- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un municipio;
- g) Dos municipios de diversos Estados;
- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnados por la Federación, de los municipios impugnados por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e). El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas *por* una mayoría de cuando menos ocho votos.

III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, 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.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones aplicables de esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

EL ARTÍCULO 107

Tres son las reformas que interesan a nuestro estudio:

En la reforma publicada el 19 de febrero de 1951, se establece que es parte en los juicios de amparo el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare; salvo en los casos que a su juicio carezcan de interés público.

En la reforma publicada el 27 de octubre de 1967, se incorpora a este artículo la facultad del Procurador General de la República para denunciar la contradicción de tesis de jurisprudencia.

La reforma del 15 de enero de 1988, señala que de oficio o a petición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del Procurador General de la República, podrá conocer de amparos, en ejercicio de la llamada facultad de atracción.

En lo concerniente, el texto actual del artículo en comento quedó plasmado como a continuación se indica:

“Art.107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Procurador General de la República, los mencionados Tribunales o las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas Salas, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, sólo tendrá el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción,

...

XV.- El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público.

Tales son los aspectos que del artículo 107, corresponde destacar respecto de la actuación del Ministerio Público mexicano dentro del juicio de garantías.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN

Hemos considerado conveniente realizar una sinopsis del desarrollo de la legislación ordinaria que ha ido conformando el perfil de la Institución del Ministerio Público de la Federación, es decir, del órgano denominado Procuraduría General de la República, en lo concerniente a sus leyes orgánicas respecto de las cuales formularemos los comentarios que consideremos atinentes cuando así lo amerite el contenido de la propia norma.

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACIÓN DE SUS FUNCIONES (1908)

El General Porfirio Díaz, en virtud de la facultad conferida por Decreto de 24 de mayo de 1906 y prorrogada por Decreto del 13 de diciembre de 1907, expidió el 16 de diciembre de 1908, la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones*, que comenzó a regir el 5 de febrero de 1909.

La elaboración de esta Ley tiene como fin primordial establecer la autonomía entre las funciones del Poder Judicial y las del Ministerio Público, puesto que resultaba impropio que un mismo cuerpo de leyes regulara ambas instituciones tan diversas.

En el informe dirigido al H. Congreso de la Unión, de fecha 28 de abril de 1909, se afirmó: “El Ministerio Público es considerado, dentro de la sana doctrina científica, como un ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, de donde emana la necesidad de que tenga una existencia propia, independiente y enteramente separada de los tribunales, cuya misión de administrar justicia, de dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien diversa. El Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes para terminar las contenciones que surgen entre los miembros de la colectividad; y los jueces, que son los órganos de la ley, no hacen el derecho, sino que lo declaran, lo aplican juzgando, en tanto que el Ministerio Público es, un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado. No pueden confundirse ni reglamentarse por la misma ley; y los preceptos que establecen y rigen el Ministerio Público, deben

ser distintos, formar un conjunto separado, de los que establecen y rigen el poder encargado de administrar justicia. “⁴⁰

Se consideraba impropio, que en el mismo cuerpo de leyes creara y desarrollara estas dos instituciones tan diversas entre sí, y esa impropiedad era perjudicial, porque es sabido que uno de los elementos de interpretación es el sistemático, que tiene por objeto “el lazo íntimo que une las instituciones y reglas del derecho en el seno de una vasta unidad”, según las palabras de Savigny, e interpretando, por solo el hecho de estar unidas dos leyes, los preceptos de una por los de la otra, se podían cometer errores trascendentales.

“La ley anterior (Código Federal de Procedimientos Civiles) estableció al Ministerio Público sin detenerse a indicar su misión y el papel importantísimo que desempeña en el organismo social; y así se dijo, la actual ha llenado este vacío o... en el título preliminar expresa claramente cuáles son sus funciones y sus relaciones con los poderes públicos. Le asigna como misiones principales: auxiliar al Poder Judicial, procurar que el Estado ejercite la facultad de penar para defender la existencia del cuerpo social y los intereses de la nación ante los tribunales ...El Procurador General de la República no es únicamente adscrito a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que, como jefe del Ministerio Público, interviene en todos los negocios que, por su importancia, reclamen su intervención; tendrá todos los datos necesarios para unificar la acción del cuerpo que preside y para hacer que esta acción sea eficaz, expedita y propia para contribuir al desarrollo del plan político y económico que al Ejecutivo sugieren las necesidades públicas; y podrá salvar su responsabilidad, haciendo observaciones a las diversas secretarías, cuando, en su concepto, las instrucciones que reciba de ellas no sean arregladas a derecho ...El papel que debe desempeñar el alto funcionario de que se habla y la colectividad que dirige, establece relaciones íntimas de subordinación con el Ejecutivo y le ordena que rinda informes, pida autorizaciones en casos especiales y delicados, proponga medidas para mejorar el Ministerio Público e inicie leyes y reglamentos a la Secretaría. En una palabra, la nueva ley hace al Procurador General de la República verdadero jefe del Ministerio Público, aunque subordinado, como es lógico, al Ejecutivo del que forma parte ...Resulta así el Ministerio Público un cuerpo homogéneo, disciplinado; de acción uniforme, eficaz y benéfica, y con todas las condiciones que debe reunir la acción administrativa: rapidez, energía y unidad. El Ejecutivo cuenta con un poderoso auxiliar; y la práctica demuestra que este sistema, seguido por las naciones más cultas, es a las veces, el más adecuado para establecer el punto de contacto que

⁴⁰ *Leyes del Ministerio Público Federal*, en *Revista Mexicana de Justicia* No. 1, Vol. 1 Enero-Marzo, México, 1984, Procuraduría General de la República, Pág. 254.

debe existir entre las esferas de acción del Ejecutivo y el Judicial, separadas sabiamente por nuestra Constitución para conservar la libertad política...”⁴¹

Se define en esta nueva ley, al Ministerio Público como una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito (artículo 1o.).

Le competí a a este órgano, representar también al Ejecutivo, ejercitando las acciones que a él correspondieran y defendiéndolo cuando fuera demandado (artículo 2o.). Vigilaré a que tuvieren exacto cumplimiento las resoluciones o sentencias dictadas por los tribunales federales, para lo que haré a las promociones que estimara procedentes ante autoridades judiciales o administrativas (artículo 4o.).

El Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia (artículo 5o.).

En cuanto a los funcionarios que integraban al Ministerio Público, en el artículo 6o. se establecí a que el Ministerio Público se componí a de un Procurador General de la República, jefe del Ministerio Público, de un Agente Substituto, de dos Agentes Auxiliares, y de los Agentes necesarios para que cada Tribunal de Circuito y cada Juzgado de Distrito tuvieran uno adscrito.

El Procurador General de la República serí a nombrado y removido libremente por el Ejecutivo (artículo 7o.).

Respecto a las atribuciones del Procurador General de la República y de los Agentes del Ministerio Público Federal, en los artículos 14, 15 y 16, se establecí a que El Procurador General de la República serí a el jefe del Ministerio Público, teniendo bajo sus órdenes inmediatas a los agentes que lo componí an y a los que los suplieran en su caso, otorgándole a este funcionario las siguientes atribuciones:

⁴¹ *Idem*, Págs. 255-257.

1. Cuidar de que la justicia federal se administrara pronta y exactamente;
2. Demandar, contestar demandas y formular los pedimentos procedentes en los negocios en que deberí a intervenir ante la Suprema Corte;
3. Cumplir las instrucciones que recibiera del Ejecutivo por conducto de las Secretarías de Estado, dictando todas las medidas económicas y disciplinarias que creyera convenientes para uniformar la acción del Ministerio Público.
4. Encomendar a cualquiera de los agentes de la capital, independientemente de sus adscripciones, el despacho de determinado negocio.
5. Intervenir personalmente en todo o en parte en determinados negocios, cualquiera que fuere el tribunal federal que conociere de ellos, cuando lo juzgara conveniente o cuando lo acordara el Ejecutivo;
6. Designar a cualquiera de sus auxiliares para que lo representara en los negocios que tuviera que despachar;
7. Alegar en los juicios de amparo, ante la Suprema Corte, por sí o por medio de sus agentes;
8. Rendir informe sobre los asuntos en que estuviera interviniendo, cuando se lo pidiera el Ejecutivo o cuando lo creyera necesario para la mejor inteligencia del negocio.
9. Cuidar de que los funcionarios del Ministerio Público desempeñaran con exactitud los deberes de su empleo y proponer a la Secretaría de Justicia las medidas que creyera conducentes para la mejor disciplina del Ministerio Público y para la unidad y eficacia de su acción.
10. Pedir que se hiciera efectiva la responsabilidad en que hubieran incurrido los magistrados de circuito, jueces de distrito, jueces locales, cuando funcionen en auxilio de la justicia federal, sus respectivos secretarios, escribanos de diligencias y los agentes del Ministerio Público, en los negocios en que hubieran intervenido.
11. Imponer las correcciones disciplinarias que correspondieran a los agentes y empleados subalternos del Ministerio Público por las faltas que cometieren en el desempeño de su encargo y dar cuenta al Ejecutivo de aquellas que creyera que ameritasen su separación.
12. Calificar las excusas que tuvieran los agentes para intervenir en determinado negocio.
13. Otorgar las licencias procedentes a los agentes y empleados del Ministerio Público Federal, previo aviso a la Secretaría de Justicia.
14. Examinar los estados de negocios que mensualmente deberí an remitirle los agentes y proceder a lo que correspondiera en defensa de los intereses fiscales.

15. Iniciar ante la Secretaría de Justicia las leyes y reglamentos que considerara necesarios para la buena administración de justicia.

Los agentes del Ministerio Público, tenían entre otras las siguientes atribuciones:

1. Demandar, contestar demandas y formular los pedimentos procedentes en los negocios de la competencia de los tribunales o juzgados a que estuvieran adscritos.
2. Ejercitar la acción penal desde las primeras diligencias de investigación.
3. Sujetarse a las instrucciones que recibieran del Procurador General de la República y pedirle las que estimaran necesarias para el despacho de determinados negocios.
4. Interponer y proseguir en tiempo y forma los recursos que procedieran.
5. Informar mensualmente al Procurador de todos los negocios que se siguieran en el tribunal o juzgado de su adscripción, expresando el estado que guardaran e indicando las dificultades que presenten para su despacho.
6. Dar aviso de la iniciación de los procesos y negocios civiles que se promovieran en el tribunal o juzgado en que funcionen.
7. Manifestar al Procurador los motivos de excusa que tuvieran para intervenir en los negocios en que se consideraran impedidos.
8. Concurrir a las diligencias judiciales, audiencias y visitas de cárcel que practicaran los tribunales o juzgados a que estuvieran adscritos, e informar del resultado de la visita al Procurador de la República.
9. Dar parte al Procurador de las irregularidades y deficiencias que notaran en la administración de justicia federal.
10. El Ministerio Público, en los casos de delito *in fraganti*, otorgaba a los individuos de la policía judicial las órdenes de aprehensión que procedieran, y todas las que condujeran a dar eficacia a la acción pública de que estaba encargado, haciendo sin demora la consignación del hecho a la autoridad judicial competente.

También, se le consideraba representante de la administración fiscal, ejercitando las acciones convenientes en provecho de la Federación o del fisco (artículo 20).

LEY DE ORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACIÓN DE SUS FUNCIONES (1919)

Promulgada por Decreto de 1 de agosto de 1919, por el entonces Presidente de la República, Venustiano Carranza.

Establecí a en su artículo 1o., que el Ministerio Público Federal era una institución que tiene por objeto:

1. Ejercitar ante los tribunales de este fuero las acciones penales correspondientes para la persecución, investigación y represión de las faltas y delitos definidos y penados por las leyes federales.
2. Defender los intereses de la Federación ante los tribunales; y
3. Ejercer todas las demás atribuciones que estableciera la ley.

Toda querrela o consignación de las autoridades se hará a ante el Ministerio Público, “... para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables, formule desde luego la acusación correspondiente, pidiendo la aprehensión de los culpables, si no hubieren sido detenidos *in fraganti*, o que se les cite cuando dicha aprehensión no sea procedente” (artículo 2o.)

Se prevé que, para cumplir con sus atribuciones, el Ministerio Público tendrá a su disposición y bajo sus órdenes inmediatas a la Policía Judicial (artículo 3o.).

Tratándose de delitos que se persiguieran de oficio se faculta al Ministerio Público para que, en los lugares en que no haya autoridad judicial, solicite a la autoridad municipal las órdenes de aprehensión, cuidando que el detenido sea puesto de inmediato a disposición de la autoridad judicial, lo cual era contrario a lo previsto en el artículo 21 constitucional y a todos los principios de distinguir las atribuciones de la autoridad judicial y administrativa, plasmados en la Constitución y, en general, a todo el pensamiento de Carranza sobre este particular.

En cuanto a los funcionarios que integraban el Ministerio Público Federal, según esta ley, era: Un Procurador General de la República, quien será a jefe del Ministerio Público; de dos Agentes Substitutos; de siete Agentes Auxiliares, y de los Agentes que fueren necesarios para que cada Tribunal de Circuito y cada Juzgado de Distrito tuviere uno adscrito. Además el Presidente de la República podrá nombrar otros agentes cuando lo estimare necesario (artículo 8o.)

El Procurador General de la República, será nombrado y removido libremente por el Presidente, de quien dependerá directamente. Los agentes serán nombrados también por el Presidente, pero por conducto del Procurador (artículo 9o.)

Acorde a lo establecido por el artículo 102 de la Constitución, establece que el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno; y se señalaban, entre otras atribuciones, la de intervenir personalmente como actor, demandado o tercero opositor, en los negocios del orden civil o penal en que la Federación fuere parte; en los casos de los Ministros Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado (artículo 17).

LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA (1934)

Siendo Presidente constitucional sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, en uso de las facultades que le concedió el H. Congreso de la Unión por decreto de 27 de diciembre de 1933, expidió la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República, la cual entró en vigor en octubre de 1934.

En el artículo 1o. de la Ley se establecieron las atribuciones del Ministerio Público Federal y expresaba que era una institución que tenía por objeto investigar por sí o por medio de la Policía Judicial Federal los hechos que puedan constituir delitos federales; ejercitar la acción penal; deducir las acciones encaminadas a la nacionalización de los bienes a que se referían los artículos 27 y 130 de la Constitución y las leyes que con ellos se relacionaran; intervenir como parte actora o demandada o como tercero opositor representando al órgano afectado en los juicios que se suscitaran con motivo de la actividad de las autoridades federales, siempre que tales controversias no fueran de las mencionadas en el artículo 103 constitucional, pues en éstas la intervención del Ministerio Público será la señalada en la Ley Reglamentaria correspondiente; defendiendo los intereses económicos de la Federación; auxiliar a la administración de justicia y promover lo necesario para que fuera recta y pronta.

El artículo 2o. determina que el Ministerio Público Federal tendrá bajo su autoridad y mando a la Policía Judicial Federal.

En el artículo 3o. se estableció, por primera vez, que eran auxiliares de la Policía Judicial Federal y que, en consecuencia, estarían bajo la autoridad y mando del Ministerio Público Federal, los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; los capitanes y patrones de embarcaciones mexicanas; los administradores de aduana y los resguardos aduanales; los capitanes de puerto; las demás policías de carácter federal y las policías preventivas y judiciales de las entidades federativas y de los municipios.

El artículo 4o. establece que la estructura del Ministerio Público Federal, comprendía a: Un Procurador General de la República; dos Subprocuradores (Primero y Segundo), substitutos del Procurador; un Jefe del Departamento de Nacionalización de Bienes y de un Subjefe del mismo Departamento, ambos Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares del Procurador; de un Jefe del Departamento de Averiguaciones Previas; de dieciocho Agentes del Ministerio Público Federal auxiliares del Procurador; Agentes Auxiliares adscritos al Departamento Consultivo; un Visitador de Agencias; sesenta y cuatro Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados de Circuito y Departamentos de la Procuraduría General de la República y de los empleados que señalara el presupuesto; pudiendo el Procurador de la República aumentar el número de Agentes del Ministerio Público, cuando las necesidades del servicio lo requirieran (artículo 4o.).

Por primer vez en un ordenamiento de esta naturaleza se determina la existencia de dos Subprocuradores Generales de la República, Primero y Segundo, substitutos del Procurador, también se incluye la creación de los Departamentos de Nacionalización de Bienes, Averiguaciones Previas, Consultivo y un Visitador de Agencias; además, se aumenta en forma considerable el restante personal de la Institución.

El Procurador General era nombrado y removido libremente por el Presidente y tanto los Subprocuradores como los demás agentes del Ministerio Público Federal, también serían nombrados por el titular del Ejecutivo, a propuesta del propio Procurador (artículos 5o. al 8o.).

El Procurador General de la República, como Jefe del Ministerio Público Federal, tenía como atribución, intervenir en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales y en aquéllos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado; desempeñar por sí o por medio de los agentes del Ministerio Público las funciones a que se refería el artículo 1o. de la propia Ley; contaba con la facultad de iniciar ante el Presidente de la República las leyes y reglamentos que estimara necesarios para la mejor administración de justicia, elaborando a tal efecto los proyectos correspondientes (artículo 18).

Referente a los dieciocho Agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares del Procurador, éstos funcionarían en tres grupos de seis agentes cada uno que se denominarían: Grupo Penal; Grupo Administrativo y Grupo Civil (artículo 20).

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL, REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (1941)

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho, el 31 de diciembre de 1941 y entra en vigor el 14 de enero de 1942.

En el artículo 1o. de la mencionada Ley, se señalan las facultades del Ministerio Público Federal, en las cuales se advierten algunos puntos novedosos como es el de encomendarle velar por el respeto de la Constitución, por parte de todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar tales violaciones.

También se le confiere la facultad de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuera parte; perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se apliquen a los responsables las penas que señalaran las leyes.

Se estableció que la Policía Judicial Federal y sus auxiliares, dependían del Ministerio Público Federal.

En el artículo 40 se dispuso la organización del Ministerio Público Federal de la siguiente manera: Un Procurador General de la República; dos agentes substitutos, un Jefe del Departamento de Nacionalización de Bienes, uno del Departamento de Averiguaciones Previas y otro del Departamento Consultivo; veinticinco agentes auxiliares del Procurador; los agentes indispensables para que se cubran todas las adscripciones a los tribunales de Circuito, juzgados de Distrito y Departamentos de la Procuraduría General de la República; el personal de la Policía Judicial y los jefes de oficina y demás personal que señalara el presupuesto.

Se advierte que la denominación de los Subprocuradores es sustituida por la de “agentes substitutos”; se incrementa a 25 el número de agentes auxiliares del Procurador, y se suprime al Visitador de Agencias que contemplaba la Ley precedente.

En el artículo 19, se señalaban las facultades y obligaciones del Procurador General de la República, entre las que encontramos: Velar por el respeto de la Constitución, por todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer, al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar dichas violaciones; emitir su consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, al ser tratados en el Consejo de Ministros; dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal; proponer al Presidente de la República, las reformas legislativas indispensables para velar por el respeto de la Constitución y las que sean convenientes para la mejor administración de justicia; intervenir personalmente en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de los amparos; dar instrucciones a los agentes del Ministerio Público Federal; imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan; conceder a dicho personal, licencias y vacaciones, así como calificar las excusas de los agentes del Ministerio Público Federal.

En cuanto a la distribución de los agentes auxiliares, se conserva la agrupación de la Ley anterior y se agrega el llamado Grupo de Trabajo (artículo 22).

Se reglamentan las atribuciones de la Policía Judicial Federal que, en anteriores leyes, no habían sido precisadas. Dichas atribuciones son: recibir querellas o denuncias e investigar los hechos que puedan constituir delitos del orden federal; practicar averiguaciones previas; buscar las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de quienes en ellos participaran; citar; practicar cateos y aprehender (artículo 31).

La Policía Judicial Federal ejercerá a sus atribuciones cumpliendo las órdenes expresas de los funcionarios del Ministerio Público Federal, excepto en los casos de urgencia (artículo 31).

LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL (1955)

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, fue promulgada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines, según Decreto del 10 de noviembre de 1955; publicado en el Diario Oficial del 26 del mismo mes y año, y en vigor al día siguiente.

En el artículo 1o. se señalan las atribuciones del Ministerio Público Federal, enunciándose entre otras, las de perseguir los delitos del orden federal con auxilio de la Policía Judicial, y aportar

las pruebas de la existencia de los delitos y las relativas a la responsabilidad de los infractores; ejercitar la acción penal; pedir la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables y formular las conclusiones; recibir las manifestaciones de bienes; investigar los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación y proceder a su consignación cuando se acredite que hay motivos para presumir falta de probidad en su actuación; representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceristas; intervenir en los juicios de amparo; informar al Presidente de las violaciones a la Constitución que cometan las autoridades federales o locales, y promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Ordenaba que la Policía Judicial Federal y sus auxiliares estarían bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal, y obedecerían sus órdenes (artículo 3o.).

Se introdujeron cambios en cuanto al personal integrante de la Procuraduría: Los dos Agentes Substitutos del Procurador, que refería la ley anterior, adquieren el rango de Subprocuradores. El Jefe del Departamento de Averiguaciones Previas se eleva a la categoría de Director General, quien es auxiliado por un Subdirector General y el Departamento Consultivo se convierte en Dirección Jurídica y Consultiva, a la que se le adiciona una Subdirección. Se crean el Departamento de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal, a cargo de un Jefe y Subjefe; la Visitaduría General; la Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes y la de Control de Correspondencia y Archivo; la Dirección General de Administración; la Jefatura y Subjefatura de la Policía Judicial Federal, y cuatro Jefaturas para los Grupos Civil, Penal, Administrativo y del Trabajo. Además, a la Jefatura del Departamento de Nacionalización de Bienes, se le agregó una Subjefatura (artículo 4o.).

Se establecieron como facultades y obligaciones del Procurador, entre otras: poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes que resulten violatorias de la Constitución; proponer al Presidente de la República las reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, así como las medidas que convengan para lograr que la administración de justicia sea pronta y expedita; emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley; emitir su consejo jurídico, en el orden estrictamente técnico y constitucional, respecto de los asuntos que lo requieran, al ser tratados en el Consejo de Ministros; dictaminar en aquellos negocios del Ejecutivo Federal en los que se ordenara o solicitara su consejo jurídico; intervenir 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 suscitasen entre dos o más

Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo estado, y en los demás que sean de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de amparo; intervenir a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de extradición. Por primera vez se incluyen las 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, lo relativo al no ejercicio de la acción penal; desistimiento de la misma; formulación de conclusiones no acusatorias; y casos en que formuladas las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción, o que fueren contrarias a las constancias procesales, o si en ellas no se cumplieren con los requisitos que estableciera la ley procesal; intervenir en los casos que le envíe el Ejecutivo y denunciar las contradicciones de las tesis que sustenten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito.

LEY DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1974)

La Ley que nos ocupa se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y sustituyó a la mencionada en el punto precedente. Fue la primera ley del ámbito federal que optó por la denominación de *Ley de la Procuraduría General de la República*, por estimar que no sólo organizaba al Ministerio Público, sino a las unidades administrativas de apoyo a éste y, además, las atribuciones asignadas al Procurador General de la República.

El artículo 1o., rezaba: “El Procurador General de la República será el titular de la Procuraduría y presidirá el Ministerio Público Federal”.

En el artículo 2o. se contenían las atribuciones del Procurador, tales como: poner en conocimiento del Presidente de la República las leyes que resulten violatorias de la Constitución; proponer las reformas necesarias para la exacta observancia de la Constitución; opinar sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que envíe el Poder Ejecutivo; emitir consejo jurídico al Gobierno Federal y ante el Consejo de Ministros; intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado; intervenir en los casos de extradición; resolver en definitiva en los siguientes casos: a) el no ejercicio de la acción penal; el desistimiento de la acción penal; cuando se formulen conclusiones de no acusación, d) cuando al formularse las conclusiones no se comprenda algún delito que resulte probado durante la instrucción; o si fueren contradictorias a las constancias procesales o si en ellas no se cumplieren con

los requisitos que estableciera la ley procesal; y en los casos de diplomáticos y cónsules generales, entre otras.

Se precisaron las funciones asignadas al Ministerio Público en relación con la función persecutora del delito; recepción de manifestación de bienes de los funcionarios y empleados de la Federación; representación de la Federación en los juicios en que esta fuera parte y la intervención en los juicios de amparo (artículo 3o.).

En el artículo 4o. se enunciaron los órganos que integraban a la Procuraduría General de la República: Procurador General de la República; dos Subprocuradurías; Oficialía Mayor; Visitaduría General; Dirección General de Averiguaciones Previas; Dirección General de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal; Agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares, adscritos y adjuntos; Policía Judicial Federal; Dirección General Jurídica y Consultiva; Dirección General de Administración; Comisión Interna de Administración; Instituto Técnico; Oficina de Registro de Manifestaciones de Bienes; Unidades Administrativas de Organización y Métodos; de Relaciones Públicas; de Prensa; de Control de Estupefacientes; de Estudios Sociales; de Servicios Periciales, de Documentación y las demás de Planeación, de Control, Técnicas y de Servicios, de acuerdo con las necesidades de la Institución y las previsiones del presupuesto.

Entre los órganos de nueva creación se cuentan la Oficialía Mayor, la Comisión Interna de Administración; el Instituto Técnico y las unidades administrativas de: Relaciones Públicas, Prensa, Control de Estupefacientes, Estudios Sociales, Servicios Periciales, Documentación, y otras de Planeación, de Control, Técnicas y de Servicios.

En relación a la Policía Judicial se señalan sus atribuciones y se reitera que está bajo el mando del Ministerio Público, como en la ley anterior (artículo 46).

Finalmente, al igual que en la Ley precedente, se incluye un capítulo dedicado a los “Auxiliares del Ministerio Público Federal, y de Policía Judicial”, donde se señala quiénes son y cuáles sus funciones (artículos 49 y 50).

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1983)

El ordenamiento en comento fue promulgado el 15 de noviembre de 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del mismo año, entrando en vigor a los noventa días de su publicación.

En el artículo 1o. se estableció que la Procuraduría General de la República es la *dependencia del Poder Ejecutivo Federal* en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución.

La Institución del Ministerio Público Federal, presidida por el Procurador General de la República, tendrá las siguientes atribuciones: vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondieran a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas; promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de planeación del desarrollo; representar a la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte, e intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación, o entre los Poderes de un mismo Estado, y en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales; prestar consejo jurídico al Gobierno Federal; perseguir los delitos del orden federal; representar al Gobierno Federal, previo acuerdo con el Presidente de la República, en actos en que deba intervenir la Federación ante los Estados de la República, cuando se trate de asuntos relacionados con la procuración e impartición de justicia; dar cumplimiento a las leyes, tratados y acuerdos de alcance internacional en que se prevea la intervención del Gobierno federal, en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución, y con la intervención que, en su caso, corresponda a otras dependencias (artículo 2o.).

En el artículo 12, se establecen las bases de organización de la Procuraduría General de la República, la cual estaba presidida por el Procurador, Jefe de la Institución del Ministerio Público y de sus órganos auxiliares directos. Contará con Subprocuradores, sustitutos del Procurador en el orden que fijara el Reglamento respectivo; Oficial Mayor; Visitador General; Contralor Interno y las Direcciones Generales, unidades administrativas y técnicas y órganos desconcentrados necesarios

para el despacho de los asuntos que la ley en comento les otorga. El Ejecutivo determinará las entidades que deban quedar sujetas a la coordinación de la Procuraduría.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1996)

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a la que hacemos referencia, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996.

Según indica la misma, tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución, así como los demás ordenamientos aplicables (artículo 1o.).

El Ministerio Público de la Federación, tiene entre otras las siguientes atribuciones:

1. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia y promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia. En este rubro tenemos su intervención como: Parte en todos los juicios de amparo, de conformidad con lo previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales; la vigilancia en la aplicación de nuestra Constitución y de la ley, en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos por delitos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad; de observar irregularidades, las pondrán en conocimiento de dicha autoridad o de sus superiores, y en su caso iniciar la averiguación previa correspondiente; comunicar a la autoridad a la que corresponda resolver de las quejas que los particulares presenten al Ministerio Público de la Federación por actos de otras autoridades que no constituyan delitos del orden federal y orientar al interesado sobre el trámite que legalmente corresponda, y la formulación de denuncias sobre la existencia de tesis contradictorias.
2. Velar por el respeto de los derechos humanos, fomentando entre los servidores públicos de la Institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano; y atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 6o.).
3. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus interés patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales, como parte en el juicio de amparo, en

los términos previstos por el artículo 107, fracción V, inciso c) constitucional, y en los demás casos que le otorgue participación la Ley de Amparo; como representante de la Federación, en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico; como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal; y en las controversias en que sean parte los diplomáticos y los cónsules generales.

4. La persecución de los delitos del orden federal; respecto de la cual cabe advertir que debido a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1999, que retoma el concepto *cuerpo del delito*, en lugar de *elementos del tipo penal*, se actualizaron los ordenamientos procesales pero no esta Ley Orgánica; dicha atribución comprende:

- A) En la averiguación previa: Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos del orden federal con la ayuda de sus auxiliares; practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como la reparación de los daños y perjuicios causados; ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión del delito; realizar el aseguramiento y tramitación del destino de los instrumentos, objetos y productos del delito; restituir provisionalmente al ofendido en el goce de sus derechos; conceder la libertad provisional a los indiciados; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes, que resulten indispensables para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso, y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte; en los casos que la ley lo permita, propiciará conciliar los intereses en conflicto, proponiendo vías de solución que logren la avenencia; determinar el no ejercicio de la acción, cuando: 1.- Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; 2.- Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; 3.- Se extinga la acción penal; 4.- De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito; 5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable. Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes federales; poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del

órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes; y las demás que determinen las normas aplicables.

- B) Ante los órganos jurisdiccionales: Ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia, acusación o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso; solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos, o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiere garantizado previamente; poner a disposición de la autoridad judicial, a las personas detenidas y aprehendidas, dentro de los plazos establecidos por la ley; aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación; formular las conclusiones y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal; impugnar las resoluciones judiciales, y en general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.
- C) En materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito: Proporcionar asesoría jurídica así como propiciar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales; promover que se garantice y haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios, y concertar acciones con instituciones de asistencia médica y social, públicas y privadas, para los efectos del último párrafo del artículo 20 constitucional (artículo 8o.).

5. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.
6. Participar en el Sistema de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
7. Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal.

8. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración (artículo 2o.).

Se faculta al Procurador General de la República para intervenir por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación, para el ejercicio de las atribuciones que le otorga nuestra Constitución y demás disposiciones aplicables; siendo atribuciones indelegables las siguientes:

- 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 del Ministerio Público de la Federación.
- II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 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 VII de la Ley Fundamental.
- 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 constitucional.
- V. Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias 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.
- VI. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, así como el de las reformas que juzgue necesarias.
- VII. Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate.
- VIII. Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la Institución, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal.

- IX. Concurrir en la integración, y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- X. Participar en la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley general que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículos 3o. y 4o.)

En cuanto a sus bases de organización, el Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría (artículo 14)

Para el despacho de los asuntos propios de la Procuraduría, el Procurador General de la República se auxiliará de los agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados, Directores, Subdirectores y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de esta Ley, así como los órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, que también establezca dicho Reglamento, el cual precisará el número de ellos y las atribuciones que les correspondan, se posibilita la creación de Unidades Especializadas, que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos que, conforme a las clasificaciones del Código Penal Federal.

El Reglamento de esta Ley Orgánica data del mismo año y se reformó en dos ocasiones.

Dicho ordenamiento en su artículo 20 establece que la Procuraduría General de la República se integra con las siguientes unidades administrativas y órganos:

Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo.

Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales.

Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C".

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud.

Unidad Especializada en Delincuencia Organizada.

Oficialía Mayor.

Visitaduría General.

Contraloría Interna.

Dirección General de Comunicación Social.

Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad.
Dirección General de Coordinación Interinstitucional.
Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal.
Dirección General de Organización y Control del Personal Ministerial, Policial y Pericial.
Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales.
Dirección General de lo Contencioso y Consultivo.
Dirección General de Asuntos Legales Internacionales.
Dirección General de Amparo.
Dirección General de Constitucionalidad y Documentación Jurídica.
Dirección General de Normatividad Técnico-Penal.
Direcciones Generales de Control de Procedimientos Penales” A”, “B” y “C” .
Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado” A”, “B” y “C” .
Dirección General de Visitaduría.
Dirección General de Inspección Interna.
Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
Dirección General de Recursos Humanos.
Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
Dirección General de Administración de Bienes Asegurados.
Dirección General de Servicios Aéreos.
Dirección General de Informática y Telecomunicaciones.
Dirección General de Auditoría.
Dirección General de Supervisión y Control.
Dirección General de Quejas y Denuncias.
Dirección General de Protección a los Derechos Humanos.
Órganos Desconcentrados:
Delegaciones.
Instituto Nacional de Ciencias Penales.
Instituto de Capacitación.
Agregadurías.

Se agrega que la Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, podrá contar, además, con las Unidades Especializadas y Fiscalías Especiales, Subdelegaciones, Direcciones y Subdirecciones de Área, Agencias del Ministerio Público de la Federación, y unidades subalternas, que le sean necesarias para el ejercicio de sus atribuciones (artículo 6o.).

Además se prevén un Consejo General; un Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación auxiliado por Comités de Zona, y los Consejos Técnicos que sean necesarios. Son auxiliares del Consejo General los Consejos Técnicos de Evaluación; de Programación y Administración; de Servicios Periciales, y de Informática y Telecomunicaciones (artículos 51 y 52). Igualmente se menciona a los Consejos Técnicos de Planeación y Coordinación de Operaciones de la Policía Judicial Federal, y al de Administración de la Policía Judicial Federal (artículos 53 y 54).

El artículo 4o. faculta al Procurador para determinar la organización y funcionamiento de la Procuraduría, la adscripción de sus unidades subalternas y órganos técnicos, y la modificación de sus áreas y competencias en la medida en que lo requiera el servicio y así mismo podrá fijar o delegar facultades en los servidores públicos de la Institución, mediante disposiciones de carácter general o especial, sin perder *por* ello la posibilidad del ejercicio directo.

Con base en esta atribución, debemos destacar por su importancia la Circular N° C/OO5/99, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de octubre de 1999, la cual fija criterios institucionales para el desempeño de las funciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la Policía Judicial Federal y Peritos así como de otros servidores públicos en materia de: tratamiento de farmacodependientes; tratamiento de menores infractores; interposición de recursos en procesos penales; solicitud de negativa de la libertad provisional bajo caución en delitos no graves; aplicación de la reformas sobre cuerpo del delito; desahogo de solicitudes para la práctica de diligencias; incompetencias; no ejercicio de la acción penal; reserva de la averiguación previa; abatimiento del rezago sobre consultas del no ejercicio de la acción penal y reserva de la averiguación previa; registros estadísticos de la actuación ministerial; supervisión de la recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las vistas (sic), instrucciones y observaciones de la Visitaduría General de la Procuraduría General de la República; abatimiento del rezago en la ejecución de mandamientos judiciales; destrucción de narcóticos; cursos de capacitación en el extranjero; empleo de personal ajeno a la Institución; y trámite de peticiones de asistencia jurídica mutua y de extradición.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2002)

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002. Como su antecesora de 1996, igual tiene por objeto organizar a la Procuraduría y se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador

General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Ley y otras disposiciones aplicables, de conformidad con su artículo número 1.

Esta Ley se compone de nueve capítulos, a saber:

- **Capítulo I.** Disposiciones Generales
- **Capítulo II.** Bases de Organización
- **Capítulo III.** De los auxiliares del Ministerio Público de la Federación
- **Capítulo IV.** De la suplencia y representación del Procurador General de la República
- **Capítulo V.** Del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal
- **Capítulo VI.** De los procesos de evaluación de los servidores públicos
- **Capítulo VII.** De los derechos de los agentes del Ministerio Público de la Federación, de la policía federal investigadora y peritos
- **Capítulo VIII.** De las causas de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal de investigación y peritos
- **Capítulo IX.** De las sanciones de los agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos
- **Capítulo X.** Disposiciones Finales

Rectores mediante los cuales se ejercen funciones y acciones en materia de procuración de justicia.

Esta Ley es en sus funciones y atribuciones muy parecida a la inmediata anterior, con la salvedad de que es esta se hace particular énfasis en el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

La actual Administración Federal tomó a la Procuraduría General de la República como una entidad a transformar, por eso, en junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con lo que dio inicio una reestructuración de la Institución.

Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, cuenta con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

- Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales;
- Subprocuraduría de Control regional, Procedimientos Penales y Amparo;
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada;
- Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales;
- Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad;
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales;
- Oficialía Mayor;
- Visitaduría General;
- Agencia Federal de Investigación;
- Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional;
- Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías;
- Coordinación General de Delegaciones;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud;
- Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas;
- Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda;
- Unidad Especializada en Investigación de Secuestros;
- Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos;
- Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia;
- Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales;
- 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 Ví ctimas del Delito;
- Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad;
- Dirección General Juríd ica 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 Polí tica 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 Visitadurí a;
- 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 Innovación Institucional;

- Dirección General de Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional;
- Dirección General de Formación Profesional;
- Dirección General de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal;
- Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales;

Órganos Desconcentrados:

- 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 su artículo 2, del Reglamento en comento.

EL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL

Como lo hemos advertido, si bien el presente estudio se centra en analizar al Ministerio Público de la Federación, dado que pretendemos caracterizar al Ministerio Público mexicano en general, a efecto de establecer una tipología del mismo, consideramos oportuno el referir el marco constitucional y legal de dicha Institución en el fuero común del Distrito Federal, como ejemplo de la gama de atribuciones que atañen a la procuración de justicia local.

MARCO CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN DEL DISTRITO FEDERAL

A raíz de la transformación en la forma de gobierno del Distrito Federal, de estar a cargo del Ejecutivo Federal quien la ejercía a través de un funcionario denominado Jefe del Departamento (administrativo) del Distrito Federal, a un gobierno autónomo hasta cierto punto y que indudablemente nos conducirá a la erección de la capital de la República como Estado federado con plenas prerrogativas. De ahí la fórmula tan poco afortunada que adopta el artículo 122 constitucional, de que por lo que atañe al gobierno capitalino, éste se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales.

En ese orden de ideas, resulta que conforme al apartado A del artículo en cita, es facultad del Congreso de la Unión el legislar en lo relativo al Distrito Federal en aquéllas materias que no sean de la competencia de la Asamblea Legislativa (fracción I), y además es atribución del mismo Legislativo federal el expedir el Estatuto de Gobierno para la Ciudad de México (fracción II).

Como en la Base Primera del Apartado C del ordenamiento en análisis, no se otorga al deliberante local el legislar sobre la organización del Ministerio Público capitalino (lo cual resulta paradójico al reflexionar sobre el hecho de que en cambio sí cuenta con la facultad legislativa respecto de tribunales de justicia del fuero común, de lo contencioso administrativo, y electoral, así como respecto del organismo defensor de los derechos humanos, a la cual se agregó el poder también hacerla en materia procesal y sustantiva penal, ésta última que ha ejercido en forma tan desconcertante cuanto confusa), es que corresponde al Congreso Federal el expedir la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal e igualmente al Presidente de la República ejercer la facultad reglamentaria correspondiente.

El Apartado D no nos resuelve mucho al respecto, pues simplemente indica que “El Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.”

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Como ley constitucional reglamentaria del Gobierno del Distrito Federal, este ordenamiento fundamentalmente se refiere al sistema de designación del titular de la Institución del Ministerio Público capitalino.

Así el artículo 10 declara que el Ministerio Público del Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, nombrado y removido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con la aprobación del Presidente de la República.

Para ser Procurador General de Justicia se deberán cubrir los siguientes requisitos:

- I. Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Ser originario o vecino del Distrito Federal con residencia efectiva de dos años anteriores al día de su designación;

- III. Tener cuando menos treinta y cinco años de edad, al día de su designación;
- IV. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años título profesional de Licenciado en Derecho y contar con experiencia en el campo del derecho; y
- V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por sentencia irrevocable como responsable de un delito doloso, o por delito culposo calificado como grave por la ley, ni estar sujeto a proceso penal.

En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su Ley Orgánica. La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que estará a cargo del Procurador, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público y a su titular le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto correspondiente y las demás disposiciones legales aplicables.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dispondrá lo necesario, en el ámbito de su competencia, para que la Institución a su cargo adopte las políticas generales de seguridad pública que establezca el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los elementos de los cuerpos de seguridad pública de prevención serán auxiliares del Ministerio Público y estarán bajo su autoridad y mando inmediato cuando se requiera su colaboración para que la representación social ejerza sus facultades de investigación y persecución de delitos que le asigna el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de estos cuerpos de seguridad deberán poner en conocimiento del Ministerio Público los hechos constitutivos de los delitos de que conozcan en el desempeño de sus funciones y los mandos deberán poner a disposición del Ministerio Público a todo elemento de los mismos cuando sea requerido en el ejercicio de sus atribuciones.

Siendo que el titular del Ejecutivo Federal es quien designa al Procurador, el artículo 35 establece que el Presidente de la República será informado permanentemente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la Ciudad, sin perjuicio de poder solicitar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, información sobre la situación que guarde la fuerza pública a su cargo (fracción II).

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL (1996)

El 30 de abril de 1996, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que actualmente se encuentra en vigor.

Esta ley tiene por objeto la organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen nuestra Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la propia Ley Orgánica y las demás disposiciones aplicables (artículo 1o.).

A diferencia de la anterior que data de 1983, se sustituye el concepto de *cuerpo del delito* por el de *elementos del tipo penal* y se incluye el concepto de *delito grave* como causa de improcedencia del beneficio de libertad bajo caución, en concomitancia con la reforma realizada a la Ley Fundamental; cabe igualmente advertir que la reforma constitucional del 8 de marzo de 1999, la cual volvió a acoger como requisito de procedibilidad el de *cuerpo del delito*, la cual motivó las reformas procesales consecuentes, no encontró eco para que se modificara en consecuencia esta Ley Orgánica, lo cual le empata en tal sentido con su símil federal.

Esta ley señala que la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General, quien tendrá por su conducto o a través de sus agentes o auxiliares, las siguientes atribuciones:

- I. Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal:
- II. Velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, promoviendo la pronta, completa y debida impartición de justicia;
- III. Proteger los derechos e interés de los menores, ausentes, ancianos y otros de carácter individual o social.

- IV. Realizar estudios, formular y ejecutar lineamientos de política criminal y promover reformas que tengan por objeto hacer eficiente la función de seguridad pública y, contribuir al mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.
 - V. En materia de seguridad pública;
 - VI. Realizar estudios y desarrollar programas de prevención del delito;
 - VII. Proporcionar atención a las víctimas o los ofendidos por el delito y facilitar su coadyuvancia.
 - VIII. Promover la participación de la comunidad en los Programas de su competencia.
 - IX. Auxiliar a otras autoridades en la persecución de los delitos de la competencia de éstas, en los términos de los convenios, bases y demás instrumentos de colaboración celebrados al efecto (artículo 2o.).
- A. En lo que, corresponde a la persecución de los delitos del orden común, el Ministerio Público, en materia de Averiguación Previa deberá:
- 1. Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito.
 - 2. Investigar los delitos del orden común con auxilio de la Policía Judicial, los Servicios Periciales y las demás autoridades competentes.
 - 3. Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo penal, del delito y la probable responsabilidad que corresponda, y la reparación de los daños y perjuicios causados.
 - 4. Ordenar la detención y retención, según corresponda, de los probables responsables de la comisión de delitos en los términos previstos por el artículo 16 constitucional.
 - 5. Asegurar los instrumentos, huellas, objetos y productos del delito.
 - 6. Restituir provisionalmente y de inmediato al ofendido en el goce de sus derechos, siempre y cuando no se afecte a terceros y estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate.
 - 7. Conceder la libertad provisional a los indiciados, en los términos previstos por la fracción V y el penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
 - 8. Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo y las medidas precautorias de arraigo y otras que fueren procedentes.
 - 9. Promover la conciliación en los delitos perseguibles por querrela.
 - 10. Determinar el no ejercicio de la acción penal cuando: los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; una vez agotadas todas las diligencias y los medios de

prueba correspondiente, no se acredite la probable responsabilidad del indiciado; la acción penal se hubiere extinguido en los términos de las normas aplicables; de las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito y / o resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito, por obstáculo material insuperable.

11. Poner a disposición del Consejo de Menores, a los menores de edad que hubieren cometido infracciones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales.
12. Poner a los inimputables mayores de edad, a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejercitando las acciones correspondientes.

B. El Ministerio Público, en la consignación y durante el proceso penal, tendrá las siguientes atribuciones (artículo 4o.).

1. Ejercitar la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes, cuando exista denuncia o querrela, estén acreditados los elementos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión, de comparecencia o de presentación.
2. Poner a las personas detenidas o aprehendidas, dentro del término legal, a disposición de la autoridad judicial.
3. Solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que se hubieren garantizado previamente.
4. Aportar las pruebas pertinentes para la comprobación de los elementos del tipo penal y responsabilidad del inculpado.
5. Formular conclusiones en virtud de las cuales solicite la imposición de las penas que correspondan y la reparación de los daños y perjuicios derivados del delito, o en su caso plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal.

C. Por lo que se refiere a la vigilancia de la legalidad y de la pronta, completa y debida procuración e impartición de justicia comprende:

1. Auxiliar al Ministerio Público, tanto de la Federación como de las entidades federativas en los términos del artículo 11, párrafo segundo constitucional.

2. Hacer del conocimiento de la autoridad judicial competente las contradicciones de criterios que surjan en los juzgados y salas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
3. Formular quejas ante el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal por faltas, que, a su juicio causen agravio a las personas cuya representación corresponda al Ministerio Público.
4. Poner en conocimiento de las autoridades competentes, aquellos hechos no constitutivos de delito, que hubieren llegado al conocimiento del Ministerio Público.
5. Informar a los particulares, sobre los procedimientos legales que seguirán las quejas que hubieren formulado en contra de servidores públicos, por hechos no constitutivos de delito.
6. Ejercer y desarrollar normas de control y evaluación técnico jurídica en todas las unidades del Ministerio Público y sus auxiliares directos, mediante la práctica de visitas de inspección y vigilancia, así como conocer las quejas por demoras, excesos o faltas de los servidores públicos de procuración de justicia.

D. El Ministerio Público en materia de derechos humanos, tiene las siguientes atribuciones (artículo 6o.):

1. Promover entre los servidores públicos de la Procuraduría, una cultura de respeto a los derechos humanos.
2. Atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
3. Coordinarse con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para procurar el respeto a los derechos humanos.
4. Recibir las quejas que formulen directamente los particulares en materia de derechos humanos.

E. En materia del orden familiar, civil, mercantil y concursal, se faculta al Ministerio Público para que en su carácter de representante social, intervenga ante los órganos jurisdiccionales, a fin de proteger los intereses, tanto de la sociedad como los de carácter individual; iniciar el trámite de incidentes penales ante los órganos jurisdiccionales no penales competentes; promover la conciliación de las partes en los asuntos de orden familiar y coordinarse con

instituciones públicas y privadas que tengan por objeto la asistencia social de menores e incapaces para brindarles protección (artículo 7o.).

En lo concerniente a los grupos vulnerables, entre los que se cuenta a los menores, incapaces, ausentes y ancianos, se establece la obligación del Ministerio Público para intervenir en los juicios penales, civiles y familiares en los que aquéllos sean parte, así como brindarles asistencia social por conducto de instituciones públicas o privadas, en los casos en que se encuentren en situación de daño o peligro (artículo 8o.).

F. En cuanto a la realización y aplicación de estudios, propuestas y lineamientos de política criminal, se tienen las siguientes atribuciones (artículo 9o.):

1. Recabar, sistematizar y analizar la información generada en materia de incidencia delictiva.
2. Promover las reformas jurídicas en el ámbito de su competencia y las medidas que convengan para el mejoramiento de la seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
3. Investigar y determinar las causas que dan origen a los delitos, precisar los lugares de su comisión, desarrollar estadísticas criminales y conocer el impacto social del delito y su costo.
4. Promover la formación profesional y el mejoramiento de instrumentos administrativos y tecnológicos para la investigación y persecución eficaz de los delitos.
5. Estudiar y analizar las medidas de política criminal adoptadas en otras ciudades, tanto de la República Mexicana como del extranjero, e intercambiar información y experiencia de la materia.
6. Participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas correspondientes, así como intervenir en su evaluación y cumplimiento.

G. En lo referente a la atención a las víctimas y ofendidos por los delitos, el Ministerio Público, podrá proporcionar orientación y asesoría legal, tanto aquellos como a sus familiares, y proporcionar su eficaz coadyuvancia en los procesos penales. Asimismo se le otorgan atribuciones para promover que se garantice y se haga efectiva la reparación de los daños y perjuicios derivados de comisión de hechos delictivos, así como para otorgar, en coordinación con instituciones asistenciales la atención que requieran. (artículo 11).

H. También, este ordenamiento le otorga al Ministerio Público, las siguientes atribuciones: Realizar visitas a los reclusorios preventivos y centro de ejecución de penas y, en su caso, escuchar las quejas de los internos y poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes, y en caso de que tuviere conocimiento de alguna conducta posiblemente delictiva, se iniciará la averiguación correspondiente. Asimismo podrá practicar diligencias, a fin de verificar que las sentencias impuestas por lo órganos jurisdiccionales sean estrictamente cumplidas (artículo 13).

En cuanto a su organización, en el artículo 16 se establece: “ La Procuraduría estará a cargo del Procurador, titular de la Institución del Ministerio Público, quien ejercerá la autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Institución.

La Procuraduría, de conformidad con el presupuesto que se le asigne, contará además con subprocuradores, agentes del Ministerio Público, Oficial Mayor, Contralor Interno, coordinadores, directores generales, delegados, supervisores, visitadores, subdelegados, directores de área, subdirectores de área, jefes de unidad departamental, agentes de la policía judicial, peritos y personal de apoyo administrativo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, quienes tendrán las atribuciones que fijen las normas legales, reglamentarias y demás aplicables.”

Actualmente, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 17 de su Ley Orgánica y el artículo 20 de su reciente Reglamento (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de octubre de 1999); para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos de su competencia, se integra con las siguientes unidades administrativas:

Oficina del Procurador;

Secretaría Particular;

Fiscalía para Servidores Públicos;

Dirección General de Política y Estadística Criminal;

Unidad de Comunicación Social;

Albergue Temporal;

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades centrales de investigación o Averiguaciones Previas;

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades desconcentradas de investigación o Averiguaciones Previa;

Subprocuraduría, fiscalías, agencias y unidades de procesos y de mandamientos judiciales;

Subprocuraduría, direcciones generales, direcciones de área, fiscalías, agencias y unidades de revisión, jurídico consultiva; de derechos humanos y de coordinación en materia de procuración de justicia y seguridad pública;

Dirección General Jurídica Consultiva;

Dirección General de Coordinación en Materia de Procuración de Justicia y Seguridad Pública;

Dirección General de Derechos Humanos;

Subprocuraduría, direcciones generales y direcciones de área de atención a víctimas y servicios a la comunidad;

Dirección General de Servicios a la Comunidad;

Dirección General de Atención a Víctimas del Delito;

Oficialía Mayor y direcciones de área;

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto;

Dirección General de Recursos Humanos;

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales;

Dirección General de Tecnología y Servicios Informáticos;

Visitaduría General;

Contraloría Interna;

Coordinación, fiscalías, agencias y unidades del Ministerio Público de revisión para la resolución del no ejercicio de la acción penal;

Jefatura General de la Policía Judicial;

Coordinación General de Servicios Periciales;

Instituto de Formación Profesional.

Aclara el párrafo final de este artículo 20 del Reglamento la Ley Orgánica que para los efectos del artículo 16, párrafo segundo de dicha Ley, las fiscalías centrales de investigación y de procesos serán direcciones generales; las fiscalías desconcentradas serán delegaciones; las fiscalías de revisión serán direcciones de área cuando estén adscritas a la Dirección General Jurídica Consultiva.

Cabe mencionar, que se regulan tanto el llamado Servicio Civil de Carrera dentro de la Procuraduría, fundamentalmente en lo tocante a ministerios públicos, policías judiciales y peritos, conservándose al Consejo Interno del Ministerio Público, creado por el anterior Reglamento de efímera vigencia.

Cabe comentar respecto al cambio de denominación de Dirección General a Jefatura de la Policía Judicial, que con ello se afirmó en su momento que con ello se pretende dejar en claro la visión de jerarquía y disciplina, además que la designación es acorde con la visión que tiene la gente de un jefe policiaco. Inclusive con los directores de investigación se conformó un Estado Mayor de la Policía Judicial.

CAPÍTULO III

LAS ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO MEXICANO

En este capítulo abordaremos la gama de atribuciones que le competen a la Institución del Ministerio Público mexicano a la luz, fundamentalmente, del texto de nuestra Carta Magna, sin dejar a un lado otras facultades de orden legal relevantes.

Constituyen esta amplia variedad de funciones la nota característica y propia del Ministerio Público en nuestro país, puesto que en otras naciones bajo una denominación similar, se conoce a un órgano que sólo cuenta con una parte de las facultades de nuestro representante social y se le añaden otros diferentes; en otros casos, se separan las funciones persecutoria de los delitos de la representación de intereses públicos, en órganos diferentes; en algunos más, se conserva la atribución de dirigir la política de justicia y ser Consejero Jurídico del Ejecutivo.

En consecuencia, debemos abordar, aunque sea en forma somera, el análisis del conjunto de atribuciones que constituyen la función del Ministerio Público en México, básicamente desde el punto de vista constitucional, aunque también se realizará el análisis legal.

Así, se ha dicho que las complejas atribuciones del Ministerio Público, pueden agruparse en tres sectores: en primer lugar como accionante o requirente, en segundo término como autoridad dictaminadora o consultiva, y finalmente, como un cuerpo que desempeña funciones de índole orgánica o administrativa...”⁴²

A este respecto, señala Fix-Zamudio: “... en nuestro concepto, el segundo aspecto puede subsumirse en las categorías restantes, si se toma en cuenta que la actividad dictaminadora o consultiva puede asumir un carácter judicial o administrativo. ...Esta doble naturaleza del Ministerio Público es descrita con claridad por la doctrina francesa en cuanto atribuye a sus integrantes el doble carácter de funcionarios (administrativos) y de magistrados (judiciales).”⁴³

En ese orden de ideas, el mismo autor señala que las atribuciones que destacan en la figura del Ministerio Público son de carácter procesal “... las más significativas, y... en esencia se traducen

⁴² ALCALÁZAMORA y CASTILLO, Niceto, citado por FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Op. cit.*, Pág. 153.

⁴³ *Ibidem.*

en la investigación de los delitos, el ejercicio de la acción penal y la representación de determinados intereses jurídicos que requieren de protección especial en otras ramas de enjuiciamiento.”⁴⁴

La creación de una dependencia de la Administración Pública Federal ad hoc, constituye un avance que actualiza el motivo de este estudio, para intentar discernir la naturaleza y ubicación constitucional de la Institución del Ministerio Público en nuestro país. Por lo anterior, se conserva tal tópico dentro de los puntos de estudio de este capítulo, como mera referencia histórica.

Por otro lado, también se ha incluido la promoción y defensa de los derechos humanos como tarea de procuración de justicia, pues como se verá en dicho apartado; tal función siempre había sido propia del Ministerio Público, aunque nunca se desarrolló en los hechos; por el contrario, los agentes de este órgano y sus auxiliares de la Policía Judicial se convirtieron en paradigma de violadores de las garantías individuales, lo que motivó la creación de instituciones oficiales defensoras de los derechos humanos, separadas del Ministerio Público, aunque no ajenas a éste, toda vez, que se reglamentaron en un Apartado B adicionado al artículo 102 constitucional, que como ya se ha señalado, en el Apartado A organiza a la Procuraduría General de la República,

Se analiza tal función pues la misma se mantiene en los ordenamientos orgánicos de las procuradurías en general, aunado a que en otros países el Ministerio Público tiene por naturaleza en otros estados la labor de velar por los derechos humanos.

Hechas tales consideraciones preliminares, hemos de advertir que el desarrollo de este capítulo es casuístico, pero ello no nos impide el que antes de abordar detalladamente cada función enunciada, señalemos, atendiendo al marco constitucional que dan al Ministerio Público los artículos 16, 20, 21, 102, 105 y 107; y adicionalmente ciertos ordenamientos sustantivos, adjetivos y orgánicos, las funciones del Ministerio Público mexicano, se clasificarán de la siguiente forma:

⁴⁴ *Idem*, Pag.147.

- A. Funciones que ejercita el Ministerio Público ante los órganos jurisdiccionales:
1. *Como autoridad accionante*, que se refieren: al ejercicio de la acción penal; al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad contra normas generales; a las acciones de tutela que puede iniciar por contar con legitimación procesal activa, en defensa de menores, incapacitados o para preservar el patrimonio de la beneficencia pública en materia de sucesiones; también cuando solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el determinar sobre una posible contradicción de tesis de jurisprudencia,
 2. *Como autoridad requirente*, en que solicita al órgano jurisdiccional ciertas medidas cautelares en forma previa o durante un proceso, y que se dan: en procedimientos familiares protegiendo el derecho de los menores y otros acreedores alimentistas; y en materia penal, cuando solicita órdenes de cateo, intervención de comunicaciones privadas, arraigo de personas, aportación de elementos para la negativa de libertad provisional bajo caución y cuando solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la facultad de atracción en amparo.
 3. *Como autoridad dictaminadora*, en la etapa de averiguación previa, cuando el propio Ministerio Público puede determinar sobre detención y retención de inculpados; aseguramiento de bienes, objeto, producto o instrumento del delito; sobre el ejercicio o no de la acción penal y otorgamiento o no de la libertad caucional, en forma destacada.
 4. *Como autoridad consultiva*, donde fundamentalmente tiene el carácter de parte en sentido formal, aunque no tenga el carácter de actor o demandado, pero que tiene por misión el velar por el interés público y el orden jurí dico, se le atribuye la intervención en ciertos procesos, mismos que se aprecian cuando: interviene en el desahogo de vistas en el trámite de procesos constitucionales, a saber: acciones de inconstitucionalidad de normas de carácter general, controversias constitucionales en el caso de invasión de esferas de competencia entre entidades públicas ubicadas en los diferentes niveles de gobierno, y en el juicio de amparo tanto directo como indirecto; igual le corresponde en asuntos civiles, en que actúa cuando se afectan derechos que atañen a la familia, a menores e incapacitados o en materia sucesoria.
- B. Como autoridad concurrente con otras instancias en materia de justicia y polí tica criminal, que son de carácter orgánico-administrativo, como:

1. Ser parte de la Coordinación de Estudios Jurídicos de la Administración Pública Federal, presidida por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en la cual se integra y determina la política nacional en materia de justicia.
2. Como parte de los órganos colegiados encargados de coordinar en los diferentes niveles de gobierno, la seguridad pública, integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública que amplía sus atribuciones de la represión del delito, a la de la cultura preventiva del mismo.

Realizada la anterior clasificación, a continuación nos referiremos a las funciones del Ministerio Público nacional.

EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

EL CONCEPTO DE ORDEN SOCIAL

Corresponde al Estado contemporáneo el ejercicio del poder sancionador sobre aquellos súbditos que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones establecidas dentro del conglomerado social. Tal atributo del poder público es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia como medio encargado de prevenir, por un lado, la transgresión del orden establecido, y en caso de ruptura, concretar el castigo que debe imponerse al comitente de la conducta antisocial.

Entre estos conceptos fundamentales encontramos el de *orden social*, el cual procederemos a delimitar en este punto, analizándolo junto con otros postulados fundamentalmente sociológicos, que explican la naturaleza social equiparándola con un organismo viviente, sistemático y donde cada uno de sus elementos integradores cuenta con funciones claramente diferenciadas, para aplicarlo en la explicación de lo jurídico y su concepción operacional en el ámbito punitivo.

El fundador de la Sociología, Augusto Comte, dividió a la misma en dos partes fundamentales: como ciencia del orden y como ciencia del progreso social. Como ciencia del orden, constituye la estática social, esto es la teoría general del orden espontáneo de las sociedades humanas; y la dinámica social o teoría general del progreso natural de la humanidad.

Para Comte, la base fundamental del orden social es el principio de distribución de funciones y la combinación de esfuerzos; la distribución de funciones es producto de la especialización y la división del trabajo en la sociedad, y la combinación de esfuerzos se realiza mediante la institución del gobierno. Estructuró su concepción del orden social, desde una plataforma organicista, que si bien no elaboró en detalle, pone los fundamentos entre una analogía de la vida social y la vida orgánica. La sociedad humana constituye el último paso de la evolución organicista. El progreso social se caracteriza por una creciente especialización de funciones y una tendencia paralela a una adaptación y perfección de los organismos. La célula social es la familia; los tejidos sociales son las fuerzas sociales; el estado-ciudad, los órganos sociales y las diversas naciones, las formas análogas a lo que constituyen en biología los sistemas. Orden y progreso son, pues, los dos grandes temas de la sociología y, por ende, de la realidad social.⁴⁵

Posteriormente Herbert Spencer desarrolló una teoría en que identificaba, para ciertos fines a la sociedad con un organismo biológico, modelo que ha sido conocido como de la *analogía orgánica*, que parte de los siguientes postulados:⁴⁶

PRIMERO: Tanto la sociedad como los organismos se diferencian de la materia inorgánica por un crecimiento visible durante la mayor parte de su existencia.

SEGUNDO: Así como las sociedades y los organismos crecen de tamaño, así también aumentan en complejidad y estructura.

TERCERO: En las sociedades y en los organismos la diferenciación progresiva de la estructura va acompañada de una diferenciación progresiva de funciones.

CUARTO: La evolución crea para las sociedades y para los organismos diferencias de estructura y de función que se hacen posibles unas a otras.

QUINTO: Así como un organismo vivo puede ser considerado como una nación de unidades que viven individualmente; así una nación de seres humanos puede ser considerada como un organismo, de lo cual deriva que tanto en los organismos como en las sociedades, la vida del agregado o conjunto puede extinguirse, pero las unidades seguirán viviendo durante algún tiempo por lo menos.

Subsecuentemente, un grupo de pensadores retoman los postulados spencerianos, partiendo de la analogía sociedad-organismo, pero sin la nota evolucionista de éste.

⁴⁵ Cfr. DAVID, Pedro R, *Voz Orden Social*, en *Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo XXI*, Buenos Aires, Argentina, 1975, Editorial ANCALO, Págs. 103-104.

⁴⁶ Cfr. TIMASHEFF, Nicolás S. *La Teoría Sociológica*, 11a. edición, México, 1984, Fondo de Cultura Económica, Págs. 55-57.

Así , Paul Lilienfield, sostuvo que la sociedad humana, como un organismo natural, es un ser real, de tal forma que la sociedad no es más que una continuación de la naturaleza, una continuación más alta de las mismas fuerzas que están en la base de todos los fenómenos naturales, siendo la sociedad el más elevado y más desarrollado de todos los organismos.

En ese orden de ideas, afirmaba que las células del organismo corresponden a los individuos de la sociedad, los tejidos a los grupos voluntarios más sencillos; los órganos a las organizaciones más complejas; la sustancia intercelular, al medio físico (que incluye hasta los alambres de telégrafo); las actividades económicas, jurídicas y políticas son paralelas a los aspectos fisiológicos, morfológicos y unitarios de un organismo. la mercancía en circulación equivale al alimento no asimilado, las razas conquistadoras son masculinas, las conquistas son femeninas: su lucha equivale a la lucha de los espermatozoos en torno al huevo, las personas que pasan de una sociedad a otra son análogas a los leucocitos.⁴⁷

La exposición del pensamiento de Lilienfield, concluye en afirmar que ente *organismo* y sociedad no existe mera analogía, sino *absoluta identidad*, siendo el paradigma del organismo extremo.

Corresponderá a Wilfredo Pareto, el aportar a la Sociología una definición de carácter operacional, consistente en conceptualizar al sistema social, entendiendo a la sociedad como un *sistema en equilibrio*, formulación que permitirá superar al organicismo crudo sin abandonar ciertas proposiciones organicistas sólidamente fundadas.”

“ Si la sociedad es un sistema, es un todo formado por partes interdependientes; el cambio de una parte afecta a las otras partes y al todo. Los puntos materiales o moléculas del sistema, según Pareto, son los individuos, que son afectados por fuerzas sociales que se distinguen por propiedades constantes o comunes. El estado de un sistema social en un momento dado, está determinado por las siguientes circunstancias: primero, el medio extrahumano; segundo, otros elementos exteriores a la sociedad en aquel momento, incluidas otras sociedades y los estados previos de la sociedad dada, y tercero, elementos internos del sistema, a saber: conocimientos, residuos y derivaciones que son manifestaciones de sentimientos. De estas circunstancias

⁴⁷ *Idem*, Págs. 124-125.

determinantes sólo los residuos y las derivaciones son sometidos por Pareto a un estudio detallado.”⁴⁸

Entendida la sociedad como un sistema en equilibrio, ello significa que existen dentro de cada sociedad fuerzas que conservan la forma o configuración que la sociedad ha alcanzado o que garantiza el cambio igual e ininterrumpido; en este último caso, el equilibrio es dinámico. De esto sigue que si el sistema social está sometido a la presión de fuerzas extremas de intensidad moderada, las fuerzas internas actuarán para establecer el equilibrio, volviendo la sociedad a su estado de tranquilidad, que conforme a esta teoría, implica que el equilibrio se define por la presencia de fuerzas que acaban por reestablecerlo, fuerzas internas que consisten principalmente en el *sentimiento*.⁴⁹

Resumiendo; al sistema social lo entenderíamos como “...un sistema total en proceso permanente de cambio por lo que sus contornos y límites son imprecisos; está integrado por varios sistemas sociales que interaccionan, modifican, reforman y adecuan recíprocamente, siendo los más relevantes: el sistema económico; el sistema socio-cultural; el sistema político (factores reales de poder); el sistema de gobierno (factores formales de poder); el sistema jurídico (derecho positivo vigente), y el sistema de creencias sociales (valores sociales e ideología del sistema de gobierno).”⁵⁰

Del estudio del pensamiento sociológico expuesto, encontramos que el *análisis sociológico* obedece a dos criterios, según se enfoque a un grupo humano específico, a saber: uno estático y otro dinámico: el primero de éstos se refiere a la descripción de los elementos estructurados en equilibrio dentro de una sociedad determinada en un momento dado, el cual identificamos como *orden social*.

Este concepto lo hemos considerado de suma relevancia pues como acertadamente señala CASTELLANOS TENA, en su definición de Derecho Penal, el mismo es una rama del derecho público interno relativo a los delitos, a las penas y a las medidas de seguridad “...que tiene por objeto inmediato *la creación y la conservación del orden social*.”⁵¹

⁴⁸ *Idem.*, Pág. 205.

⁴⁹ Pareto ubica dentro de la categoría de *sentimientos* a fenómenos culturales tales como la política, la religión, el arte, y entre otros más, al derecho.

⁵⁰ MOLINA PIÑEIRO, J. Luis, *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, Serie E, varios, número 21, 1a. edición, México, 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, Pág. 34.

⁵¹ Citado en INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *Módulo Jurídico I*, Serie Textos de Capacitación Técnico-Penitenciaria, México, 1991, Pág. 45.

De tal suerte podemos señalar que “ La noción de *orden social* puede usarse en un sentido inclusivo, y así implica *referencia a una estructura societaria determinada*, por ejemplo, el orden social de los países capitalistas, el de los comunistas, etcétera. Significa, así empleado, referencia a una estructura social concreta. ...En un sentido más restringido, *orden social* refiere *la existencia en la estructura societaria del valor jurídico-social*, orden cuya ausencia determina grados diversos de desorganización social. Orden así empleado, es sinónimo de *organización normativa*. ...Orden implicaría a la conformidad de las conductas con las normas, los valores que estas fijan, y los medios que cada sociedad tiene a su disposición para lograr estos objetivos.”⁵²

“ En general el concepto (de *orden social*), se refiere a la totalidad de las relaciones humanas y a la cultura de cualquier área o tiempo determinado; constelación de instituciones sociales. En sentido crítico se refiere a cualidad, a saber, al funcionamiento sin roces, en el seno de una sociedad, de la acción recíproca de los individuos, que por eso encarna valores de eficacia, coherencia lógica, belleza y moralidad; es una situación pareja a la salud en el individuo. No es lo mismo que paz, porque la lucha puede ser ordenada; no es lo mismo que organización, porque la organización lleva consigo cierta complejidad que no se encuentra necesariamente en el orden.”⁵³

A mayor abundamiento, conviene señalar que si bien, “ Gabriel Tarde veía a la razón del orden social. en una sorda y universal necesidad de coordinación interna. Orgaz descubre en este concepto la expresión de la estructura política y económica que la clase conservadora aspira a mantener inmovible...”⁵⁴

Los medios que se utilizan para el mantenimiento del *orden social*, como hemos señalado, constituyen el *control social* y corresponderá a las instancias estatales con facultades circunscritas dentro de un marco jurídico, el ejercicio de dichos instrumentos para garantizar la preservación del mismo.

Pero la aplicación del Derecho como medio de control social, no se refiere exclusivamente al poder sancionador del Estado, aunque se haya hecho énfasis en la mayoría de los autores en tal

⁵² DAVID, Pedro R, *Op. Cit.*, Págs. 103-104.

⁵³ FAIRCHILD, Henry Pratt (Editor), *Diccionario de Sociología*, 12a. reimpression, México, 1987, Fondo de Cultura Económica, Pág. 207.

⁵⁴ CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Tomo 11, Buenos Aires, Argentina, 1975, Editorial Viracocha, Pág. 898.

aspecto relativo al orden jurí dico, cuando se afirma que “ *Las sanciones como medio*, nos llevan a controlar la conducta de los medios del grupo social, formando así , parte del *sistema de control social*. Por *control social*, entenderemos el conjunto de normas sociales, así como las *autoridades y poderes sociales* que en diversos niveles *influyen en la conducta humana en sus aspectos externos*. ...Es necesario advertir que todo instrumento de control social es un medio para influir en la conducta externa del hombre. ...(El derecho como medio de control social) utiliza la técnica de la amenaza en caso de incumplimiento de las órdenes que establece. Esta amenaza es legít ima.”⁵⁵

El ejercicio del control social legalizado, es ejercido por las instancias del poder público, lo cual es conceptualizado como *Estado de derecho* contemporáneo, que es la forma superior de organización social vigente y la cual es producto (el más reciente, aunque tal vez no el último) de una evolución en los tipos y formas gregarias humanas.

La conceptualización del *Estado de derecho* se fundamenta en la ideología liberal contractualista que supuso un acuerdo de los súbditos para crear la organización política con arreglo a la razón humana. El Estado así concebido, se apoya en dos pilares fundamentales: legitimidad y legalidad.

La legitimidad parte del consenso de los individuos para la creación de la sociedad política con la única finalidad de defender el bienestar e interés general. La legalidad, por su parte, se fundamenta en la anterior y se erige en aspecto formal de la legitimación, de forma tal que la ley delimita el ámbito de actuación estatal, garantizando simultáneamente la esfera de libertad de los gobernados.⁵⁶

En ese Estado derecho, la división de poderes, o mejor, la diferenciación de competencias entre las instancias integrantes del orden estatal, en tanto descentraliza las funciones estatales en órganos distintos, proporciona el control mutuo de su actuación.

Por ello “ El Estado de derecho seguro consume una distribución racional del poder, mediante la creación de un régimen o método para la definición de las atribuciones de la autoridad, que contrae su conducta, y de los derechos de los individuos, que expanden el comportamiento de éstos sin perjuicio de su frontera inevitable: los derechos de los demás.”⁵⁷

⁵⁵ AZUARA PÉREZ, Leandro, *Sociología*, 2a. edición, México, 1980, Editorial Porma, Pág. 28.

⁵⁶ Cfr. AZZOLINI, Alicia B., *Sentencia penal y sistema penal democrático*, en *Hacia el derecho penal del nuevo milenio*, 1a. reimpresión, México, 1993, Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República, Págs. 57-58.

⁵⁷ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op. Cit.*, Págs. 20-21.

Es en ese contexto de distribución funcional estatal, donde ubicamos al Ministerio Público, en tanto órgano monopolizador de la función pública persecutora de los delitos, instrumento de control social, como instancia concurrente en un ámbito específico del control social, para la preservación del orden social, circunscrito en un sistema social determinado.

EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

El *sistema social* cuenta entre los elementos que le conforman, con *sistemas específicos de control social* que ejercen las instancias gubernativas. Entre otros, desprendemos al sistema jurídico, base del Estado de derecho. Este sistema jurídico, a su vez, comprende *aspectos estáticos formales*, constituyentes del *orden jurídico* (propios del Derecho sustantivo) y *aspectos dinamizadores* de las normas jurídicas abstractas para su aplicación a los casos concretos, que conforman al *sistema procesal in genere o sistema de justicia*. Por ende, el *sistema de justicia*, a su vez, es comprensivo de otros *sistemas específicos*.

Para la mejor comprensión de lo anterior, es oportuno el abordar previamente, el *concepto general de sistema*. Sobre el mismo, cabe señalar que se le ha explicado como “...un entrelazamiento de hechos que se influyen recíprocamente de modo tal, que cuando uno de ellos sufre una variación, los demás padecen una transformación correlativa.”⁵⁸

También se afirma que se “...entiende por sistema a un conjunto de unidades que por su vinculación recíproca pueden ser identificados globalmente como una unidad mayor...”⁵⁹; o en forma sintética, sistema es ...un conjunto de elementos interactuantes.”⁶⁰

El sistema jurídico crea así, en favor del individuo, un esquema normativo legal conformador de una esfera de derechos que deben ser respetados por el resto de la sociedad y por el Estado mismo, éste último que a su vez deberá desplegar su poder coactivo para proteger tales derechos subjetivos contra cualesquiera atentado. Los atributos fundamentales de los individuos son la vida, la libertad y la propiedad, de los cuales todos los demás son derivaciones.

⁵⁸ EASTEN, David, citado por ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, México, 1983, Editorial Harla, Pág. 35.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ BERTALANFFY, L., *La Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, Pág. 56.

Se asevera que “... un sistema jurí dico enmarcado en un estado de derecho deberá entonces, componerse de normas beneficiosas para el conjunto de los súbditos y que deberán ser aplicadas cumpliendo los procedimientos preestablecidos y por los órganos legalmente competentes. La racionalidad del sistema estará dada por la creación de normas generales y abstractas que configuren un sistema sin lagunas y sin contradicciones que permitan su eficaz aplicación.”⁶¹

Como elemento de este sistema jurí dico, encontramos al sistema de justicia estatal, que se encarga de la aplicación y ejecución de las normas jurí dicas en general (civiles, penales, administrativas, constitucionales, laborales, etcétera).

En el sistema jurí dico ya descrito, una conducta que transgrede el orden jurí dico, también es contraria al orden social y genera una respuesta comunitaria organizada para restaurar el orden violentado y, en su caso, sancionar al culpable, poniendo en movimiento alguno de los sistemas específicos de justicia.

Dependiendo de la naturaleza del ilícito, la excitativa para restablecer el orden violado y castigar al transgresor (acción) quedará a la voluntad del particular, por encontrarse en la esfera de sus derechos privados (Ver las acciones civiles) o bien la intervención estatal se dará mediante la petición de uno de sus órganos, por considerar que la gravedad de la ofensa es de tal magnitud que no corresponde al particular el disponer de tal acción, siendo este último caso el del Derecho penal, y siendo el órgano encargado de perseguir la conducta ilícita sancionada (delito), la institución del acusador público (Ministerio Público).

Concretamente: en la reacción social frente al fenómeno del delito, se pone en movimiento al *sistema de justicia penal*.

La noción de *sistema de justicia penal*, que de un tiempo a la fecha se encuentra en boga, no ha sido delimitada suficientemente en cuanto a su contenido y naturaleza, siendo paradójico que pese a su indefinición, se le refiera como concepto jurí dico básico.⁶²

⁶¹ Cfr. AZZOLINI, Alicia B., *Op. Cit.*, Pág. 58.

⁶² La idea de la existencia de un sistema de justicia penal, no es reciente; por ejemplo, en nuestro medio, el término fue utilizado en forma recurrente en el seno del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), que inclusive llegó a publicar una serie titulada *Documentos para la Formación Profesional en el Sistema de Justicia Penal Mexicano*, apareciendo entre otros títulos: CARRILLO PRIETO, Ignacio; Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta Jiménez, *Hacia la Profesionalización de la Policía Judicial Federal Mexicana*, México, 1992, INACIPE; misma en la que aparece una

En torno a una posible definición, no se ha sino delimitado más que algún contenido; y así se ha dicho que el *sistema de justicia penal* se integra por diversos momentos, que corresponden a: la función investigadora de los delitos, su juzgamiento, y la ejecución de la sanción; y que en el mismo confluyen diferentes actores.⁶³

De igual forma incipiente, se ha señalado que “ El Estado previene el delito y reacciona frente a éste, a través de una serie de procedimientos y medidas...”⁶⁴

Visto de una forma organizada, la justicia penal sería, a juicio de algunos, un subsistema jurídico que “ ...será influenciado y a su vez influirá en todo el sistema jurídico...” aunque al referirlo como mero subsistema “ ...(sólo se quiere) destacar que si bien es posible recortar para su estudio el universo penal de todo el universo jurídico, su existencia no es independiente. Un sistema penal legal y legítimo sólo podrá existir enmarcado en un sistema jurídico político con las mismas características.”⁶⁵

En este sistema se precisa, para ser racional, que “ ...el estado debe actuar progresivamente, o sea, instrumentando un sistema de prevención no penal y recurriendo al ámbito penal sólo en última instancia. ...Así , el ejercicio del *ius puniendi* se manifestará en tres niveles acordes con los poderes y funciones estatales. ...;(Pero además) Las finalidades del sistema deberán orientarse a la prevención especial y general. Esto significa que el sistema penal debe buscar el difícil equilibrio entre la seguridad social, cuyo mayor enemigo es la impunidad, y la libertad y dignidad del ser humano, que se lesiona con el ejercicio arbitrario del poder público.”⁶⁶

breve nota introductoria indicando que el objeto de dicha obra es "...contribuir a apoyar la toma de decisiones de los órganos competentes en la tarea de modernizar los sistemas mexicanos de justicia penal."; texto que más o menos se repitió en sendas notas aparecidas en ALVARADO RUIZ, José Luis y otros, *Plan General de Estudios en Materia Técnico Penitenciaria*, México, 1992, INACIPE; SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *Penitenciarismo (la prisión y su manejo)*, México, 1991, INACIPE; y en HENDLER, Edmundo S., *El Derecho Penal en los Estados Unidos de América*, México, 1992, INACIPE; así como a agrupar bajo esa denominación a una serie de estudios, que fue el caso de PORTE- PETIT CANDAUDAP, Celestino, *Hacia una Reforma del Sistema Penal*, Serie Cuadernos del INACIPE, número 21, México, 1985, INACIPE.

⁶³ Cfr. CARRILLO PRIETO, Ignacio, *El Estatuto Judicial: Una Propuesta para la Profesionalización del Poder Judicial en México*, México, 1994, Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria (PRONACAP) de la Secretaría de Gobernación.

⁶⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Victoria Adato de Ibarra, *Op. Cit.*, Pág. 1.

⁶⁵ AZZOLINI, Alicia B., *Op. Cit.*, Pág. 59.

⁶⁶ *Idem.*, Pág. 60.

En el sistema de justicia penal contemporáneo y su forma de realización “...permanece la base de la Inquisición. Regresa a escena el juicio público como método de tratamiento de los conflictos sociales (o con el Estado) y los ciudadanos a la integración de los tribunales de juicio, pero permanece la encuesta inquisitiva como procedimiento preliminar presidido por un funcionario estatal, persecutor público, con la denominación de juez de instrucción o de fiscal. La averiguación de la verdad histórica permanece como meta del procedimiento, pero una serie de garantías amparan al justificable contra los métodos crueles o indignos, para el ser humano individual, de conseguir esa finalidad (supresión de la tortura o el tormento, y de cualquier tipo de coacción, garantías para la intimidad, posibilidad de defensa frente al ejercicio del poder penal).”⁶⁷

El sistema de justicia penal moderno enfrenta tres grandes problemas:

- a) *El enfrentamiento entre el principio verdad consensual contra verdad correspondencia*, dado que en la actualidad prevalece como base del procedimiento el averiguar la verdad histórica, es decir, *la verdad correspondencia*, cuya meta es reproducir en el presente aquello sucedido en el pasado y lo efectivamente sucedió en él: Frente a este ideal de justicia se sitúa ahora; cada vez con más fuerza, *la llamada verdad consensual*, Ella rememora antiguos métodos de administración de justicia, fundados en la voluntad de los protagonistas, movimiento que pone en crisis todas las bases del sistema penal que conocemos, desde el modo de reacción (pena) frente al delito, hasta la forma de reaccionar para la realización del poder penal del Estado (persecución penal pública) y sus principios (legalidad), y la misma estructura del procedimiento (formas consensuales de realización y finalización). Tributario de esta nueva medida para la solución de conflictos, la discusión sobre la existencia de *fórmulas transaccionales para abreviar el rito penal* o para fijar la pena o su alternativa que inciden directamente sobre el Derecho penal (V.gr. la suspensión del procedimiento a prueba y la reparación, como alternativa a la solución penal del caso).
- b) *El principio de legalidad contra el de oportunidad*, pues en el primero, la regla es que la acción penal pública *debe* ejercerse por el órgano persecutor oficial toda vez que arribe a él, por cualquier medio, la noticia de la producción efectiva de un hecho punible (promoción necesaria), y continuarse su ejercicio hasta lograr la decisión definitiva que

⁶⁷ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel (Directora del Proyecto), *El Ministerio Público en América Latina desde la Perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá*, San José Costa Rica, 1991, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del Delincuente (ILANUD), Pág. 5.

finalice el procedimiento por alguna de las formas rígidas previstas por la ley procesal (irretractabilidad).

Al contrario, el principio de oportunidad representa la posibilidad del acusador público de dejar de perseguir un hecho punible por razones de conveniencia político-criminales.

- c) *La preparación de la acción pública y los problemas derivados del respeto por los derechos humanos*, la cual abordaremos al referirnos en concreto al papel del Ministerio Público en la Averiguación Previa.⁶⁸

Retomando las reflexiones hasta aquí realizadas definimos al SISTEMA DE JUSTICIA PENAL MEXICANO como un conjunto de elementos normativos, institucionales y teológicos, que interrelacionados entre sí, organizan la acción del estado para el control del fenómeno conocido como delito, desarrollándose en periodos o fases diferenciados, en una primera instancia, previniendo su comisión; y ante la realización de la conducta delictiva, como respuesta, persiguiendo al transgresor buscando su castigo, imponiéndole, finalmente una pena con un doble carácter: retributivo-sancionador, y readaptador.

Los ELEMENTOS NORMATIVOS pueden ser de tipo sustantivo, adjetivo y orgánico, contenidos en instrumentos jurídicos de jerarquía diversa, a saber: constitucionales, tratados internacionales y leyes reglamentarias, ordinarias y especiales, bien de carácter federal o local.

Por otro lado, LOS ELEMENTOS INSTITUCIONALES, refieren la presencia concurrente de instancias fundamentalmente públicas, dentro del sistema en cada una de sus etapas. Estas instituciones públicas se ubican tanto dentro de los poderes del estado tradicionales, así como estructuras orbitales conocidas como órganos de estado, diferentes aunque no ajenos a aquellos.

Al lado de entes públicos, se encuentran otros de orden privado, como la participación ciudadana en la prevención del delito,⁶⁹ del inculcado y su defensa, así como la víctima del delito.

Los ELEMENTOS TELEOLÓGICOS son de naturaleza variable, pues cada norma e institución, según la fase del sistema en que concurren, tendrán una misión o papel diferente y hasta

⁶⁸ *Idem.*, Págs. 12-16.

⁶⁹ Ver *Prevención del delito y Participación Ciudadana. Experiencias y Alternativas*, en *La Procuración de Justicia; Problemas, Retos y Perspectivas*, 1a. reimpresión, México, 1994, Procuraduría General de la República, Págs. 451-505.

antagónico (V.gr. como entre el acusador público -Ministerio Público- y defensa -acusado y su defensor).

Las fases o etapas se determinan fundamentalmente en tres períodos, según se comete o no el ilícito, y según se sanciona o no al transgresor.

De tal suerte, las fases, a grandes rasgos son tres: la preventiva; la represiva, y la ejecutiva.

El segundo momento, represivo y persecutor del fenómeno delictivo, el que interesa a este apartado conocido como procedimiento penal *in genere*, en sus sub-etapas de averiguación previa (investigación preliminar) y proceso penal jurisdiccional (integrado por preinstrucción o primer período de instrucción; instrucción en sentido lato o segundo período de instrucción y juicio).⁷⁰

Este sistema de justicia penal constituye un instrumento o medio de control social ejercido por el Estado de derecho, para la preservación del orden social dentro de un sistema social determinado, que en el caso objeto del presente estudio, es el sistema social mexicano.

Dentro del marco descrito, represivo del delito en particular, encontramos a la institución del Ministerio Público mexicano, con un papel protagónico innegable, estelar en el período preparatorio de la acción penal, y como sostenedor de la pretensión punitiva en el proceso, parcial, aunque no con ello deja de ser señera.

Además, recientemente se tiende en la Procuraduría General de la República y en la del Distrito Federal, a que sea un sólo Ministerio Público, persona física, el que actúe como investigador, consignador y sostenedor de la acción penal y acusador, por lo que el análisis del sistema de justicia penal adquiere mayor relevancia.

Cabe recordar que no es el objeto de este apartado el agotar el análisis del procedimiento penal, sino el presentar en forma sintética, la función del Ministerio Público nacional, como acusador público en el mismo, sin entrar a detalle.

⁷⁰ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, y OVALLE FA VELA, José, *Derecho Procesal*, Colección Introducción al Derecho Mexicano No. 15, 1a. reimpresión, México, 1983, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos, Págs. 48-49; y GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y Victoria Adato de Ibarra, *Op. Cit.*, Págs. 1-17.

Previo a ello, conviene señalar que el papel del Ministerio Público, dentro de la prevención del delito, se articula dentro del más amplio esfuerzo integrador denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya Ley Reglamentaria del 8 de diciembre de 1995, en su artículo 30 establece: la misión de combatir “ las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad” .

En dicha Ley se erige un Consejo Nacional de Seguridad Pública, presidido por el Secretario de Gobernación, y con la participación de Secretarios de Estado, gobernadores, entre otros, incluyéndose al Procurador General de la República (artículo 12).

A este respecto, cabe comentar que “ Los temas de seguridad pública suelen asociarse, con mayor o menor razón, a los asuntos de justicia. Es verdad que la procuración y administración de justicia tienen que ver con la seguridad pública, pero no lo es que sean las únicas responsables de ésta. Ni siquiera la policía, instituida para la prevención del delito, puede ser cargada con la tarea descomunal para ella, de responder por la seguridad pública en las ciudades, el campo, el país entero. ...Habrá que referirse, así , a la seguridad pública en función de la economía, de la educación, de la cultura, de la salud, de la democracia, para citar solamente los más importantes factores de seguridad o inseguridad públicas. Nadie ha dicho nunca que las causas del delito sean la negligencia o la corrupción de la policía o el Ministerio Público -tan demoledoras, sin embargo- o la torpeza y la desviación en el quehacer de los tribunales. En cambio, se ha dicho con frecuencia - incurriendo, por supuesto, en afirmaciones controvertibles y controvertidas-, que generan inseguridad, porque incuban desesperación y delincuencia, el desempleo, la carestía, la pobreza, la miseria, la insalubridad, la ignorancia, el autoritarismo. ...En consecuencia, si la sociedad y el Estado quieren sacar de raíz los agentes de la delincuencia, ante todo deben remediar seriamente y a fondo estos males de la vida individual y colectiva.. Una sociedad injusta deviene en inseguridad. La policía puede hacer mucho por disuadir la delincuencia, pero no puede asumir las tareas de la economía, ni establecer condiciones de libertad y justicia.”⁷¹

⁷¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op.cit.*, Págs. 236-237.

EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA

La averiguación previa⁷² se inicia con la noticia del hecho criminal, mediante la denuncia o la querrela (requisito de procedibilidad, ya que no puede iniciarse la incoación de oficio), y corre íntegramente ante la autoridad del Ministerio Público.

El Ministerio Público deberá acreditar los extremos que le conducirán en su momento, al ejercicio de la acción penal ante los tribunales y así la averiguación previa contemplará el aportar datos suficientes para acreditar el cuerpo del delito que se impute y hagan probable la presunta responsabilidad del inculcado (artículos 16 y 19 constitucionales).

Las facultades del Ministerio Público en la averiguación previa son muy amplias. Sus diligencias, ajustadas a la ley procesal, tienen valor probatorio pleno; puede ordenar en el caso de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre que no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, su detención; en tratándose de delincuencia organizada, puede decretar la retención de los inculcados hasta por noventa y seis horas para determinar sobre el ejercicio de la acción penal; También en los casos de delincuencia organizada y durante la investigación de los hechos, puede solicitar de los jueces, la intervención de comunicaciones privadas; puede decretar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de los delitos.

Así mismo, se encuentra facultado para otorgar el beneficio de la libertad bajo caución al inculcado en la averiguación previa; y ordenar todas las diligencias que considere necesarias para acreditar los requisitos para el ejercicio de la acción penal.

La averiguación previa puede desembocar en el ejercicio de la acción penal, mediante la llamada *consignación*, o el no ejercicio de la misma, mediante el denominado *archivo de la averiguación*, o bien un *acuerdo de reserva* que constituye solamente la detención de las diligencias averiguadoras hasta que nuevos elementos permitan su continuación.

⁷² Para el desarrollo de esta síntesis, se han tomado en cuenta a GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y Victoria Adato de Ibarra, *Op. Cit.*, Págs. 1-17; y las disposiciones contenidas en los Arts. 16, 19 y 20 constitucionales; 4, fracción I de la Ley Orgánica del Procurador General de la República y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como en lo conducente la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Para la investigación de los delitos durante la averiguación, previa el Ministerio Público encabeza una estructura que le auxiliará para tal fin, en la que destacan la policía ministerial y los servicios periciales.

EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL PROCESO JUDICIAL⁷³

El Ministerio Público, es uno de los sujetos procesales dentro del juzgamiento penal, ya que detenta el monopolio en el ejercicio de la acción penal y es sostenedor en el proceso de la pretensión punitiva del Estado.

Y es que el proceso judicial en materia penal inicia con la consignación, momento en que se ejercita la acción, lo cual es responsabilidad del Ministerio Público. Posteriormente en la instrucción, ofrecerá pruebas para acreditar plenamente el cuerpo del delito y demostrar la responsabilidad del procesado, siendo además el representante de los derechos de la víctima del delito o de sus causahabientes. Ya en el juicio, fijará la pretensión punitiva estatal al formular las conclusiones acusatorias en contra del procesado. Y finalmente, bien a lo largo del proceso, bien en contra de la sentencia definitiva, interpondrá los recursos correspondientes en contra de las resoluciones del juzgador que sean perjudiciales a los intereses que representa.

También puede solicitar el aseguramiento precautorio de bienes o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, así como pedir la reparación del daño en ejecución de la sentencia y realizar pedimentos a lo largo del proceso para el mejor desarrollo de los mismos en beneficio del interés que representa.

LA INTERVENCIÓN EN EL CASO DE LITIGIO CONSTITUCIONAL

Por litigio constitucional debemos entender aquél que tiene por objeto el resolver sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones de la norma fundamental.

Dentro de los litigios constitucionales, encontramos al juicio de amparo, a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad.

⁷³ Se retorna en lo conducente a los autores indicados en la nota precedente, así como la fracción 1 del Art. 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría Federal y 30 de la correspondiente a la Procuraduría capitalina, así como las disposiciones constitucionales ya indicadas y lo establecido en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

El juicio de amparo, conforme al artículo 103 de la Constitución procede contra leyes y actos de la autoridad que violen las garantías individuales; contra leyes o actos de autoridad que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y contra leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La fracción XV del artículo 107 de la propia Constitución establece que el Ministerio Público será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca de interés público. Al respecto, se comenta que en el amparo actúa en favor de la Constitución y de la ley y que esta actuación se disciplina al “interés de la juridicidad”, de lo que deriva el carácter de parte *sui generis*, no mero regulador del procedimiento, atribuido al Ministerio Público.⁷⁴

También como parte que es dentro del juicio de garantías, puede el Procurador General de la República el solicitar a la Suprema Corte el que ejerza su facultad de atracción para conocer de los juicios de amparo directo o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten (artículo 107, fracciones V y VII de la Constitución).

A raíz de las reformas de diciembre de 1994 al artículo 105 de la Constitución, se reelaboró el tema de las controversias constitucionales y se introdujo a las llamadas acciones de inconstitucionalidad, e inclusive se emitió un texto normativo denominado Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la controversia constitucional, que tiene por objeto resolver conflictos de competencia entre instancias gubernamentales ubicadas en los tres niveles de gobierno (artículo 102, apartado A de la Constitución), el Ministerio Público está previsto como parte en forma similar a la que tiene dentro del juicio de amparo, actuando por conducto del titular de la Institución: El Procurador General de la República, quien interviene personalmente.

“¿Cómo se desempeña aquí el procurador? ¿A título de abogado del Estado? No, porque no representa a éste, en la forma en que lo hace, por ejemplo, cuando demanda o se defiende en nombre de la Federación. ¿Como consejero jurídico del gobierno? Tampoco, porque ha desaparecido esta encomienda, además de que una Consejería Jurídica en favor del Ejecutivo tendría alcances diferentes y más reducidos que esta función procesal. ¿Como parte en un litigio o autoridad en un conflicto con otras autoridades o con particulares? No, porque no acude al juicio en

⁷⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op. Cit.*, Pág. 172.

defensa de atribuciones o intereses suyos. ...En rigor, el procurador actúa como jefe del Ministerio Público, en ejercicio de una función indelegable. En estos juicios, ese funcionario interviene precisamente en su calidad de órgano supremo del Ministerio Público, exactamente como lo hace en el juicio de amparo, ...Lo que aparece en el juicio de amparo también se presenta en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad. ...⁷⁵»

La acción de inconstitucionalidad tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución (fracción II del artículo 105). Entre los legitimados para promover tal acción, se encuentra el Procurador General de la República (inciso c), quien además, conforme a la Ley Reglamentaria, es siempre parte en tal procedimiento

Así, de manera sintética, se aprecia al relevante papel de la Institución en análisis en la vigilancia y preservación del orden constitucional.

LA INTERVENCIÓN COMO ABOGADO DE LA NACIÓN

El Ministerio Público de la Federación tiene entre sus atribuciones el intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico (artículo 20 de la Ley Orgánica), siendo comprensiva tal facultad el ejercicio de las que le otorga al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 constitucional; en tales casos, el Procurador deberá mantener informado al Ejecutivo Federal de los casos relevantes y requerirá de acuerdo expreso para su desistimiento (artículo 7o. fracción II).

Además intervendrá el Ministerio Público Federal como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a solicitud del coordinador de sector correspondiente (artículo 7° fracción III).

Estas atribuciones hacen de la Procuraduría General de la República la promotora del interés del Gobierno Federal en el ámbito jurisdiccional, no sólo representando los intereses de la Administración Pública Centralizada, sino hasta los del sector paraestatal. En consecuencia, conviene preguntarnos si realmente, al haberse creado la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,

⁷⁵ *Idem.* Pag. 218.

se ha fortalecido el carácter imparcial del Ministerio Público de la Federación que tanto propugnó en materializar Luis Cabrera, en su célebre controversia con Emilio Portes Gil.

Y es que aquí conviene recordar que antes de la reforma al artículo 102 Constitucional, publicada el 31 de diciembre de 1994, una de las funciones reservadas personalmente al Procurador General de la República, era la de ser Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Función, que conforme a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República vigente en aquel momento, comprendí a los siguientes aspectos:

1. La opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley del Titular del Ejecutivo Federal.
2. La opinión jurídica sobre asuntos que ordene el mismo funcionario o solicite el titular de alguna dependencia de la Administración Pública Federal.
3. Asesoramiento jurídico, técnico y constitucional sobre asuntos que se le ordenen específicamente.
4. Promoción de reformas legales necesarias para la exacta observancia de la Constitución y sugerencia de reformas a las normas locales inconstitucionales.
5. Participación en el estudio, promoción y la ejecución de programas y acciones correspondientes a la procuración e impartición de justicia.
6. Propuesta ante el Presidente de medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración e impartición de justicia.

Cabe hacer mención, que en la reforma en comento sólo se dispone que la función de asesor jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Poder Ejecutivo que establezca la ley, siendo hasta la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 15 de mayo de 1995, cuando se crea la Consejería Jurídica de la Presidencia, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo de dicha ley, que a la letra dice: “ En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada: I. Secretarías de Estado; II. Departamentos Administrativos; y III. Consejería Jurídica.

Así, la función de consejero jurídico, prevista en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Otorgándosele el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos.
- III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales.
- IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República.
- V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional.
- VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades.
- VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
El consejero jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico.
- IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico-jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias.
- X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal

intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y;

XI. Las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

Así, podríamos señalar que la dichosa Consejería no es sino un órgano administrativo más que no cumple función como parte (bien como accionante o como reo) en los procesos judiciales que interesan a la Federación, siendo ésta última figura el equivalente de Gobierno Federal y no de Nación, por lo que el Ministerio Público continúa siendo personero del Ejecutivo Federal, tal vez en ocasiones en contra del verdadero interés de la República. Ese es su verdadero papel cuando se hace referencia al *Abogado de la Nación*.

LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LAS LIBERTADES PÚBLICAS COMO TAREA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

El desarrollo particular que realizaremos a continuación tiene origen y motivo en la atribución de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que otorga a la misma y específicamente a la institución que es el Ministerio Público el velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia (artículo 5o. fracción II de la Ley Orgánica), y que se traduce en fomentar entre los servidores públicos de la institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano.

De lo anterior se aprecia como una tarea fundamental de la procuración de justicia es la vigilancia y defensa de los derechos fundamentales del individuo, y pese a ello, se limitó en la forma apuntada, tal atribución del Ministerio Público de la Federación, creándose organismos *ad hoc*, cuando tal vez ello respondió a una situación coyuntural, dado que inclusive, las procuradurías de justicia, por las conductas de sus elementos, se convirtieron en violadores sistemáticos de los derechos del hombre.

Aunque los derechos humanos en su problemática filosófica, política y social, han sido una preocupación desde tiempos remotos en el devenir histórico de la humanidad, su reconocimiento jurídico, constituye un fenómeno relativamente más reciente, producto de un lento y penoso proceso de formulación normativa que ha atravesado por diversas etapas. Así, a lo largo de la historia se les

ha llamado de muy diversa manera: derechos del hombre, derechos públicos subjetivos, garantías individuales, derechos del gobernado, derechos fundamentales etcétera.⁷⁶

Tenemos que considerar que en la medida en que estén comprendidos en el ordenamiento jurídico con el nombre que se les designe, en el mismo sentido será factible exigir su respeto, cumplimiento y garantía por parte del Estado, precisamente a ello obedecerá que en el cuerpo normativo se incluyan mecanismos y procedimientos para poderlos hacer efectivos.

Como referencia de un órgano estatal encargado de la protección de los derechos humanos, encontramos en forma destacada al Ombudsman del cual se nos dice: “ En la búsqueda del control de la legalidad, fue en Suecia donde se ideó un especial sistema que por su excelencia ha destacado en el mundo entero. ...La Constitución Sueca de 1809 declaró que sería designada (una persona, por el Parlamento, para que en su nombre vele por los derechos generales e individuales del pueblo, vigilando que los jueces y demás funcionarios cumplan con las leyes y las apliquen del modo establecido por el Parlamento). La persona nombrada al efecto, tomó el nombre de *Justitie ombudsman*, conocido generalmente por la abreviatura *J.O.* ...Se trata de una persona que con tal independencia actúa por cuenta de *otra*, sin tener un interés personal propio, en el asunto en el que interviene. Es un funcionario que recibe las quejas de los ciudadanos contra los actos injustos del Gobierno; ejerce vigilancia general para asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos, y por lo tanto, su actuación significa un control de legalidad respecto de las autoridades. ...El término Ombudsman no solo se aplica ya a la persona que realiza la labor de protección de los particulares frente al proceder ilegal de la Administración Pública, sino que se ha convertido en el término aplicable para designar a toda una institución a la cual, los particulares pueden dirigirse para obtener reparación de sus derechos en los casos en que consideren que se han visto afectados por disposiciones o resoluciones burocráticas. ...Las gestiones ante el Ombudsman se realizan a través de procedimientos gratuitos, rápidos, sencillos, desprovistos de toda complicada formalidad; lográndose así una protección inmediata y efectiva.”⁷⁷

⁷⁶ RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, Jesús, *Derechos Humanos en el Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo 11, México, 1987, Editorial Porrúa, Págs. 1063-1064.

⁷⁷ CARRERAS MALDONADO, María y otros, *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*, México, 1992, Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 15-16.

Durante mucho tiempo el Ombudsman fue una institución exclusiva del país que la creo, sin embargo, la bondad de la misma, hizo que su conocimiento empezara a extenderse primero a los países vecinos y posteriormente al mundo.

De manera impresionante a través del mundo entero y desde hace años la figura del Ombudsman es conocida y acogida, siendo notable el reconocimiento que la mayor parte de los países de los distintos continentes, han hecho en relación a los beneficios que la figura del Ombudsman reporta, al realizar un control de la actuación de autoridades a fin de evitar errores, arbitrariedades o abusos de poder de éstas, que causen perjuicio a los particulares.

En nuestro país, ha habido desde mucho tiempo atrás la inquietud, el interés, de encontrar una forma de protección de los individuos respecto de los actos de autoridad que resultan violatorios por no estar apegados a derecho.

Llama la atención y es prueba de lo anterior la existencia de un órgano creado en el estado de San Luis Potosí, en el año de 1847, a través de la Ley de Procuradurías de Pobres. No hay posibilidad de que se haya inspirado en la institución sueca y sin embargo, tuvo las características del Ombudsman. En efecto, por decreto expedido por el entonces gobernador se determinó nombrar a tres procuradores de pobres, cuya obligación fue, en términos del artículo 20 de dicha ley (...ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquiera exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquellas se cometieran, ya en el orden judicial, ya que en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

Así pues, el objetivo fue precisamente la defensa de individuos, llevada a cabo por el Procurador cuando hubieren sufrido agravios o excesos por parte de alguna autoridad, a fin de que fueran resarcidos en sus derechos.

Fix-Zamudio, nos ilustra sobre la identificación de algunas atribuciones de la Institución del Ministerio Público con las inherentes a las del ombudsman, defensor del pueblo:

“Existe también la tendencia en algunos ordenamientos latinoamericanos de conferir al Ministerio Público, como institución que representa el interés social, la defensa de los derechos de los gobernados por conducto de la atribución de recibir las quejas y denuncias de los ciudadanos

contra las actividades de las autoridades administrativas que lesionan sus derechos e intereses legítimos, con objeto de gestionar su reparación y por ello se ha sostenido que en estos supuestos el citado Ministerio Público realiza funciones de Ombudsman.”⁷⁸

En nuestra Constitución, en su artículo 102-B, se sentaron las bases de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en las entidades federativas, al disponerse al efecto: El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Se agrega que estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

En síntesis y conforme a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 23 de junio de 1992, la misma es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano (artículo 2o.). Dicha ley se aplicará en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, respecto de los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el país (artículo 1o.) y tendrá competencia en todo el territorio nacional en materia de derechos humanos, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. Cuando en un mismo hecho estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las entidades federativas o municipios, la competencia se surtirá en favor de la Comisión Nacional, asimismo corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 3° de la ley en comento).

⁷⁸ FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia Constitucional y Derechos Humanos*, México, 1993, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Pág. 414.

Podríamos afirmar que las tareas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se han orientado en mayor grado a la atención de quejas y denuncias en el marco del sistema de justicia penal, en el cual las violaciones a los derechos humanos se dan frecuentemente.

En tal sentido podemos indicar que esa diluida función que como ombudsman correspondió originariamente al Ministerio Público Federal, ha sido asumida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En lo particular se podría considerar que a pesar de la existencia de organismos como las Comisiones de Derechos Humanos, Federal y Local, el Ministerio Público debería tener en sus funciones propias tintes de un auténtico Representante Social, pues por lo regular se le confina como “acusador de oficio”.

Es oportuno citar la interesante reflexión de García Ramírez, al hacer un breve planteamiento sobre la procuración de justicia al señalar “No es este el momento de referir por qué se designa al Ministerio Público de una manera tan amplia y actúa en una vía tan estrecha; por qué se le puso un rótulo que anuncia poderes extensos y sólo ejerce un mandato para ciertos pleitos y cobranzas; por qué deja pasar las novedades de la existencia, sin asumir la gestión de intereses sociales emergentes él, que debería representarlos y se reduce al monopolio de requerir la pena. No es que esto no importe. Es que no es lo único que interesa. Hay una inmersa corriente de valores y bienes que guardaríamos: “Que reclaman representación social del representante. ...Es preciso dar al ministerio público misión contemporánea. Se debe situar donde cruzan los caminos de la justicia plena, en los que todos los hombres transitan: bienes comunes, los que no delinquen; que tutelen intereses normales, que nada tienen que ver con el crimen; que promueva ante autoridades y tribunales todo lo que la verdadera representación social compete. Se necesita que este abogado, también abogue por el hombre frente al Estado y por la ley contra el arbitrio. ...El derrotero moderno del Ministerio Público, que abra la puerta del futuro, puede ser la mayor intervención para la tutela de derechos de la sociedad y del individuo. Esto es lo que se encuentra en la actuación del Ministerio Público Federal en el juicio de Amparo; en favor de la sociedad y para la observancia del orden jurídico, que es lo que a la nación importa sobre todo. Ese mismo camino se encuentra en un sector de la función del Ministerio Público del fuero común: esta en su papel en pro del incapaz y de la familia, que algunos consideran inútil, desubicado, cuando es la más útil de las funciones y se haya, desde luego perfectamente ubicada en los quehaceres del Ministerio Público. Convengamos que no es menos importante proteger a la familia que perseguir al delincuente. ...En suma: será preciso ver qué quieren del ministerio público este tiempo y los tiempos que vengan: esto aunque se

alteren los precedentes del derecho continental europeo, que son nada más que eso precedentes, no tienen porque ser también grilletes. Liberado el Ministerio Público Mexicano, puede tener cierto perfil de Ombudsman, de protector de derechos. Tampoco interesa que haya al respecto ningún antecedente escandinavo. ...Últimamente, el ministerio público federal intenta otras dimensiones del servicio público. Se subraya: no de ejercicio autoritario; de servicio público. Constituyen ejemplos de orientación legal y la participación en programas comunitarios, que son la otra cara de la persecución de los delitos. El Ministerio Público puede representar a la sociedad también fuera de la barandilla y tal vez para que no se llegue a esta. Serí an impracticables para el Ministerio Público y que la colectividad verí a con alarma que el promotor de puniciones fuese en alguna medida promotor del desarrollo, junto a otros hombres -funcionarios y particulares-, y con otras instituciones. Por el contrario: el Ministerio Público aprende a salir de la penumbra y encontrar distintas expresiones de la representación que ostenta”⁷⁹

Precisamente a raíz de la reestructuración de la Procuraduría General de la República de junio de 2003, se creó la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, en la cual existen concretamente dos Direcciones Generales, abocadas a la protección de los derechos humanos a nivel federal, a saber:

Dirección General de Promoción de la Cultura de los Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección, la cual tiene las siguientes facultades:

- I. Proponer e instrumentar las políticas institucionales para la capacitación y promoción en materia de derechos humanos, en coordinación con la unidad administrativa competente;
- II. Fomentar entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a los derechos humanos que ampara la legislación federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano;
- III. Establecer las relaciones de la Institución con los Organismos Públicos de Derechos Humanos y las Organizaciones No Gubernamentales, así como proponer la celebración de convenios y bases de colaboración con instituciones

⁷⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Planteamiento sobre Procuración de Justicia* en *Décimo Aniversario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1976-1986 Tomo I*, México, 1986, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Pág. 284-285.

públicas y privadas, nacionales e internacionales para la capacitación y promoción en materia de derechos humanos;

- IV. Intervenir, conforme a las normas aplicables, en la investigación, resolución y seguimiento de las quejas que haga del conocimiento de la Institución la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en las visitas que ésta realice a la misma;
- V. Atender y dar seguimiento a la implementación y cumplimiento de las medidas cautelares que solicite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- VI. Resolver oportunamente las solicitudes de información e inconformidades que plantee la ciudadanía en relación con el respeto y observancia de los derechos humanos por parte de los servidores públicos de la institución;
- VII. Conducir conforme a la normatividad aplicable, las acciones de prevención, observancia e inspección en derechos humanos que se realicen en las diversas unidades administrativas de la Procuraduría;
- VIII. Dirigir las unidades de protección y promoción de los derechos humanos instaladas en las unidades administrativas de la Institución, y
- IX. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

Así como la Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos, la cual tiene las siguientes facultades:

- I. Intervenir, conforme a las normas aplicables, en las propuestas de conciliación y recomendaciones que envíe la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Asimismo, atender las peticiones de los organismos estatales de derechos humanos respecto de las quejas en que se vean involucrados servidores públicos de la Institución.
- II. Ejercer las atribuciones previstas en el artículo 4 de la Ley Orgánica, respecto de los delitos materia de su competencia, así como dar vista al órgano interno de control y al de vigilancia de la Institución, en los casos de probable responsabilidad penal o administrativa con motivo de las propuestas de conciliación y recomendaciones provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- III. Autorizar las consultas de reserva, incompetencia, de acumulación y separación de averiguaciones previas, que propongan los Agentes del Ministerio Público de la Federación de su adscripción;

- IV. Atender por parte de la Institución, en términos de las disposiciones legales aplicables, los Programas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relacionados con la Procuración de Justicia;
- V. Dar seguimiento a los acuerdos tomados por las instancias de coordinación para la atención de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de los que México sea parte, con la participación de las demás unidades administrativas competentes de la Institución;
- VI. Cumplimentar en coordinación con las autoridades correspondientes, los requerimientos, visitas, medidas cautelares y recomendaciones que los organismos internacionales de derechos humanos realicen, respecto de aquellos casos que sean competencia de la Institución, y
- VII. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

LA TUTELA DE LAS PERSONAS Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

Esta atribución del Ministerio Público se da en el fuero común, cuando interviene para la protección de personas e intereses de particulares, y son de destacar que siempre se oirá al Ministerio Público en los procesos familiares que tengan por objeto resolver respecto de la guarda y custodia de los menores (artículo 416 del Código Civil); otorgamiento y revocación de una adopción (artículos 398 y 405 del mismo ordenamiento); reconocimiento de hijos fuera de matrimonio (artículos 380 y 381 *í dem*); Petición y aseguramiento de alimentos (artículo 315 de la ley en comento); y en general cualquier asunto que afecte los intereses públicos, cuando se refiera a la persona o bienes de menores e incapacitados o cuando tenga relación con los derechos o bienes de un ausente (artículo 895 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal), así *como* en los casos de divorcio, en donde vela por el superior interés de la familia, base de la sociedad.

En materia sucesoria, en tanto es designado representante de la beneficencia público o comparecen posibles herederos ausentes, interviene también el Ministerio Público quien inclusive opina en el caso de que un tribunal tenga que tomar medidas para asegurar bienes y evitar que estos se oculten o dilapiden (artículos 769 y 779 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

EL MINISTERIO PÚBLICO EN OTROS PROCEDIMIENTOS

Son variados los supuestos en los que el Ministerio Público interviene en procesos de diversa naturaleza. Tal es el caso de las controversias en que sean parte los diplomáticos y cónsules generales, precisamente en virtud de la calidad subjetiva que tienen los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República.

También debe mencionarse la facultad del Ministerio Público por conducto del Procurador General de la República, de denunciar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los casos de contradicción de tesis de jurisprudencia, sustentadas por el Pleno o Salas de la propia Corte o bien Tribunales Colegiados de Circuito, para que fije el criterio de jurisprudencia que debe prevalecer (artículo 107, fracción XIII de la Constitución).

ANÁLISIS Y CRÍTICA DEL MODELO MEXICANO

Vistas las diversas soluciones que ofrece el Derecho comparado respecto de la ubicación constitucional del Ministerio Público, corresponde ahora abordar el análisis de tal cuestión en México.

Como hemos apuntado, las funciones que a nuestra Institución se le han otorgado, le dan características singulares, pero dos resultaban en su origen en el texto original de la Constitución de 1917, aparentemente incompatibles y que fueron *objeto* de críticas.

Así, decía a Luis Cabrera en 1932 que “El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de *la sociedad*, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal *del Poder Ejecutivo*, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.”⁸⁰

Referí a Cabrera que la Constitución de 1917 hacía del Ministerio Público Federal “... un órgano del Poder Ejecutivo. El Procurador General de la República es un funcionario nombrado por el Presidente de la República, removible a voluntad, y cuyo personal y sueldo está listado en el capítulo del presupuesto asignado al Poder Ejecutivo. ...Más aún, la Constitución de 1917 hizo del

⁸⁰ CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, México, 1932, Editorial Cultura, Pág. 16.

Procurador General de la República el abogado consultor o consejero jurí dico del Gobierno, es decir, del Poder Ejecutivo, ...” y concluí a que “ En esas condiciones no puede haber independencia ni autonomía en la función del Ministerio Público ...”⁸¹

Pero conviene prevenir que para este jurista la situación del Ministerio Público como parte del Ejecutivo, era fruto de una evolución histórica en la cual se había pretendido independizar a dicha Institución del Poder Judicial, y para esto “ ... cayó precisamente en el sistema opuesto, es decir, el de hacer del Ministerio Público una rama del Poder Ejecutivo, ciertamente con existencia propia, independiente y separada de los tribunales, pero en cambio como *una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial.*”⁸²

Y además, según apunta más adelante, el carácter de Consultor Jurídico del Gobierno, punto para él de mayor censura, se le agregó al Procurador General de la República debido “...a los sesudos estudios hechos por el señor Lic. Don José Natividad Macías, como preparación al proyecto de Constitución presentado al Congreso Constituyente por el C. Don Venustiano Carranza.”⁸³

No dejaba de tener razón Cabrera respecto de que éste pareció a una inconsecuencia, pero debe tomarse en cuenta que tal función del Procurador “...nos llegó del derecho y la práctica norteamericanos. ...En los Estados Unidos de América, una ley, del 24 de septiembre de 1789, previno la designación de un jurista como *attorney general*, que emitiría consejo y opinión a solicitud del presidente o de los jefes de departamentos del Ejecutivo. A tal punto es importante esta atribución de consejo, que el *attorney general* es visto como un formador de la constitución (*maker of the Constitution*). Sus opiniones revisten gran importancia: abarcan el amplio y creciente ámbito de los problemas y procedimientos de las dependencias del gobierno federal, problemas vitales para la profesión jurídica. Suministran lineamientos sustanciales para las normas y los requerimientos ejecutivos y administrativos. Los tribunales toman en cuenta dichas opiniones, cuyo valor como precedentes se asemeja, así, al que tienen las resoluciones judiciales.”⁸⁴

Aparentemente tal cuestión quedó zanjada con la creación de la multicitada Consejería Jurídica, pero esto no es así, pues si bien la Institución del Ministerio Público ha dejado de ser

⁸¹ *Idem.* Pág. 27.

⁸² *Idem.*, Pág. 33.

⁸³ *Ibí dem.*

⁸⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Ministerio Público y Poder Judicial, Op. Cit.*, Págs. 210-211.

Consejero del Ejecutivo, resulta que bajo el disfraz de Abogado de la Nación (representante de los intereses de la Federación que debe rendir cuentas al Ejecutivo de la Unión y coadyuvante en asuntos en que se afecten intereses de entidades paraestatales parte de la Administración Pública Federal, la cual el Presidente de la República encabeza), se pretende ocultar que el Procurador sigue siendo personero del Ejecutivo Federal e impide que se erija en garante de la legalidad y orden constitucional, pues en tales casos los intereses que defiende son completamente parciales, quedando las cosas en forma tal que, como lo apuntaba Cabrera, “ En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante.”⁸⁵

Esta facultad ha sido defendida con el mismo ardor que atacada, por voces indudablemente dignas de confianza y de notoria rectitud, que además han desempeñado la titularidad de la Procuraduría General de la República, quienes han esgrimido diversos argumentos en su favor con mayor o menor fortuna, pero como bien advertí a el propio Cabrera “ Que la experiencia ha demostrado desgraciadamente, en miles de casos, la verdad de las afirmaciones que hago antes respecto a la incompatibilidad de las funciones del Ministerio Público como Consejero Jurídico del Gobierno y apoderado de las diversas ramas del Ejecutivo, frente a la misión de vigilante de las garantías personales en materia de amparo. ...” y sabedor además que “ El argumento primero con que tiene que tropezar mi opinión es el que acostumbran hacer los palaciegos en todos los casos en que se insinúa que una ley pueda prestarse a abusos. El actual Procurador General de la República, se me dirá, es un hombre insospechable en su rectitud, con una gran experiencia política, que ha demostrado sus capacidades como estadista y como administrador, y por consiguiente no debe ser motivo de preocupación el que se pongan en manos de ese hombre funciones contradictorias y aún disímiles, pues él en su alta sabiduría sabrá cohonstar los deberes de su cargo. ...Este argumento no tiene réplica. O cuando menos yo no acostumbro contestarlo. Porque yo creo que las leyes deben hacerse en el supuesto de que las van a aplicar hombres falibles. No siempre hemos de tener un hombre de bronce como Procurador General de la República, lo natural es que sea un hombre de carne y hueso, con todas sus debilidades y limitaciones, el que se encuentre al frente de la Procuraduría General de la Nación. “⁸⁶

⁸⁵ CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil, *Op. Cit.*, Pág. 43, Pág. 139.

⁸⁶ *Idem.*, Pág. 41.

Y es que la mácula de la Institución no viene de los hombres que la han encabezado (algunos, tristemente, de infausta memoria), sino de su definición constitucional y legal.

Muchos esfuerzos se han hecho para consolidar el papel del Ministerio Público como órgano persecutor del delito, pero en cambio se niegan a otorgarle su autonomía plena, funcional, orgánica y presupuestaria, siguiendo en el derecho y los hechos, subordinado al Ejecutivo Federal.

En medio de tantos avatares planteados, queda preguntar, ¿cuál es la fórmula más adecuada para ubicar constitucionalmente al Ministerio Público mexicano? desde nuestro punto de vista, no ha resultado la más conveniente que éste quede como subordinado, que no meramente adscrito, al titular del Poder Ejecutivo, como se hizo en nuestro país desde la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900.

Y es que el *quid* de la cuestión no radica en donde le ubiquemos, sino que “ Sin perjuicio de la ubicación institucional que se conceda al Ministerio Público, es absolutamente indispensable crear mecanismos democráticos de nombramiento, remoción, organización y actuación judicial que permitan incluirlo efectivamente en un modelo de Estado democrático y que garantice la utilización del poder penal estatal dentro de los límites de un Estado de Derecho, concebido materialmente, sin descuidar la eficiencia de su función. “⁸⁷

Acorde con su postura crítica, Cabrera propóní a una serie de “ remedios” consistentes en que el Jefe del Ministerio Público debería ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte. Dicho Jefe debería de formar parte de la Suprema Corte y hacerse oír en sus sesiones personalmente o por medio de sus delegados. Este Ministerio Público debería ser independiente del Poder Ejecutivo y pagado dentro del presupuesto del Poder Judicial e independientemente de la Institución del Ministerio Público, habría a un abogado o Procurador General de la Nación, que dependería del Presidente de la República con la categoría de Secretario de estado, quien representaría a la Federación en los juicios en que ella fuere parte y a las diversas dependencias del Ejecutivo, siendo además el Consejero Jurídico del Gobierno.⁸⁸ Con ello, parece que Cabrera pretendía retornar a la judicialización del Ministerio Público, aunque vemos elementos que no encajan en la ortodoxia del axioma de la separación de poderes. Ello puede deberse a que en aquél entonces no surgían las herramientas doctrinales que demostraran, como tal vez en los hechos ya ocurrió a, la estrechez de la división clásica tripartita del ejercicio del poder público.

⁸⁷ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel, *Op. Cit.*, Págs. 102-103.

⁸⁸ CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil, *Op. Cit.*, Págs. 46-48.

Y sin embargo, vemos que el esquema competencial actual es una muy simple aproximación al planteado en ese lejano 1932, que, por otro lado y aún ahora, resulta sumamente progresista, pues se acerca más al modelo colombiano vigente y de reciente configuración, como ha quedado señalado.

Las condiciones orgánico-funcionales-presupuestales que debe cumplir el Ministerio Público contemporáneo, son, según recomienda el ILANUD: “ a) La autonomía de gestión operativa, de tal manera que el Ministerio Público resuelva sus problemas operativos, con independencia, dentro de su propia organización, sin perjuicio de dar cuenta de esa actividad periódicamente al poder o a los poderes de los cuales dependen, quienes valorarán su labor posteriormente (control a posteriori). En este sentido, supuesta una organización jerárquica, es la cabeza del Ministerio Público (unipersonal o colegiada), la responsable de su actuación y la sometida a la evaluación antes indicada. En el mismo sentido, es posible el flujo de sugerencias del poder político hacia la cabeza del Ministerio Público, como expresión de la política de persecución penal del Estado, pero deberá garantizarse, primero, la transparencia del sistema y, en segundo lugar, la posibilidad de resistencia fundada del Ministerio Público para que, en su caso, el desacuerdo sea decidido democráticamente. b) A los miembros técnicos-operativos del Ministerio Público, debe garantizárseles la inamovilidad, mientras dure su buena conducta. Para ello, el procedimiento excepcional de su remoción (antejuicio) debe ser transparente, asegurando un juicio imparcial, que determine fundadamente la causa de su remoción. Ello integra la formulación de un debido procedimiento disciplinario de esas características. c) La autonomía de gestión presupuestaria es otro de los mecanismos tendientes a conceder independencia funcional al Ministerio Público, sin perjuicio del control de la gestión a posteriori, por los órganos correspondientes del Estado. Parece conveniente asegurar, por una norma jurídica, un determinado porcentaje del presupuesto estatal para el organismo. d) El nombramiento de los miembros técnicos del Ministerio Público debe responder a un mecanismo de selección (concurso, exámenes y procedimientos similares) sobre la base fundamental de la idoneidad para cumplir la función, para evitar que priven criterios políticos o de amistad en el nombramiento”⁸⁹

Consideramos que además para garantizar convenientemente la independencia del Ministerio Público, debe de contar con una adecuada ubicación dentro de la estructura estatal. En ese sentido, no compartimos que se le ubique dentro de los poderes del Estado clásicos, pese a que el artículo 102 se ubica en la Constitución vigente, dentro del Capítulo relativo al Poder Judicial, del cual se desprendió y pareciera más propio devolverlo al mismo, *pero* dado que es autoridad

⁸⁹ GARITA VILCHEZ, Ana Isabel, *Op. Cit.*, Págs. 103-104.

accionante y debe representar el interés de la sociedad, ya no más el del Ejecutivo (no sólo en sentido estricto, sino en su sentido más amplio), creemos que tampoco es conveniente judicializar al Ministerio Público.

Visto los vaivenes de la política y la fragmentación de los intereses partidistas, tampoco creemos conveniente que el Ministerio Público quede dentro de la esfera del Poder Legislativo, pese a los argumentos que en tal sentido se han expresado.

Por ende, concluimos que el Ministerio Público mexicano, deberá ser ubicado como órgano del Estado autónomo y diverso de los tres poderes clásicos en que se divide el ejercicio del poder estatal, y que en el nombramiento de su titular, concurren entonces sí los demás poderes, mediante propuesta que presente el titular del Ejecutivo al Senado de la República de las sugerencias que formulen los Ministros de la Suprema Corte o los integrantes del Consejo de la Judicatura.

Dicho Ministerio Público, se encargará solamente de detentar el ejercicio de la acción penal, de representar los intereses de la sociedad, de erigirse en defensor del orden constitucional y legal, interviniendo en las acciones y controversias constitucionales, en el juicio de amparo o en aquéllos procesos en que puedan estar en controversia los intereses públicos. En tanto, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, además de las funciones que se le han encomendado actualmente, asumirá la de representar los intereses del Gobierno Federal y de sus dependencias centralizadas como las entidades paraestatales.

El titular del Ministerio Público sólo será responsable ante el Congreso de la Unión, por tratarse de un alto funcionario de la Federación. Tanto el órgano autónomo como sus integrantes deberán gozar de las garantías que recomienda el ILANUD, las que deberán ser enunciadas dentro de la Constitución y reglamentadas en su propio estatuto orgánico.

Creemos que el esquema propuesto es el más conveniente y no constituirá el mero fruto de una imitación extralógica de sus sí miles de otros Estados, sino que por lo contrario, responderá a tendencias tanto internacionales como notas propias del desarrollo de nuestro Derecho interno.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA Y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

REESTRUCTURACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Pudiera parecer innecesario reseñar lo que expresamente se plasma en el texto del Reglamento de la Ley Orgánica, sin embargo, no podrá entenderse la reestructuración de la Institución sin aludir la nueva conformación orgánica de la Procuraduría General de la República, en cuyo diseño consideró las atribuciones institucionales, estrategias, necesidades y cargas de trabajo; en tal sentido se crearon cinco Subprocuradurías, a saber: Jurídica y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; de Investigación Especializada en Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

Se mantuvo intacta a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Desde luego que se preservó la Oficialía Mayor, la Visitaduría General y la Agencia Federal de Investigación.

Se crearon tres Coordinaciones: de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional, de Asuntos Internacionales y Agregadurías, y de Delegaciones, y una Unidad de Operaciones dentro de la A.F.I.

De las diez unidades especializadas en investigación y persecución de delitos, seis de ellas son para los cometidos por miembros de la delincuencia organizada, y cuatro para los géneros delictivos de mayor complejidad técnico penal y relevancia social: delitos contra la salud; terrorismo, acopio y tráfico de armas; operaciones con recursos de procedencia ilícita y de falsificación o alteración de moneda; secuestros; tráfico de menores, indocumentados y órganos; derechos de autor y contra la propiedad industrial; delitos fiscales y financieros; delitos cometidos por servidores públicos y contra la administración de justicia, y delitos ambientales y leyes especiales.

Se reordenaron las unidades administrativas para quedar únicamente cuarenta y un Direcciones Generales, entre éstas, la de Extradiciones y Asistencia Jurídica, Cooperación

Internacional, Atención a Víctimas del Delito, Telemática, Planeación e Innovación Institucional, Políticas Públicas y Coordinación Interinstitucional, Formación Profesional y de Servicio de Carrera.

Los Órganos Desconcentrados por función son los siguientes: 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 y las 32 Delegaciones de la Institución, una en cada una de las Entidades Federativas.

Lo anterior da un total de 104 Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados, que no requieren más presupuesto del autorizado para el 2003, toda vez que la estrategia de la reestructuración fue bajo la figura presupuestal de “costos compensados”, es decir, que con el mismo presupuesto de antes se innovó y fortaleció la Institución.

El objetivo específico de la reestructuración para cada área, se puede resumir en:

A. Por lo que respecta a la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales (SJA):

- Las modificaciones estructurales se orientan a reforzar las acciones de la Procuraduría en el ámbito internacional para fortalecer la coordinación y cooperación con pleno respeto a la soberanía nacional.
- Por ello se adicionan, una Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías y una Dirección General de Cooperación Internacional, para la atención de los asuntos de carácter internacional.
- Se transfiere la Dirección General de Amparo a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo.
- La Dirección General de lo Contencioso y Consultivo, se sustituye por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, con una mayor cobertura legal y facultades de coordinación de las áreas.

B. La Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA):

- Es producto de la compactación de las tres Subprocuradurías de Procedimientos Penales “A”, “B” y “C” en una sola, a fin de integrar en un mando único la coordinación y supervisión de los 32 órganos desconcentrados y evitar ámbitos de competencia

territoriales, fraccionados y dispersos, en beneficio de una mayor eficacia en el combate frontal a la delincuencia.

- La nueva estructura obedece a un enfoque integral del proceso, que inicia con la averiguación previa y concluye con el juicio de amparo, lo que garantiza a las Delegaciones, apoyo, asesoría y unificación de criterios, que permitirá elevar sus niveles de eficacia operativa.
- Las Direcciones Generales de Ministerio Público Especializado “ A ” , “ B ” y “ C ” , cambian su denominación y se integran a la nueva Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales.

C. Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO):

- La creación de la SIEDO obedece a la necesidad de contar con una unidad de nivel jerárquico superior, capaz de coordinar y orquestar la actuación de las unidades especializadas en la atención de géneros de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada.
- Se prevé el fortalecimiento de personal sustantivo y disminución de la estructura administrativa, para una mayor capacidad operativa.
- Las unidades especializadas se orientan hacia un criterio de flexibilización, lo que permitirá contar con estructuras dinámicas agrupadas en células que respondan a las necesidades de volúmenes de operación, demandas del servicio y ampliación de cobertura.

D. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (SIEDF):

- Se fortalecen las acciones de investigación y persecución de delitos federales ordinarios, al concentrar las 3 anteriores Direcciones Generales de Ministerios Públicos Especializados; al elevarlas como Unidades Especializadas; y al diferenciarlas conforme a la incidencia delictiva y tipología de delitos.
- Esta organización ofrece la ventaja de flexibilidad para responder a los retos de la delincuencia y combatirla en todo el territorio nacional, en coordinación con las unidades desconcentradas.
- Refuerza las acciones que se venían realizando en apoyo a las Delegaciones Estatales, al impulsar la integración de Ministerios Públicos Especializados en los delitos federales con altos índices de incidencia para imprimir mayor efectividad a la acción Institucional.

E. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad (SDHAVSC):

- Para cumplir uno de los objetivos generales del Programa Nacional en Procuración de Justicia, consistente en “ respetar los derechos humanos y la atención de víctimas del delito” , se ha erigido una Subprocuraduría con atribuciones específicas para instrumentar la estrategia rectora de “ Incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia” , ya que se encargará de vigilar, proteger y fomentar el respeto de los derechos humanos interactuando con las organizaciones sociales.
- Se plantean cuatro Direcciones Generales para fomentar el respeto irrestricto a los derechos humanos, promover una cultura en la materia y atender a las víctimas del delito, mediante la asistencia y promoción de garantía en la reparación del daño.
- Esta nueva organización permitirá a nuestro país responder a las necesidades y requerimientos internacionales, en materia de respeto a los derechos humanos.

F. Agencia Federal de Investigación (AFI).

- La Agencia Federal de Investigación conserva su nivel jerárquico, sus Direcciones Generales y se fortalece con la Unidad de Operaciones encargada de la Intercepción y Erradicación de Estupefacientes y Psicotrópicos.
- Coordina los servicios de la Agencia para cumplir con las órdenes del Procurador y de las Unidades Administrativas a cargo de la investigación y persecución de los delitos federales y conexos.
- Coordina la planeación operativa de la Agencia, así como supervisar y evaluar los resultados de las actuaciones que lleve a cabo.

G. Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (CPDII).

- Sustituye a la Subprocuraduría de Coordinación General y Desarrollo, en los aspectos no ministeriales.
- La Unidad de Planeación Estratégica se transforma en Coordinación, amplía su ámbito de competencia en tres vertientes estratégicas, Planeación, Desarrollo e Innovación.
- El carácter estratégico de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional radica en adicionar a su vertiente original de planeación, el desarrollo integral

que implica el capital humano, nuevas tecnologías y prácticas que fomenten la mejora continua orientada hacia la calidad total.

H. Oficialía Mayor.

- Conserva sus Direcciones Generales básicas para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como para la prestación de los servicios de aseguramientos ministeriales y aéreos.
- Transfiere la función de Innovación Gubernamental a la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional.
- Se adscribe a la Oficialía, el Centro de Evaluación y Desarrollo Humano, el cual anteriormente dependía directamente del Procurador, y se denominaba Centro de Control de Confianza, que regulará el desarrollo integral del personal de la Institución.

I. Visitaduría General.

- Conserva sus cuatro Unidades Administrativas de origen, formaliza la existencia de dos de ellas, mismas que cambian su denominación.
- La anterior Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos por Servidores Públicos de la Institución se convierte en Dirección General a efecto de que actúe en los juicios y recursos que se interpongan en su contra, ya que anteriormente esta responsabilidad la asumía el Visitador General, en detrimento de sus actividades sustantivas.
- La Unidad de Visitaduría e Inspección de la Agencia Federal de Investigación se transforma en Dirección General aunque conserva sus atribuciones.

J. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE):

- Esta Fiscalía mantiene su jerarquía, número de Direcciones Generales y su vocación funcional, estableciéndose expresamente su nivel de Subprocuraduría con autonomía técnica.⁹⁰

⁹⁰ Al respecto véase *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, 2003, DOF, 25 de junio de 2003.

IMPULSO A LAS REFORMAS AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL

Con visión a futuro, se colaboró en el diseño de una propuesta de reforma amplia e integral que atiende con efectividad y oportunidad los imperativos que en seguridad y justicia enfrenta la sociedad contemporánea. Se busca que la legislación esté en consonancia con la nueva realidad de México, caracterizada por grupos delictivos más violentos, que emplean métodos más sofisticados, y una ciudadanía más participativa y comprometida con la legalidad, en el marco de mayor transparencia en la actuación de las autoridades federales involucradas.

Se pretende atacar cuatro problemas del sistema de justicia: lentitud de la justicia, ineficiencia en la reparación del daño, corrupción e impunidad. La reforma incorpora: hacer explícito el principio de presunción de inocencia; reemplazar el sistema de corte inquisitivo por uno acusatorio, bajo los criterios de oralidad, publicidad e inmediación; la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la Nación, con autonomía constitucional, presupuestaria y de gestión; asegurar la reparación del daño a la víctima, según los mecanismos de justicia alternativa para delitos no violentos; que la abogacía se ejerza por profesionales del Derecho, y la unificación de los cuerpos policíacos, entre lo más significativo.⁹¹

PROPUESTA PARA CREAR LA FISCALÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN

En la actualidad existen sectores de la población que consideran que debido a que la Procuraduría General de la República forma parte del Poder Ejecutivo goza de poca independencia.

El Ejecutivo consideró, por tanto, que sería conveniente la existencia de una institución autónoma, encargada de la investigación y la persecución de los delitos federales. Así, se pretende sustituir a la Procuraduría General de la República por una Fiscalía General de la Federación misma que, por disposición constitucional, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía presupuestaria y de gestión. Dicho organismo actuará libre de consignas de grupos políticos o de poder.

En ese sentido, en marzo de 2004 el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión la Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, y en la parte que nos ocupa correspondiente al Ministerio Público, se propone la creación de esta

⁹¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Resumen ejecutivo del 4o. Informe de Labores*, 2004, México, PGR, Págs. 17-18.

Fiscalía a través de la Ley de la Fiscalía General de la Federación, que quedará de la siguiente forma:

La estructura de la Fiscalía se dividirá en dos: personal ministerial y personal administrativo. El personal ministerial estará formado por el Fiscal General, los fiscales generales adjuntos, los fiscales especializados, los fiscales de circuito, los procuradores y los fiscales.

El personal administrativo se conformará por el Oficial Mayor, los coordinadores, directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas administrativas, centrales y desconcentradas.

Los fiscales se encargarán de investigar y perseguir los delitos federales. A su vez, los procuradores, quienes pertenecerán a la Institución del Ministerio Público, tendrán como misión vigilar que todas las actuaciones se lleven al cabo bajo un estricto apego a la ley y a la Constitución.

El Fiscal General desempeñará su cargo durante 5 años. Posteriormente, podrá ser ratificado por otro período de igual tiempo. Asimismo, los Fiscales de Circuito serán nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Fiscal General de la Federación, con ratificación del Senado de la República. Su cargo durará cuatro años y podrán ser ratificados por otro período del mismo tiempo.⁹²

PROPUESTA LEGISLATIVA

Una de las tareas más importantes que realizan los legisladores es la de elaborar las leyes que han de regir en un país. Las conductas de los hombres que conviven en sociedad son reguladas en su mayoría por reglas de conducta: es decir por leyes, normas jurídicas emanadas por lo general de la Constitución. Un país que se preocupa por mejorar la calidad de sus leyes, es un país que avanza en todos los aspectos.

En ese sentido, como colofón de esta investigación se hace la siguiente propuesta para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía al Ministerio Público de la Federación, a saber:

⁹² INACIPE, *10 razones para reformar el sistema de justicia penal en México*, 2004, INACIPE, México, Págs. 12-13; Senado de la República, LIX Legislatura, Comisión del Distrito Federal, *Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, México, 2004, págs. 231-268.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

C. Presidente de la Mesa Directiva

Diputadas y diputados del H. Congreso de la Unión

El que suscribe Diputado Federal Daniel Ordoñez Hernández de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración de justicia y autonomía del Ministerio Público, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El alto índice de impunidad y la creciente corrupción de los últimos años, permiten concluir que la organización del Ministerio Público, no ha sido la adecuada para atender los graves problemas en materia de procuración de justicia. Muchos son los factores que explican el desarrollo y la expansión de la impunidad dentro de nuestro sistema de justicia penal: ausencia de un marco normativo acorde a la realidad delictiva, falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, corrupción, dilación en la aplicación de justicia, ausencia de protección a víctimas, abuso de poder, penalización de la pobreza, abuso de prisión preventiva, nula aplicación de sustantivos a la prisión, entre otros.

Una gran cantidad de estos problemas surgen a partir de una debilidad fundamental y estructural con el Ministerio Público: **su falta de autonomía**. La dependencia del Ministerio Público del poder ejecutivo, conlleva a la politización, la discrecionalidad y la desorganización de las tareas de procuración de justicia.

Es urgente transformar a la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público en una institución homogénea, lógica y eficaz, estableciendo mayores controles de tipo legal, político, administrativo y ciudadano, así como eliminando al máximo sus facultades discrecionales.

Desde hace décadas la creación de un Ministerio Público autónomo ha sido un reclamo generalizado a lo largo del continente latinoamericano. En la Segunda Jornada Latinoamericana de Derecho Procesal celebrado el 14 de mayo de 1959 todos los participantes aclamaron por unanimidad que "el ministerio público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial".

Resulta imprescindible emprender una reforma integral del sistema de procuración de justicia, que considere no sólo reformas al órgano procurador, sino también modificaciones al sistema penal en su conjunto, contemplando indiscutiblemente los aspectos de Seguridad Pública. Esta iniciativa de reformas a los artículos 21, 76 fracción II, 89 fracción IX, y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa un paso crucial hacia la reforma integral del sistema de procuración de justicia que se requiere.

En los últimos años hemos asistido a reformas importantes en el ámbito de procuración de justicia. Por ejemplo, tenemos la reforma constitucional de 1994 y más recientemente las reformas que versan sobre el crimen organizado, así como las nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública que incluyen a la Consejería Jurídica como dependencia de la administración pública.

En términos generales, el patrón de estas reformas es similar al de los otros ámbitos institucionales. Es decir, son reformas parciales y graduales que seguramente serán nuevamente modificadas como resultado de las presiones opositoras o del cambio de actitud de los dirigentes del régimen para construir instituciones más abiertas, plurales y democráticas.

Distintos tratadistas nacionales han señalado cómo las instituciones que antecedieron al actual Ministerio Público estuvieron inicialmente vinculadas al Poder Judicial. La Constitución de Apatzingan preveía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) como se estableció en las ordenanzas de la Real Audiencia. La constitución de 1824 estipulaba que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema que estaría integrada por once ministros y un fiscal. De igual manera, las Constituciones centralistas ubicaron a la fiscalía en el Poder Judicial. La Constitución de 1857 decretó que la Suprema Corte de Justicia de

la Nación se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Existen también antecedentes constitucionales y legislativos que radicaron al procurador general de la nación y al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, tales como el Proyecto de Constitución de 1853 y la Ley para la Organización del Ministerio Público dictada durante el imperio de Maximiliano. Sin embargo, no fue sino hasta la reforma Porfirista de 1900 cuando se estableció que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República serían designados directamente por el Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 reguló al Ministerio Público en los artículos 21 y 102 de la Constitución, al establecer que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte. Durante su vigencia, uno de los debates más importantes fue el que suscitó Luis Cabrera a través de una carta que dirigió el 15 de septiembre de 1932 al Procurador Emilio Portes Gil, en la que sostenía que el jefe del Ministerio Público debería ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y al igual que en el siglo pasado, formar parte de la Suprema Corte, independiente del Ejecutivo y dentro del presupuesto del Poder Judicial, señalando, además, que debería haber un abogado o Procurador General de la República.

En 1971 la controversia se renovó en virtud de una iniciativa presentada por legisladores del PAN, en la que proponían la separación de funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del encargado del Ministerio Público, indicando como en la propuesta de Luis Cabrera que el Ministerio Público debía formar parte del Poder Judicial Federal.

Las reformas del 31 de diciembre de 1994 a la Constitución, marcan una cierta tendencia a la autonomía de la Procuraduría General de la República. En efecto el cambio constitucional en el artículo 102 A de la Constitución parece darle al procurador general un perfil diferente del los Secretarios de Estado. El Procurador es designado por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado por mayoría simple, aunque puede ser removido libremente por el presidente. Asimismo, la reforma separa la función del Ministerio Público de la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Este cambio constitucional, que vino acompañado con la designación de un miembro de la oposición en esa función, fue importante pero no suficiente para contar con certidumbre de la

independencia del Procurador. Actualmente el Presidente de la República todavía puede remover y sustituir libremente al Procurador así como a todos los demás funcionarios del Ministerio Público. En la reforma de 31 de diciembre de 1994 no se quiso tomar en cuenta el derecho comparado europeo (Italia o Alemania), ni el latinoamericano (Perú, Guatemala, Argentina), ni las discusiones que se dan en Francia y se han dado en México sobre la independencia y autonomía del Ministerio Público.

Podemos y debemos ir más allá para asegurar la independencia, el profesionalismo y la eficacia del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República. Las reformas a las que hemos asistido no serán las últimas, ni las "definitivas". Empero, existe la urgencia de dar fin a la impunidad, la corrupción, el uso de esta institución como un órgano de presión y persecución política del gobernante en turno, y la discrecionalidad interna con que se manejan sus funcionarios, prestos en todo momento a los vaivenes de la decisión caprichosa del ejecutivo.

La reforma constitucional de 1994 al Ministerio público tuvo algunos méritos: el concurso del Senado en la ratificación por mayoría simple del nombramiento del procurador que hace el presidente, y la distinción de funciones entre el Ministerio Público y el Consejero Jurídico, el último estimado como un secretario de Estado, dependiente totalmente del Ejecutivo. Sus deméritos ya han sido señalados: el Ministerio Público sigue siendo una dependencia del Ejecutivo, la mayoría exigida para el nombramiento del Procurador en el Senado es simple y no calificada, el Presidente puede remover al titular de la Procuraduría libremente, y las características de esa dependencia de la administración pública no son las de autonomía presupuestaria, no hay nada que se parezca a un régimen de inamovibilidades para el titular, etc.

Es nuestro deber pronunciamos por una Procuraduría General de la República como órgano constitucional autónomo. Si la institución permanece en el Poder Ejecutivo nunca logrará su independencia y sus criterios de actuación serán políticos y no técnicos. Seguirá siendo una dependencia sujeta a la manipulación y a la presión, sufriendo los estragos nocivos de la "partidocracia".

No debe estar adscrito al Poder Judicial, porque este poder tendrá a poderes omnímodos: como juez y parte en las controversias, se afectarán las garantías constitucional-procesales de las personas, y todas las funciones -desde la persecución a la determinación de las responsabilidades -estarán ubicadas en un solo órgano.

La Procuraduría como órgano constitucional autónomo tendrá las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso a partir de una amplia auscultación de candidatos entre la sociedad; autonomía financiera y de gestión; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras. Un órgano de este perfil hará mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad existente en el país.

Ha llegado la hora de revisar nuestra decimonónica división de poderes, fortaleciéndola o haciéndola operar como fue concebida históricamente, y dar cabida a otros órganos que hagan viable el funcionamiento democrático del Estado contemporáneo. Órganos que institucionalmente impidan la manipulación política, o la presión coyuntural, o el juego de los partidos políticos, órganos que sean técnicos y cuyos miembros gocen de garantías de inamovilidad durante el periodo que la misma ley de la materia imponga y cuyo actuar sea imparcial.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de H. Asamblea, la presente iniciativa de decreto:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA y AUTONOMÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO.

ÚNICO-Se reforma el primer párrafo del artículo 21, fracción n del artículo 76 y apartado A del artículo 102; se adiciona la fracción X al artículo 76 y la vigente pasa a ser XI; y se deroga la fracción IX del artículo 89; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público **como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria.** 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 esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

.....
.....
.....
.....
.....

Artículo 76 .-Son facultades exclusivas del Senado:

I (...)

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

III (...) IX

X.- Designar por las dos terceras partes de sus miembros al Procurador General de la República

XI. Las demás que la misma constitución le atribuya.

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes;

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

IX. Se deroga.

Artículo 102

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria.** El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, **designado por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.** La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de propuestas por la propia Cámara de Senadores a partir de una amplia auscultación entre la sociedad para candidatos que cumplan los requisitos para el cargo. El Procurador permanecerá en su cargo durante un periodo de siete años, con posibilidad de ser reeligido una sola vez y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión. **Solamente podrá ser removido por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta constitución y por las causas graves que señala la ley correspondiente.** 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 la antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; **tener amplios conocimientos jurídicos,** gozar de buena reputación, **autoridad moral,** y no haber sido condenado por delito doloso. **La retribución que percibe el Procurador General de la República será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

.....

TRANSITORIOS

PRIMERO-El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO-El Congreso de la Unión debe aprobar las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dentro de los 90 días naturales después de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

CONCLUSIONES

Primera. El Ministerio Público mexicano tiene diversos orígenes y antecedentes, tales como la Procuraduría o Promotoría Fiscal de España; el Ministerio Público Francés, el Attorney General norteamericano, y por supuesto, un conjunto de elementos propios.

Segunda. La influencia francesa fue decisiva en la formación de la institución del Ministerio Público mexicano, ya que las características básicas apuntadas, tales como su integración al Poder Ejecutivo y su carácter de representante de la sociedad, han perdurado e inclusive hoy en día se encuentran plasmadas en las normas de multiplicidad de países, que como el nuestro, han continuado con esa tradición jurídica.

Tercera. Desde la promulgación de la Ley Fundamental que nos rige, a nuestros días, encontramos que el esquema de principios específicamente referidos a la Procuraduría General de la República, comprende a los artículos 16, 20, 21, 102, 105 y 107.

Cuarta. En tales reformas, se ha llegado en algunos casos a otorgar nuevas atribuciones al Ministerio Público (V.gr. la legitimación del Procurador General de la República para promover acción de inconstitucionalidad de leyes) o bien, se han ampliado las existentes (V.gr. las facultades para investigar casos de crimen organizado como son el poder ordenar la detención, prorrogar la retención, intervención de comunicaciones privadas, negar la libertad bajo caución a los indiciados); otras más, han especificado reglas de actuación del Ministerio Público (como expresamente haber ampliado ciertas garantías del procesado, al periodo de averiguación previa); también se le ha despojado de facultades, en algunos casos por coyunturas políticas ante la aparente incompetencia en el adecuado desarrollo de sus funciones (V.gr. la creación de organismos defensores de derechos humanos), o bien para superar -reales o aparentes- contradicciones de origen (V.gr. la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal), finalmente, algunas son del todo indiferentes (como el suprimir el adjetivo “judicial” de la policía investigadora bajo el mando del Ministerio Público).

Quinta. El General Porfirio Díaz, en virtud de la facultad conferida por Decreto de 24 de mayo de 1906 y prorrogada por Decreto del 13 de diciembre de 1907, expidió el 16 de diciembre de 1908, la *Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones*, que comenzará a regir el 5 de febrero de 1909.

La elaboración de esta Ley tiene como fin primordial establecer la autonomía entre las funciones del Poder Judicial y las del Ministerio Público, puesto que resultaba impropio que un mismo cuerpo de leyes regulara ambas instituciones tan diversas.

Sexta. La Ley de Organización del Ministerio Público con la reglamentación de sus funciones del 16 de diciembre de 1908, fue la primera en delinear los principios que deberá a ejercitar la Institución.

Séptima. Se define en esta nueva ley, al Ministerio Público como una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Octava. Los principales caracteres del Ministerio Público introducidos por la Constitución de 1917, fueron los siguientes: Monopolio de la acción penal; los estados que integran el Pacto Federal deben establecer el Ministerio Público; el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; la Policía Judicial está bajo el control y vigilancia del Ministerio Público; el Ministerio Público interviene en los asuntos de interés del Estado.

Novena. Como consecuencia de las disposiciones de la Constitución de 1917, surgió la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y la reglamentación de sus funciones. Esta Ley permitió que el Ministerio Público dejara de ser una figura decorativa para convertirse en parte imprescindible en el proceso penal.

Décima. Siendo Presidente constitucional sustituto el General Abelardo L. Rodríguez, en uso de las facultades que le concedió el H. Congreso de la Unión por decreto de 27 de diciembre de 1933, expidió la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República, la cual entró en vigor en octubre de 1934.

En el artículo 1o. de la Ley se establecieron las atribuciones del Ministerio Público Federal y expresaba que era una institución que tenía por objeto investigar por sí o por medio de la Policía Judicial Federal los hechos que puedan constituir delitos federales; ejercitar la acción penal; deducir las acciones encaminadas a la nacionalización de los bienes a que se referían los artículos 27 y 130 de la Constitución y las leyes que con ellos se relacionaran; intervenir como parte actora o demandada o como tercero opositor representando al órgano afectado en los juicios que se

suscitaran con motivo de la actividad de las autoridades federales, siempre que tales controversias no fueran de las mencionadas en el artículo 103 constitucional, pues en éstas la intervención del Ministerio Público será a la señalada en la Ley Reglamentaria correspondiente; defendiendo los intereses económicos de la Federación; auxiliar a la administración de justicia y promover lo necesario para que fuera recta y pronta.

Décima primera. La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho, el 31 de diciembre de 1941 y entra en vigor el 14 de enero de 1942.

En el artículo 1o. de la mencionada Ley, se señalan las facultades del Ministerio Público Federal, en las cuales se advierten algunos puntos novedosos como es el de encomendarle velar por el respeto de la Constitución, por parte de todas las autoridades del país, federales o locales, en los órdenes legislativo y judicial, y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas para hacer cesar tales violaciones.

También se le confiere la facultad de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuera parte; perseguir los delitos del orden federal, practicando, con el auxilio de la Policía Judicial Federal, las averiguaciones previas, y exigir que se apliquen a los responsables las penas que señalaran las leyes.

Se estableció que la Policía Judicial Federal y sus auxiliares, dependían del Ministerio Público Federal.

Décima segunda. La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, fue promulgada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo Ruiz Cortines, según Decreto del 10 de noviembre de 1955; publicado en el Diario Oficial del 26 del mismo mes y año, y en vigor al día siguiente.

En el artículo 1o. se señalan las atribuciones del Ministerio Público Federal, enunciándose entre otras, las de perseguir los delitos del orden federal con auxilio de la Policía Judicial, y aportar las pruebas de la existencia de los delitos y las relativas a la responsabilidad de los infractores; ejercitar la acción penal; pedir la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables y formular las conclusiones; recibir las manifestaciones de bienes; investigar los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación y proceder a su consignación cuando se acredite que hay motivos para presumir falta de probidad en su actuación; representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceristas; intervenir en los juicios de amparo; informar al Presidente de las

violaciones a la Constitución que cometan las autoridades federales o locales, y promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

Ordenaba que la Policía Judicial Federal y sus auxiliares estarían bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal, y obedecerían sus órdenes (artículo 3o.).

Décima tercera. La Ley de la Procuraduría General de la República se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y sustituyó a la mencionada en el punto precedente. Fue la primera ley del ámbito federal que optó por la denominación de *Ley de la Procuraduría General de la República*, por estimar que no sólo organizaba al Ministerio Público, sino a las unidades administrativas de apoyo a éste y, además, las atribuciones asignadas al Procurador General de la República.

Décima cuarta. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República fue promulgada el 15 de noviembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre del mismo año, entrando en vigor a los noventa días de su publicación.

Décima quinta. En el artículo 1o. se estableció que la Procuraduría General de la República es la *dependencia del Poder Ejecutivo Federal* en la que se integran la Institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquélla y a su titular, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución.

Décima sexta. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996.

Según indica la misma, tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuye la Constitución, así como los demás ordenamientos aplicables.

Décima séptima. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002. Como su antecesora de 1996, igual tiene por objeto organizar a la Procuraduría y se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia Ley y otras disposiciones aplicables, de conformidad con su artículo número 1.

Esta Ley es en sus funciones y atribuciones muy parecida a la inmediata anterior, con la salvedad de que en esta se hace particular énfasis en el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.

La actual Administración Federal tomó a la Procuraduría General de la República como una entidad a transformar, por eso, en junio de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con lo que dio inicio una reestructuración de la Institución.

Décima octava. A raíz de las transformaciones en la forma de gobierno del Distrito Federal, de estar a cargo del Ejecutivo Federal quien la ejerció a través de un funcionario denominado Jefe del Departamento (administrativo) del Distrito Federal, a un gobierno autónomo hasta cierto punto y que indudablemente nos conducirá a la erección de la capital de la República como Estado federado con plenas prerrogativas. De ahí la fórmula tan poco afortunada que adopta el artículo 122 constitucional, de que por lo que atañe al gobierno capitalino, éste se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales.

Resulta que conforme al apartado A del artículo en cita, es facultad del Congreso de la Unión el legislar en lo relativo al Distrito Federal en aquellas materias que no sean de la competencia de la Asamblea Legislativa (fracción I), y además es atribución del mismo Legislativo federal el expedir el Estatuto de Gobierno para la Ciudad de México (fracción II).

Décima novena. El 30 de abril de 1996, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que actualmente se encuentra en vigor.

Esta ley tiene por objeto la organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público atribuyen nuestra Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la propia Ley Orgánica y las demás disposiciones aplicables (artículo 1o.).

Esta ley señala que la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal, estará a cargo del Procurador General.

Vigésima. Las complejas atribuciones del Ministerio Público, pueden agruparse en tres sectores: en primer lugar como accionante o requirente, en segundo término como autoridad dictaminadora o consultiva, y finalmente, como un cuerpo que desempeña funciones de índole orgánica o administrativa

Vigésima primera. Corresponde al Estado contemporáneo el ejercicio del poder sancionador sobre aquellos súbditos que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones establecidas dentro del conglomerado social. Tal atributo del poder público es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia como medio encargado de prevenir, por un lado, la transgresión del orden establecido, y en caso de ruptura, concretar el castigo que debe imponerse al comitente de la conducta antisocial.

Vigésima segunda. Entendida la sociedad como un sistema en equilibrio, ello significa que existen dentro de cada sociedad fuerzas que conservan la forma o configuración que la sociedad ha alcanzado o que garantiza el cambio igual e ininterrumpido; en este último caso, el equilibrio es dinámico. De esto sigue que si el sistema social está sometido a la presión de fuerzas extremas de intensidad moderada, las fuerzas internas actuarán para establecer el equilibrio, volviendo la sociedad a su estado de tranquilidad.

Vigésima tercera. El papel del Ministerio Público, dentro de la prevención del delito, se articula dentro del más amplio esfuerzo integrador denominado Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuya Ley Reglamentaria del 8 de diciembre de 1995, en su artículo 30 establece: la misión de combatir “ las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos que induzcan el respeto a la legalidad.

Vigésima cuarta. El Ministerio Público deberá acreditar los extremos que le conducirán en su momento, al ejercicio de la acción penal ante los tribunales y así la averiguación previa contemplará el aportar datos suficientes para acreditar el cuerpo del delito que se impute y hagan probable la presunta responsabilidad del inculpado (artículos 16 y 19 constitucionales)

Las facultades del Ministerio Público en la averiguación previa son muy amplias. Sus diligencias, ajustadas a la ley procesal, tienen valor probatorio pleno; puede ordenar en el caso de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre que no pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, su detención; en tratándose de delincuencia organizada, puede decretar la retención de los inculpados hasta por noventa y seis horas para determinar sobre el ejercicio de la acción penal; También en los casos de delincuencia organizada y durante la investigación de los hechos, puede solicitar de los jueces, la intervención de comunicaciones privadas; puede decretar el aseguramiento de bienes, objetos, instrumentos o productos de los delitos.

Vigésima quinta. El Ministerio Público, es uno de los sujetos procesales dentro del juzgamiento penal, ya que detenta el monopolio en el ejercicio de la acción penal y es sostenedor en el proceso de la pretensión punitiva del Estado.

Y es que el proceso judicial en materia penal inicia con la consignación, momento en que se ejercita la acción, lo cual es responsabilidad del Ministerio Público. Posteriormente en la instrucción, ofrecerá pruebas para acreditar plenamente el cuerpo del delito y demostrar la responsabilidad del procesado, siendo además el representante de los derechos de la víctima del delito o de sus causahabientes. Ya en el juicio, fijará la pretensión punitiva estatal al formular las conclusiones acusatorias en contra del procesado. Y finalmente, bien a lo largo del proceso, bien en contra de la sentencia definitiva, interpondrá los recursos correspondientes en contra de las resoluciones del juzgador que sean perjudiciales a los intereses que representa.

Vigésima sexta. En la controversia constitucional, que tiene por objeto resolver conflictos de competencia entre instancias gubernamentales ubicadas en los tres niveles de gobierno, el Ministerio Público está previsto como parte en forma similar a la que tiene dentro del juicio de amparo, actuando por conducto del titular de la Institución: El Procurador General de la República, quien interviene personalmente.

Vigésima séptima. El Ministerio Público de la Federación tiene entre sus atribuciones el intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, siendo comprensiva tal facultad el ejercicio de las que le otorga al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 constitucional

Existe la tendencia en algunos ordenamientos latinoamericanos de conferir al Ministerio Público, como institución que representa el interés social, la defensa de los derechos de los gobernados por conducto de la atribución de recibir las quejas y denuncias de los ciudadanos contra las actividades de las autoridades administrativas que lesionan sus derechos e intereses legítimos, con objeto de gestionar su reparación y por ello se ha sostenido que en estos supuestos el citado Ministerio Público realiza funciones de Ombudsman.

Vigésima octava. Son variados los supuestos en los que el Ministerio Público interviene en procesos de diversa naturaleza. Tal es el caso de las controversias en que sean parte los diplomáticos y cónsules generales, precisamente en virtud de la calidad subjetiva que tienen los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la República.

También debe mencionarse la facultad del Ministerio Público por conducto del Procurador General de la República, de denunciar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los casos de

contradicción de tesis de jurisprudencia, sustentadas por el Pleno o Salas de la propia Corte o bien Tribunales Colegiados de Circuito, para que fije el criterio de jurisprudencia que debe prevalecer.

Vigésima novena. Debido a que la Procuraduría General de la República forma parte del Poder Ejecutivo goza de poca independencia.

En ese sentido el Ejecutivo consideró, por tanto, que sería conveniente la existencia de una institución autónoma, encargada de la investigación y la persecución de los delitos federales. Así, se pretende sustituir a la Procuraduría General de la República por una Fiscalía General de la Federación misma que, por disposición constitucional, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como con autonomía presupuestaria y de gestión. Dicho organismo actuará libre de consignas de grupos políticos o de poder.

Trigésima. El Ministerio Público sigue siendo una dependencia del Ejecutivo, la mayoría exigida para el nombramiento del Procurador en el Senado es simple y no calificada, el Presidente puede remover al titular de la Procuraduría libremente, y las características de esa dependencia de la administración pública no son las de autonomía presupuestaria, no hay nada que se parezca a un régimen de inamovibilidades para el titular, etc.

Es nuestro deber pronunciamos por una Procuraduría General de la República como órgano constitucional autónomo. Si la institución permanece en el Poder Ejecutivo nunca logrará su independencia y sus criterios de actuación serán políticos y no técnicos. Seguirá siendo una dependencia sujeta a la manipulación y a la presión, sufriendo los estragos nocivos de la "partidocracia".

No debe estar adscrito al Poder Judicial, porque este poder tendrá poderes omnímodos: como juez y parte en las controversias, se afectarán las garantías constitucional-procesales de las personas, y todas las funciones -desde la persecución a la determinación de las responsabilidades -estarán ubicadas en un solo órgano.

Trigésima primera. La Procuraduría como órgano constitucional autónomo tendrá las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso a partir de una amplia auscultación de candidatos entre la sociedad; autonomía financiera y de gestión; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras. Un órgano de este perfil hará mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad existente en el país.

Trigésima segunda. Consideramos que además para garantizar convenientemente la independencia del Ministerio Público, debe de contar con una adecuada ubicación dentro de la estructura estatal.

Por ende, concluimos que el Ministerio Público mexicano, deberá a *ser* ubicado como órgano del Estado autónomo y diverso de los tres poderes clásicos en que se divide el ejercicio del poder estatal, y que en el nombramiento de su titular, concurren entonces sí los demás poderes, mediante propuesta que presente el titular del Ejecutivo al Senado de la República de las sugerencias que formulen los Ministros de la Suprema Corte o los integrantes del Consejo de la Judicatura.

Trigésima tercera. Dicho Ministerio Público, se encargará solamente de detentar el ejercicio de la acción penal, de representar los intereses de la sociedad, de erigirse en defensor del orden constitucional y legal, interviniendo en las acciones y controversias constitucionales, en el juicio de amparo o en aquellos procesos en que puedan estar en controversia los intereses públicos. En tanto, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, además de las funciones que se le han encomendado actualmente, asumirá la de representar los intereses del Gobierno Federal y de sus dependencias centralizadas como las entidades paraestatales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *Introducción a la Ciencia Política*. México, 1983. Editorial Harla.
- ANTONY, Serge y Daniel Ripoll. *El combate contra el crimen organizado en Francia y en la Unión Europea*. 2a. Edición. México, 1996. Procuraduría General de la República- Servicio de Cooperación Técnica Internacional de la Policía Francesa en México.
- ARREGUI ZAMORANO, Pilar.- *La Audiencia de México según los visitantes, (siglos XVI y XVII)*. 1a. edición. México, 1989. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.
- AZUARA PÉREZ, Leandro. *Sociología*. 2a edición. México, 1980. Editorial Porma.
- AZZOLINI, Alicia B. *Sentencia penal y sistema penal democrático, en Hacia el derecho penal del nuevo milenio*. 1a. reimpresión, México, 1993. Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República.
- BARRETO RANGEL, Gustavo. *Evolución de la Institución del Ministerio Público, con especial referencia a México, en Obra Jurídica Mexicana*. México, 1988. Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero.
- BERTALANFFY, L. *La Teoría General de los Sistemas*, Fondo de Cultura Económica. México, 1976.
- CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual Tomo II*. Buenos Aires, Argentina, 1975. Editorial Viracocha.
- CABRERA, Luis y Emilio Portes Gil. *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*. México, 1932. Editorial Cultura.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, LII LEGISLATURA, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*. Tomo X, artículos 90 al 107 (Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional). 3a. edición. México, 1985.
- CARBONELL, Miguel y Susana Talía Pedroza de la Llave (Coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, 2002, Editorial Porrúa-UNAM
- CARRERAS MALDONADO, María y otros. *Concordancias y comentarios del Estatuto y del Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios*. México, 1992. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, *El Estatuto Judicial: Una Propuesta para la Profesionalización del Poder Judicial en México*. México, 1994. Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria (PRONACAP) de la Secretaría de Gobernación.
- CASTRO, Juventino V. *El Ministerio Público en México, (Funciones y Disfunciones)*. 3a. edición. México, 1983. Editorial Porrúa.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA CELEBRACIÓN DEL SESQUICENTENARIO DE LA PROCLAMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL Y DEL CINCUENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. Tomo 11. México, 1960.

DAVID, Pedro R. *Voz Orden Social*, en *Enciclopedia Jurídica OMEBA tomo XXI*. Buenos Aires, Argentina, 1975. Editorial ANCALO.

FAIRCHILD, Henry Pratt (Editor). *Diccionario de Sociología*. 12a. reimpresión. México, 1987. Fondo de Cultura Económica.

FALCONE, Giovanni. *La lucha contra el crimen organizado, la experiencia de Giovanni Falcone*. 3a. edición. México, 1996. Procuraduría General de la República.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, y OVALLE FAVELA, José. *Derecho Procesal*. Colección Introducción al Derecho Mexicano N° 15. 1a. reimpresión. México, 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie A. Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Justicia Constitucional y Derechos Humanos*. México, 1993. Comisión Nacional de Derechos Humanos.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *La Función Constitucional del Ministerio Público*, en *Anuario Jurídico V/1978*. México, 1979. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio *Planteamiento sobre Procuración de Justicia* en Décimo Aniversario del Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1976-1986 Tomo I. México, 1986. Instituto Nacional de Ciencias Penales.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, y Victoria Adato de Ibarra. *Prontuario del Proceso Penal Mexicano*. 9a. edición. México, 1994. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Poder Judicial y Ministerio Público*. México, 1996. Editorial Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

GARITA VILCHEZ, Ana Isabel (Directora del Proyecto). *El Ministerio Público en América Latina desde la Perspectiva del Derecho Procesal Penal Moderno: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Panamá*. San José, Costa Rica, 1991. Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del Delincuente (ILANUD).

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *10 razones para reformar el sistema de justicia penal en México*, México, 2004, INACIPE.

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. *Módulo Jurídico I*. Serie Textos de Capacitación Técnico-Penitenciaria. México, 1991.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Nuestra Constitución, Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano*. Cuaderno 21. México, 1982. INEHRM.

MOLINA PIÑEIRO, J. Luis , *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*. Serie E, varios, número 21, 1a. edición. México, 1983. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 34.

PIÑA y PALACIOS, Javier. *Origen del Ministerio Público en México*. en *Revista Mexicana de Justicia*, número 1, volumen 11, enero-marzo 1984. México, 1984. Procuraduría General de la República.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, 2001.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Apuntes y Documentos para la Historia de la Procuraduría a General de la República*, México, 1987, PGR.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Leyes del Ministerio Público Federal*, en *Revista Mexicana de Justicia* N° 1, Vol. 1 Enero-Marzo. México, 1984.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Prevención del delito y Participación Ciudadana. Experiencias y Alternativas*, en *La Procuración de Justicia; Problemas, Retos y Perspectivas*. la reimpresión. México, 1994.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Resumen ejecutivo del 4o. Informe de Labores*, 2004, México, PGR.

RODRÍ GUEZ y RODRÍ GUEZ, Jesús. *Derechos Humanos en el Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo 11. México, 1987, Editorial Porrúa.

SENADO DE LA REPÚBLICA, LIX LEGISLATURA, *Iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal*, México, 2004, Gaceta Parlamentaria del 1 de abril de 2004.

SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política, la Proyección Actual de la Teoría General del Estado*. 9a. Edición. México, 1988. Editorial Porrúa.

TENA RAMÍ REZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1957*. México, 1957. Editorial Porrúa.

TIMASHEFF, Nicolás S. *La Teoría Sociológica*. 11a edición. México, 1984. Fondo de Cultura Económica.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Procedimientos Penales.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Procuraduría a General de la República.

Leyes del Ministerio Público Federal.

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