

598
29'



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA
PROCURACION Y ADMINISTRACION
DE JUSTICIA"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SALVADOR NICOLIN MENDIOLA



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA

ENERO 1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA

I.1 FRANCIA.....	1
I.2 ESPAÑA.....	3
I.3 MEXICO.....	5

CAPITULO II

REGULACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DERECHO MEXICANO

II.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	25
II.2 LEY DE PLANEACION.....	29
II.3 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA... 32	
II.4 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL -- DISTRITO FEDERAL.....	34
II.5 LEYES ORGANICAS DEL MINISTERIO PUBLICO DE LAS ENTIDADES -- FEDERATIVAS.....	37
II.6 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.....	39

CAPITULO III

DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

III.1 ANTECEDENTES.....	42
III.2 OBJETIVOS.....	46
III.3 FUNCIONES.....	49
III.4 RESULTADOS.....	65
CONCLUSIONES.....	92

BIBLIOGRAFIA

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

Sería insincero si afirmara que sólo una razón me motivó a realizar el presente estudio, pero si me atrevo asegurar que entre las causas fundamentales que me orillaron a escribir sobre este tema se encuentra, la dificultad para poder vislumbrar de manera clara y objetiva cuál ha sido la participación ciudadana en las tareas de Procurar y Administrar Justicia.

A través de este trabajo pretendo exponer de qué forma la comunidad ha venido participando en las tareas de Procuración y Administración de Justicia, especialmente en la Procuraduría General de la República. Asimismo intento describir los alcances y resultados de esta nueva modalidad participativa de la sociedad.

Al elaborar este estudio no trato de analizar o cuestionar los diversos sistemas de Procuración, Administración e Impartición de Justicia que prevalecen en México, a excepción de la referencia histórica que se puede llegar a citar, pero a la vez, no se puede dejar de reconocer los grandes problemas y vicios que imperan en este terreno. Ante esta situación que repercute en gran parte de los sectores sociales, pero principalmente en los grupos económicamente desprotegidos, el Estado ha abierto el camino a través del diálogo, vinculándose con la ciudadanía para que de manera conjunta se trate de analizar, evaluar y mejorar las tareas de Procuración y Administración de Jus

ticia.

Ahora bien, ya en forma específica, en el capítulo primero se abordarán los antecedentes históricos de la facultad de Procurar y Administrar Justicia en Francia, España y México. Posiblemente para algunos no sea necesario remontarse al pasado para poder comprender y tener una visión panorámica de la situación existente en materia de Procuración y Administración de Justicia, pero estimo, que el conocimiento de un problema --- siempre va a ser mayor si se analiza desde su origen.

En el capítulo segundo se describe el cuerpo normativo donde se encuentra regulada la participación ciudadana, tomando como base y punto de partida lo estipulado en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, así como las diversas normas que de este numeral se desprenden, pasando por la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y las Leyes Orgánicas del Ministerio Público de las Entidades Federativas. Respecto de estas últimas, no se estudia cada una de ellas, sino únicamente se citan y se comentan aquellas donde se contempla la participación ciudadana en las tareas de Procurar y Administrar Justicia. En este capítulo también se expone una breve reseña del Plan Nacional de Desarrollo 1983- -- 1988, ya que en una parte de él se hace alusión a la necesaria participación ciudadana en la problemática de la Administración de Justicia.

El capítulo tercero es el que considero de mayor trascendencia, más no por ello restando importancia a los que anteceden, ya que en él se abordará de que manera se ha venido vinculando la sociedad en la Procuraduría General de la República, con el fin de mejorar las tareas de Procuración y Administración de Justicia que competen a esta dependencia.

Es mi deseo que este sencillo trabajo pueda servir de reflexión, sobre todo por la importancia que debe dársele a la participación ciudadana en la Procuración y Administración de Justicia.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

1.1 FRANCIA

El primer antecedente de la atribución de procurar y administrar justicia, depositada en un órgano del Estado como institución lo encontramos en Francia al término de su movimiento armado de 1793. Al concluir la Revolución Francesa se producen algunos cambios relativos a las funciones que tenían reservadas el procurador y el abogado del Rey, ya que éstos a partir del Siglo XIV, se encargaban de los actos del procedimiento en los asuntos del Rey; en tanto que los abogados tenían la misión de atender el litigio o a las personas que estaban bajo protección del monarca.

Los cambios que se generaron con motivo de la Revolución Francesa, son entre otros, el nombramiento de comisarios y acusadores públicos, los primeros sustituían a los procuradores y tenían el encargo de promover la acción penal, en cambio los segundos debían sostener la acusación en el juicio. Estos nombramientos no tienen la acogida que se esperaba en el ánimo del pueblo, lo que motiva que en poco tiempo se restablezca al Procurador General.

Es de hacer notar, que tanto los procuradores como los comisarios, su esfera de actividades ya no se circunscribía únicamente a los asuntos del Gobierno, como sucedía antes de la Revolución, sino que también actuaban vigilando los intereses de los ciudadanos.

En 1810 se establece en forma definitiva, la regulación jurídica que organiza jerárquicamente al Ministerio Público como promotor en la Procuración y Administración de Justicia, haciéndolo depender del Poder Ejecutivo. Esta institución estaba dividida en dos secciones, una conocía de los asuntos civiles y la otra se encargaba de los negocios penales, conociendo de éstos, ya sea el comisario del Gobierno o el acusador público (1).

Entre otros de los cambios que ocurren al producirse la Revolución Francesa tenemos que se termina el método inquisitivo para procurar y administrar justicia, ya que con éste se cometían un gran número de arbitrariedades y se dejaba en completo estado de indefensión al acusado, en cambio el órgano del Estado contaba con amplias facultades. A manera de recordatorio señalo algunas características del método inquisitivo:

- a).- El proceso se llevaba en secreto, sin que se enterara el acusado de su desarrollo, sino hasta el término de éste.
- b).- Privación preventiva de la libertad, permaneciendo incomunicado hasta que llegaba la defensa.
- c).- La elaboración de la sentencia quedaba al arbitrio del juez, sin tomar en cuenta las ---

1 Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. pp. 12-15

pruebas aportadas.

La Administración de Justicia que establecieron los revolucionarios al derrocar a la monarquía en 1793 fue exageradamente represiva, en vista de que había un gran número de ciudadanos que se oponían al surgimiento de la República. El 5 de septiembre de 1793 la Convención aceptó poner el terror a la orden del día, y poco después aprobó la Ley de Sospechosos. A partir de ese momento los arrestos se multiplicaron en París y en algunos departamentos. Los sospechosos fueron llevados ante el Tribunal Revolucionario que mediante un proceso sumario, envió a la guillotina a numerosos condenados. Una de las primeras víctimas fue la Reyna María Antonieta (16 de octubre de 1796), cuya cautividad había durado 14 meses. Se calcula que en ese tiempo del régimen del terror fueron ejecutadas 40,000 personas.

I.2 ESPAÑA

Por lo que hace a España, durante el Siglo XV, ya existía la Promotoría Fiscal, que tenía como finalidad primordial, promover los asuntos que interesaban al monarca, solamente que estas actividades no se encontraban reglamentadas.

Posteriormente en las Leyes de Recopilación de 1576, expedidas por el Rey Felipe II, se establecían algunas atribuciones en la Promotoría Fiscal, entre las que destacan las si-

guientes:

- a).- Llevar a cabo la vigilancia de los tribunales del crimen y proceder de oficio a nombre del pueblo.
- b).- Ningún fiscal está autorizado para hacer alguna acusación o interponer una demanda civil en nombre del Rey o a consejo de cualquier persona, sin que previamente exista delator, además debe ser de hechos notorios o en pesquizas que el Rey haya mandado hacer.
- c).- Queda prohibido que los fiscales reciban gratificaciones de cualquier especie por parte del actor o del demandado.
- d).- Es atribución de los fiscales, acusar y pedir las penas en que incurren cualquier oficial y abogado de la audiencia, aunque no exista delator o acusador.
- e).- El fiscal más antiguo en su cargo, tendrá derecho para escoger, y en su caso conocer entre los asuntos civiles o criminales.
- f).- Queda prohibido pagar cantidad alguna, por la prestación de sus servicios a Fiscales, - Justicias, Relatores y Escribanos (2).

2 Recopilación de las Leyes Deftos Reynos, hecha por mandado de la Mageftad catholica del Rey Do Philippe Segundo Nucftro Señor, 1a. parte, Ed. Alcalá de Henares, Ivan Iñiguez de Lequerica, 1598. F. Columna 163-164

El Rey Felipe II tenía gran interés y preocupación en que la actividad de los Promotores Fiscales se encontrara debidamente estructurada y regulada, para lograr con ello su perfeccionamiento, pero esto no se logró, ya que la Promotoría Fiscal no era una institución independiente, sino que dependía de las jurisdicciones existentes, por lo tanto no podía actuar plenamente en beneficio de la colectividad.

1.3 MEXICO

Al concluir la conquista de México y surgir la Colonia, se cometían una serie de arbitrariedades en lo relativo a Procuración y Administración de Justicia, éstas eran realizadas por autoridades civiles y eclesiásticas. Esta situación motivó que se promulgaran las Leyes de Indias entre otras, con el fin de aminorar los abusos cometidos en perjuicio de los naturales de México.

La atribución de perseguir algún delito no estaba encomendada en alguna persona en especial, ya que esta actividad la podía desempeñar indistintamente el Virrey, los Gobernadores, los Corregidores o las Capitanías Generales.

A partir de la segunda mitad del Siglo XVI, se otorgó la facultad en este terreno a los "indios" para desempeñar los cargos de jueces, alguaciles, regidores y ministros de-

justicia, pero tenían que administrar justicia de acuerdo a los usos y costumbres que habían regido.

Los Alcaldes indios aprehendían a los delincuentes y posteriormente los remitían a las cárceles de los españoles, en tanto que los caciques realizaban también aprehensiones y ejercían jurisdicción en sus pueblos asignados (3).

No obstante el nombramiento de los indios para que llevaran a cabo la administración de justicia, no dió los resultados que se esperaban en vista de que se seguían cometiendo injusticias, violando las disposiciones de las Leyes de Indias así como también los usos y costumbres de los indios. Ante tal situación la atribución de administrar justicia por parte de los indios pasó poco a poco al olvido.

En 1786 se proclama la Real Ordenanza para el establecimiento e institución de Intendentes del Ejército y Provincia en el reino de la Nueva España, creándose los servicios de hacienda y justicia, se nombra Intendentes encargados de impartir justicia en el ámbito penal y civil. En estas funciones eran auxiliados por subdelegados los cuales se encargaban de investigar los delitos e instruir los procesos, para que posteriormente dictara sentencia el Intendente (4).

3 Franco Villa, José. Op. cit. pp. 45-46

4. Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, S.A. Décima Edición México, 1986. pp. 26-27

Alguacil Mayor. Los Oidores se encargaban de investigar las de nuncias o los hechos delictuosos, suplían las faltas de los al caldes del crimen y firmaban las órdenes de aprehensión; los al caldes del crimen tenían conocimiento de los delitos en primera instancia cuando ocurrían los hechos en un perímetro de cinco - leguas del lugar donde estuvieran adscritos, podían intervenir en aquellos asuntos donde no existieran Oidores, además consti- tuían un cuerpo colegiado cuando se trataba de sentencias de -- muerte o pena corporal, también podían realizar cualquier apre- hensión, a excepción si se trataba del Corregidor de la Ciudad. El Alguacil Mayor estaba a cargo de realizar la función policial ca (5).

Independientemente de la serie de arbitrarieda- des cometidas por la Audiencia, aunado a los intereses creados- por los miembros que la componían, se presentaban otros obstá- culos para que pudieran cumplir satisfactoriamente en la tarea- de procurar y administrar justicia, entre éstos podemos men- --- cionar, la atribución de realizar actividades administrativas y legislativas que tenían encomendadas. A manera de ejemplo de - funciones administrativas que realizaba la audiencia tenemos -- que, en aquellos casos en que perdiera la vida el Rey o se au- sentara de su cargo, la Audiencia tenía que suplirlo en sus --- atribuciones sobre cuestiones de guerra y ejercer el mando del-

Gobierno. Por lo que hace a la función legislativa citamos como ejemplo, la creación del Tribunal de la Acordada.

El Tribunal de la Acordada fue establecido principalmente porque durante la Colonia existía una gran inseguridad en los caminos poco transitables y cualquier persona que los cruzaba era robada y en muchos casos se le privaba de la vida. Ante esta situación los Alcaldes del Crimen se veían impotentes para controlar este problema.

Al comenzar a desempeñar sus actividades la Acordada no contaba con una sede, o sea era ambulante y estaba constituida por un Juez, un Escribano, Comisarios, Sacerdotes y el Verdugo.

El procedimiento para lograr la Administración e Impartición de Justicia era el siguiente: se presentaban en una población y les mostraban a los reos, los cuales eran juzgados sumariamente y en el caso de que se pronunciara sentencia de muerte, los reos eran ejecutados en ese momento y sus cuerpos se dejaban pendientes de un árbol para que sirviera de escarmiento y ejemplo para los demás (6).

El Tribunal de la Acordada obtuvo un gran avan--

6 Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano I. Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México. --- 1984. pp. 400-403

ce en la persecución de los delitos que se cometían en los diversos caminos de la Nueva España, aunque en un principio fue calificado como un órgano sumamente represivo, pero con el transcurso del tiempo empezó a controlar la situación problemática que existía principalmente en lo relativo a seguridad pública.

Al ir mejorando la convivencia social paulatinamente, la Acordada suavizó sus métodos represivos, como ejemplo podemos mencionar que se suprimió la pena de imponer azotes y también se estableció que la pena privativa de la libertad no podía exceder de diez años.

En el Tribunal de la Acordada encontramos un antecedente de la participación ciudadana en las tareas de Procurar y Administrar Justicia, ya que estaba compuesto por un gran número de ciudadanos de todo el país, los cuales prestaban sus servicios de manera voluntaria y sin recibir ninguna retribución. Los que participaban en estas actividades no siempre lo hacían con el fin de mejorar la administración de justicia o de cooperar en la medida de lo posible con el Gobierno, sino que ellos esperaban verse condecorados con el título de autoridad.

La Acordada no está exenta de críticas, debido principalmente a la forma de llevar a cabo el proceso de alguna persona que se veía implicada en un delito. Existía un prolongado encarcelamiento antes de dictarse la sentencia, el acusado no podía influir o intervenir en el transcurso del juicio, etc.

Como podemos notar al detenido se le dejaba en estado de indefensión, existiendo un notable desequilibrio entre el Estado y el individuo, en vista de que la justicia se inclinaba de una manera unilateral.

Desde antes de la desaparición del Tribunal de la Acordada en 1812, así como algunos años posteriores a la Independencia de México, existía un gran cúmulo de legislación vigente en México, esto propiciaba que resultara difícil la aplicación de las leyes, puesto que en un momento dado unas se contradecían con otras. Este problema también tuvo su repercusión en la buena administración de justicia.

En el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 se señala en su artículo 28, que queda establecida la magistratura, instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta. Esta magistratura iba a estar a cargo del Ministerio Público.

Antes de la fecha citada con anterioridad se habían hecho intentos para establecer fiscales tanto para el ramo civil como penal y, esto lo encontramos en la Constitución de Apatzingán de 1814 y en la de 1824, así como también en la Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, expedida por Juárez en 1869 (7).

7 Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Ed. Porrúa, S.A. Décimoquinta edición. México, 1985. p. 59

En los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1880 y 1894, el Ministerio Público tenía limitadas sus atribuciones para avocarse en la investigación de los delitos. Cuando se encontraba ante la presencia de un supuesto acto delictuoso, procedía a solicitar la intervención -- del juez, para que el proceso penal quedara bajo su control, -- además el juez era el Jefe de la Policía Judicial. El Ministerio Público sólo podía intervenir en casos urgentes en la investigación de los delitos, pero tenía instrucciones precisas de -- dar parte inmediatamente a los jueces de lo criminal (8).

A pesar de que los códigos citados con anteriorididad pretendían darle un carácter especial y autónomo a la institución del Ministerio Público, considero que realmente no se lograba tal autonomía, ya que existía una fuerte dependencia al -- órgano jurisdiccional y su función era secundaria y auxiliadora en la administración de justicia.

Durante la vigencia de los Códigos de Procedimientos Penales de 1880 y 1894, se seguían observando severos vi---cios en lo referente a la administración de justicia, inclusive éstos se prolongaron algunos años después de la promulgación de la Constitución de 1917. Entre algunos de los problemas que se suscitaban podemos mencionar: el sistema de incomunicación de -- que eran objeto los detenidos, incluso ésta se encontraba regu-

lada en el código de 1880 en su artículo 251. Otro de los vicios que podemos citar es el relativo a la actuación de los comisarios de policía, los cuales estaban facultados para levantar las actas de policía judicial, haciéndolo en infinidad de veces de manera arbitraria y sin pleno conocimiento del derecho.

Una semblanza de la administración de justicia que imperaba a principios de siglo no las muestra Venustiano Carranza cuando hace alusión a la necesidad de renovar el sistema procedimental penal que prevalecía hasta entonces. Esto lo mencionó cuando se reunió el Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro en 1917 para expedir la Constitución que nos rige.

Entre otros puntos él afirmaba, "Que los Jueces Mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los Jueces de la época de la Colonia, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda desnaturaliza las funciones de la Judicatura" (9).

Venustiano Carranza al hablar sobre el Ministerio Público, asegura que éste ha sido una figura decorativa pa

ra la buena administración de justicia, no obstante que las diversas leyes federales y comunes han adoptado esta institución.

En todo momento Venustiano Carranza mostró gran interés por mejorar la administración de justicia en sus diferentes planos, al menos esa intención se observaba en su informe de gobierno rendido ante el Congreso de la Unión el primero de septiembre de 1917, entre otras partes dice así: "El Departamento Judicial ha prestado toda su atención para lograr la mejor pureza del procedimiento y eficacia de acción en el ramo judicial federal, atendiendo efectivamente las quejas de los particulares contra autoridades judiciales, las relativas a la lentitud en los procedimientos, las de individuos reclusos en prisión para que no se les exija gabelas y exacciones, que tanto perjudican al buen nombre de la administración de justicia.

Los Agentes del Ministerio Público han recibido instrucciones expresas, para que cuando llegase a su conocimiento algún hecho concreto donde se observe corrupción, lo denuncien ante la autoridad respectiva y se imponga a los responsables las penas a que se hayan hecho acreedores conforme a la ley.

A través de la selección de personal y con estricta vigilancia, la administración pública se purifica y gradualmente se acerca al ideal de justicia" (10).

10 Obregón, Ramón. La Administración de Justicia antes y después de la Revolución Mexicana. Tip. Guerrero. Hnos. México 1918. p. 15

La Constitución Política de 1917, estableció en forma clara la atribución de investigar y perseguir delitos a través del Ministerio Público, el cual depende del Poder Ejecutivo. Asimismo determinó la función jurisdiccional ejercida -- por el Poder Judicial Federal y por los Poderes Judiciales de las diferentes entidades federativas. También se estableció -- las bases para la organización de los tribunales encargados de impartir justicia.

Los cambios que se plasmaron en la Constitución, no sólo abarcaban la materia penal, sino que se extendieron a otros campos del derecho, como el civil, laboral, agrario, etc.

Considero de importancia la expedición de esta Constitución, ya que a partir de ese momento se empieza a desarrollar el sistema jurídico mexicano y esto a su vez se refleja en la administración de justicia. Cabe recordar que antes de que se promulgara la Constitución de 1917, existía un gran atraso del sistema jurídico mexicano, el cual estaba completamente desvirtuado y fuera del contexto social.

Algunos rasgos del desarrollo del sistema jurídico no los muestra Fernando García Cordero en la "Obra Jurídica Mexicana", dentro del tema la Administración de Justicia Penal de la Revolución Mexicana a la Reforma Jurídica 1983-1984. Dicho autor afirma que el desarrollo de las diversas ramas que-

comprenden el derecho se subordinó a prioridades del credimien-
to. Algunas áreas del derecho no cambiaron de inmediato, así -
tenemos que el derecho familiar tuvo que esperar a que las rela-
ciones familiares resistieran la influencia de los beneficios -
de bienestar y seguridad social, de cultura, de incorporación -
de la mujer a las actividades productivas, científicas, educati-
vas, etc. Por otro lado, asegura que las ramas agraria y labo-
ral alcanzaron fuertes avances en los períodos de intensas re-
formas y transformaciones económicas y sociales (11).

Siguiendo al mismo autor, afirma que en los años
treintas se dió una apertura hacia una política criminal y ha-
cia la comprensión histórica, económica, sociológica y política
de las causas generadoras de las conductas antisociales. Esta
política del Estado culminó con la creación de tribunales para-
menores; el establecimiento de mecanismos para el perfecciona-
miento de la policía preventiva; campañas para combatir la pros-
titución; expedición de una Ley Reglamentaria del artículo 10 -
Constitucional, sobre la libertad de poseer armas y; la organi-
zación del trabajo que realizaban los internos de los recluso-
rios. Estos aspectos que inquietaron en aquella época, fueron-
tomados por toda la reforma penal de 1971. En los años subse-

11 García Cordero, Fernando. Obra Jurídica Mexicana. Procuradu-
ría General de la República. Talleres Gráficos de la Nación.
México, 1985. p. 847

cuentas se continúa intentando adecuar el derecho penal al contexto social en que vivimos (12).

Dentro del tema Procuración y Administración de Justicia, estimo que no se puede pasar por alto la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública --- efectuada en 1983. Esta consulta se llevó a cabo por instrucciones precisas del Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, cuando pronunció su mensaje de toma de posesión - en diciembre de 1982. El 2 de diciembre de ese mismo año, el - Presidente de la Madrid realizó una visita a la Suprema Corte - de Justicia de la Nación, en ese lugar al hablar sobre la Consulta Nacional que había ordenado realizar comentó, que la consulta iba a ser una medida saludable para definir las modificaciones que nuestras carencias han convertido en reclamo popular y los planteamientos para enfrentarlas con éxito.

Para la realización de la consulta, se contó con diez comisiones, las cuales quedaron plenamente instaladas el - 7 de enero de 1983. Se examinaron 1147 ponencias en 109 audiencias que tuvieron lugar en el Distrito Federal y en 43 ciudades del interior del país (13).

12 García Cordero, Fernando. op. cit. pp. 862-863

13 Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública. Conclusiones y Recomendaciones. Procuraduría General de la República. México, 1983. pp. 2-9

Las comisiones que se integraron, se encargaron de analizar la justicia civil; la justicia penal; la justicia mercantil; la justicia administrativa; la justicia agraria; la justicia laboral; la justicia de policía y buen gobierno; amparo y; por último lo relativo a seguridad pública.

El número más alto de ponencias recibidas fue sobre la justicia penal y seguridad pública, lo que demuestra la gran preocupación de la ciudadanía sobre este respecto.

Entre los temas más importantes abordados en el ámbito penal, tenemos los siguientes: "Sucintamente se estimó que, para obtener una legislación actualizada y acorde con la realidad mexicana, es indispensable llevar a cabo, entre otras medidas, reformas de carácter constitucional, penal, de procedimientos penales, de orden penitenciario y la relativa a menores infractores.

No puede negarse la necesidad de fijar, exhaustiva y debidamente, las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que garanticen la libertad ante la posible arbitrariedad y el abuso; de otorgar una adecuada defensa al imputado desde la etapa preprocesal, alcanzándose en esta forma una de las más caras aspiraciones del Constituyente de 1917; de ampliar en beneficio de una adecuada justicia el término de 72 horas fijado para dictar el auto de formal prisión; de reformar y actualizar los requisitos para la obtención de la libertad pro-

visional y de asegurar la efectiva separación de hombres y mujeres en todos los lugares de detención.

En el aspecto procesal penal, urge asegurar una efectiva intervención del ofendido a partir de la averiguación previa y darle necesaria protección de sus intereses, así como agilizar y acelerar el procedimiento penal en bien de la justicia, con las consiguientes reformas al ordenamiento procesal en vigor, pues es oportuno recordar que el congestionamiento de -- nuestros centros de detención preventiva se deriva principalmente del ineficiente y lento sistema procesal-penal, que origina resultados de evidente injusticia, habiéndose obtenido también en la consulta nacional la reiterada petición de una reforma penal integral, con base en un solo Código Penal o bien con un Código Penal tipo, orientado a contribuir a la realización de una efectiva defensa social y que elimine la numerosa y heterogénea legislación nacional.

La diversidad legislativa penal existente en la república, en nada contribuye a los altos fines del Derecho Penal, sino que por el contrario, innecesariamente dificulta su aplicación así como obstaculiza el funcionamiento de los órganos encargados de administrar justicia, haciéndose cada vez evidente la urgencia de una reforma penal integral, sustentada en un código tipo para la República Mexicana, con el objeto de responder adecuadamente a las necesidades de la nación.

Se consideró el importante problema de la penalización y despenalización de ciertas conductas, es decir, determinar cuáles deben ser o no merecedoras de una sanción, ya sea suprimiéndolas o bien reglamentándolas en otros ordenamientos jurídicos, reduciéndose con ello el abrumador trabajo de los Tribunales Judiciales y evitando, en su caso, el indebido hacinamiento en los centros de reclusión, con la consiguiente disminución del gasto público por parte del Estado, que podría ser destinado en obras de mejoramiento social.

Por otra parte, refiriéndonos a la penalización, es conveniente proteger preponderantes intereses nacionales, como la ecología y el medio ambiente, evitando su deterioro y con secuencias irreparables. En las reuniones de consulta popular se ha establecido la conclusión de que la problemática ecológica de México ha dejado de ser preocupación exclusiva de científicos e investigadores y se ha convertido en demanda política de la comunidad.

Dadas las transformaciones que el fenómeno económico va experimentando, se sugirió el fortalecimiento del capítulo correspondiente a los delitos previstos en esta materia, orientada la nueva postura hacia una mayor y más eficaz protección de la economía nacional.

Asimismo, se ha propuesto que debe haber reducción o agravación de la sanción, en casos singulares y en sus-

justos límites. Así, el aumento de la penalidad es obligado en ciertas clases de delitos como la violación y el secuestro, tomando en consideración el valor del bien que se protege y la -- inusitada frecuencia con que dicho delito se comete. Se planteó considerar como delito la exigencia sexual como medio para la obtención de empleos y otras prestaciones; conducta evidentemente usual y reprochable.

En cuanto a la reducción de la sanción, no implica peligro alguno al sistema punitivo mexicano, no debiéndose olvidar que una labor preventiva debe fundarse en el estricto cumplimiento de la pena o medida de seguridad y no atenerse a la gravedad de la sanción no ejecutada, que además vulnera la certeza en su aplicación.

Es imperativo con apoyo en las recomendaciones de política criminal, admitir eficaces substitutivos de la pena de prisión, como el tratamiento en libertad; la semilibertad, la multa, el trabajo en beneficio de la colectividad o de las instituciones estatales, la suspensión condicional de la pena: substitutivos que traen consigo, por otra parte, indudables beneficios al imputado, a su familia, a la sociedad y al Estado, ampliándose el campo de las medidas de seguridad, que están orientadas a conseguir la reincorporación del delincuente, avanzando con ello un importante paso en la lucha contra el delito" (14).

La realización de la consulta nacional tenía como finalidad básica, el introducirse en forma real en el sentir de la ciudadanía hacia el sistema jurídico mexicano y recibir - sus inquietudes más apremiantes.

A partir de que se conocieron los resultados, -- conclusiones y recomendaciones que arrojó la consulta nacional, el Ejecutivo Federal envió a las cámaras legisladoras un paquete de reformas que modificaba o adicionaba diversos cuerpos legales. Estas reformas fueron aprobadas y entraron en vigor durante 1984.

Los cambios que se produjeron con motivo de la - consulta, no sólo afectaron a las leyes sustantivas y adjeti--vas, sino que se extendieron también a los diversos ordenamientos de las dependencias encargadas de administrar, procurar e - impartir justicia. Surgieron nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se dieron modificaciones a -- las Leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial. Respecto de las primeras podemos citar a manera de ejemplo lo siguiente: en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se subrayó el papel del Ministerio Público Federal como vigilante de los principios de constitucionalidad y legalidad. Esta actividad comprende:

"I. La intervención del Ministerio Público como-

parte en todos los juicios de amparo, promoviendo la estricta observancia de la ley y - la protección del interés público, conforme a lo dispuesto por el artículo 107 fracción XV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

- II. La propuesta al Presidente de la República - de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución... y
- III. La vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o reclusión de reos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de ejecución de penas y medidas - de seguridad.

Cuando los particulares presenten al Ministerio Público quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, aquel las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver, - y podrá orientar al interesado sobre la atención que, legalmente corresponda al asunto - de que se trate" (15).

15 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Artículo 3o. Publicada en el Diario Oficial de la Federación - el 12 de diciembre de 1983.

Por lo que hace a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se puso énfasis en la intervención del Ministerio Público en los procedimientos civiles y familiares.

Para concluir este capítulo quiero manifestar -- que la Consulta Nacional sobre Procuración y Administración de Justicia reviste de importancia, no sólo por el gran cúmulo de legislación que de ella se desprendió, sino también porque a -- partir de ahí se establecieron las bases para una participación democrática de la ciudadanía en las tareas de Procuración y Administración de Justicia, para lograr con ello realmente una -- justicia social, pronta y expedita.

Considero que, mientras no exista una vincula--- ción directa entre los cambios sociales, económicos, políticos y la administración de justicia, el derecho va a estar por lo - consiguiente cada vez más alejado del contexto social, de ahí - que se diga que la administración de justicia, es la prueba de fuego de la eficacia del sistema jurídico.

CAPITULO II

REGULACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DERECHO MEXICANO

II.1 CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La base constitucional de la participación ciudadana en diversas tareas que competen al Estado, pero esencialmente en la atribución de crear un sistema de planeación la encontramos en el artículo 26. Este precepto se localiza dentro del Título Primero, Capítulo I, bajo el rubro "Garantías Individuales". El texto del artículo citado, tal como lo conocemos actualmente, fue publicado el 3 de febrero de 1983. Antes de esa fecha el artículo 26 hacía referencia a la prohibición de que en tiempos de paz, los miembros del ejército no estaban autorizados a pedir alojamiento en casas particulares, pero debido a la inclusión de normas constitucionales relativas a la planeación democrática, esta prohibición pasó a formar parte del artículo 16 de nuestra Carta Magna.

El artículo 26 confiere facultades al Estado para planear el desarrollo nacional, esto con el fin de lograr independencia y democratización política, social y cultural de la Nación. También se observa en el primer párrafo, que el Estado al elaborar un sistema de planeación, pretende imprimir solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

En el segundo párrafo del artículo de estudio, se determina que los fines del proyecto nacional contenidos en el mismo artículo 26, precisarán los objetivos de la planeación.

A través de esta disposición se supeditan todos los planes de desarrollo, a lo que establece la Constitución en lo referente a los fines del proyecto nacional.

Otro aspecto importante que toca este párrafo es el relativo a la participación social de los diferentes grupos o sectores, los cuales podrán manifestar sus aspiraciones y demandas para que se integren al Plan y Programas de Desarrollo. Además se menciona que habrá un Plan Nacional de Desarrollo.

En el tercer párrafo del artículo comentado, se señala que la ley facultará al ejecutivo para que establezca -- los procedimientos de participación y consulta popular en el -- sistema de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y Programas de Desarrollo. Asimismo se determinarán los órganos responsables del proceso de planeación, así como también el Ejecutivo Federal establecerá las bases de acuerdo a los convenios que celebre con los gobiernos de los Estados.

En el último párrafo del artículo de referencia se determina que el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley en la planeación democrática (16).

Considero que independientemente de los diversos

16 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Ed. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, p. 65

sistemas de organización política, económica y social que adopten los Estados, es innegable la necesidad de que cuenten con -- instrumentos de previsión y de gobierno, para dar respuestas, - evitar incertidumbres, asignar recursos para la satisfacción de necesidades sociales, etc.

Dada la importancia de la planeación como instrumento de gobierno, el Presidente de la Madrid propuso al ini---ciar su mandato, incorporar en el artículo 26 de la Constitu---ción el principio de la planeación democrática.

Estimo que los antecedentes que inspiraron al -- Presidente de la Madrid para enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas del artículo 26, son entre otros, el - - Plan Global de Desarrollo, de donde se desprendieron planes nacionales específicos, como el de Desarrollo Industrial, el de - Energía, el de Empleo, etc. El Plan Global de Desarrollo tuvo vigencia durante la administración de López Portillo. Poste---riormente el Instituto de Estudios Políticos y Económicos del--PRI, comenzó el 19 de abril de 1981 a elaborar un plan básico - de gobierno para 1982-1988. Este plan no surgió a la luz, ya - que posteriormente fue elaborado otro plan entre el 5 y 9 de octubre del mismo año. Para entonces ya se había destapado a Miguel de la Madrid como candidato a la presidencia de la República. Miguel de la Madrid anunció que el plan presentado por el IEPES, debía ser ampliamente discutido y analizado a través de una consulta popular entre la población del territorio nacional

y ésta se realizó durante los ocho meses de su campaña política (17).

Estoy de acuerdo con algunos puntos que sustenta Zorrilla Martínez Pedro G., al abordar el tema la Participación Democrática en la Planeación, dentro de la Revista Mexicana de Justicia que edita la Procuraduría General de la República. Este autor afirma que el Estado al organizar una participación democrática en los procesos de planeación, existe el riesgo que representantes de intereses privilegiados podrían intentar confundir una consulta popular que hace la administración pública, con un sometimiento de la cuestión a su previa aprobación o abusar de su poder económico o político para hacer prevalecer su opinión, frente a múltiples opiniones más justas pero que cuentan con menos recursos (18).

El citado autor considero que está en lo correcto, pero estimo que el Estado al practicar realmente una política democrática, por lo regular siempre se presentarán oposiciones no siempre leales, así como también se pueden producir reacciones de intereses privilegiados o económicamente fuertes.

17 Galarza, Genaro. "La Nueva Ronda de Consultas, Relación de - Carencias en Auge". Revista Proceso, No. 647. 27 de Marzo de 1989. México. p. 18

18 Zorrilla Martínez, Pedro G. Participación Democrática en la Planeación del Desarrollo. Revista Mexicana de Justicia No. - 18, Vol. III. Mayo-Junio 1982. Procuraduría General de la República. México, 1982. p. 49

11.2 LEY DE PLANEACION

Esta ley es reglamentaria del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fue publicada el 5 de enero de 1983. Se encuentra dividida en siete capítulos, que corresponden a los siguientes temas:

Disposiciones Generales; Sistema Nacional de Planeación Democrática; Participación Social en la Planeación; --- Plan y Programas; Coordinación; Concertación e Inducción y Responsabilidades.

La Ley de Planeación especifica el marco normativo para la planeación. Entre los objetivos que establece, tenemos los siguientes:

- a).- Encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del Plan y Programas de Desarrollo;
- b).- Establecer las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine sus actividades con las Entidades Federativas para una mejor conducción de la planeación nacional; y
- c).- Determinar las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan Nacio-

nal de Desarrollo y de los programas correspondientes.

En otro punto, la ley señala las atribuciones que les corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dentro del sistema de planeación, quedando obligadas a elaborar sus programas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

La participación ciudadana en la planeación, se encuentra regulada en el capítulo tercero, artículo 20 de la ley de estudio. Este precepto indica que dentro del Sistema Nacional de Planeación, tendrá lugar la participación de los diversos sectores sociales, con el fin de que la comunidad exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y Programas a que se refiere la Ley de Planeación.

Por otro lado en el segundo párrafo del artículo citado, se establece que participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos que competen a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los organismos representativos de obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales (19).

19 Ley de Planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

En la parte final del primer capítulo de este -- trabajo, cite las aportaciones que arrojó la Consulta Nacional sobre Procuración y Administración de Justicia, asimismo afirme que esta fue realizada por mandato del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado al asumir la presidencia, cabe señalar que en ese momento no se encontraban reguladas las consultas populares, pero en los primeros meses de su gobierno, de la Madrid envió al Congreso de la Unión las iniciativas de reformas del artículo 26 y como consecuencia también se discutió y aprobó la Ley de Planeación. Esto trajo como resultado que se establecieran de manera obligatoria llevar a cabo las consultas populares.

Durante el mes de febrero de 1983, se instalaron diversos foros de consulta popular sobre temas específicos, éstos estuvieron bajo la supervisión de las Secretarías de Estado responsables de los asuntos discutidos en ellos. Los temas -- abordados fueron: Justicia (Procuraduría General de la República); Desarrollo Rural Integral (SARH); Desarrollo Industrial y Comercio (SECOFI); Desarrollo Tecnológico (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología); Productividad y Capacitación (STPS); Desarrollo Urbano (SEDUE); Energéticos (SEMIP); Turismo (SECTUR); Pesca (Secretaría de Pesca); Salud (SSA); Educación, Deporte y Recreación (SEP); Agua (SARH) (20).

20 Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, -- Crónica del Sexenio 1982-1988. Primer año. Presidencia de la República. Ed. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México. 1985. p. 94.

II.3 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Las normas relativas al Sistema de Planeación y Participación Democrática contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, así como también las conclusiones que arrojó la Consulta Nacional sobre Procuración y Administración de Justicia celebrada en 1983, son el antecedente inmediato para justificar la inclusión de preceptos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República sobre Procuración y Administración de Justicia vinculados con normas referentes a la planeación democrática.

A manera de ilustrar la vinculación citada, considero oportuno referirme a algunas normas de la Ley Orgánica - referida.

Dentro de la Ley Orgánica multicitada, en el artículo 2o., fracción II, que corresponde a las atribuciones del Procurador General de la República, se indica como una de estas, 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 la planeación del desarrollo.

En el artículo 4o. de la ley en cuestión, señala cuáles son los actos en los que podrá intervenir el Procurador en materia de Procuración e Impartición de Justicia, de acuerdo a lo establecido acerca de la planeación del desarrollo. Entre

otros, tenemos los siguientes actos:

- La propuesta ante el Jefe del Ejecutivo, de -- las medidas que convengan para el mejoramiento de la Procuración y Administración de Justi-- cia, escuchando la opinión de los funcionarios encargados de dichos servicios públicos, así - como de otras personas y sectores que por su - actividad o especialidad puedan o deban apor-- tar elementos de juicio sobre la materia de -- que se trate.
- El estudio promoción y la ejecución de progra-- mas y acciones correspondientes a Procuración- y Administración de Justicia (21).

Para cumplir en forma plena con los objetivos -- plasmados con anterioridad, fue necesario incluir dentro de la estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, una coordinación de participación social, la cual se creó por - el acuerdo 9/84, publicado en el Diario Oficial de la Federa-- ción (22).

21 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Pu- blicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de di-- ciembre de 1983.

22 Acuerdo 9/84 de la Procuraduría General de la República. Pu- blicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octu-- bre de 1984

El propósito primordial de crear esta coordinación, se localiza en el artículo 30. del propio acuerdo, el cual establece que la Coordinación de Participación Social debe vincular en forma permanente y eficaz a la Procuraduría General de la República y a los diversos sectores representativos de la sociedad para escuchar y atender planteamientos tendientes a mejorar los sistemas de procuración de justicia en el orden federal.

Después de analizar las normas que anteceden, se puede afirmar que la ciudadanía está en posibilidad de acercarse a la Institución Federal encargada de procurar y administrar justicia, en este caso la Procuraduría General de la República para que participe de manera activa junto a ella en las tareas de procurar y administrar justicia.

II.4 LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL -- DISTRITO FEDERAL

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal no se contemplan disposiciones semejantes a las que encontramos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República relacionadas con el artículo 26 - Constitucional o con la Ley de Planeación o relativas al Plan Nacional de Desarrollo.

A pesar de que en la Ley Orgánica de la Procura-

duría General de Justicia del Distrito Federal no se establecen normas sobre Procuración y Administración de Justicia vinculadas con normas referentes a la Planeación Democrática, esto no implica que a la ciudadanía se le limite su capacidad participativa en las tareas que competen a la procuraduría (23).

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, sí se encuentra regulada la participación ciudadana en las tareas de la procuraduría y, esto lo podemos observar en el Capítulo Décimo Tercero, artículo 21 del propio reglamento. Este numeral se refiere a las atribuciones de la Dirección General de Servicios a la Comunidad. Estas facultades se encuentran divididas en 16 fracciones, por lo tanto destaco por su importancia, las relacionadas a la Participación Ciudadana en la Procuración y Administración de Justicia:

En la fracción I se estipula que se deberá promover la participación y concertación social en torno a las tareas de la procuraduría.

En la fracción III se establece que se propongan e instrumenten mecanismos de participación ciudadana, que tien-

23 Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Diciembre de 1983.

dan al fortalecimiento y organización ciudadana, en relación a las actividades de la procuraduría.

Por otro lado en la fracción IV se menciona que debe convocarse a los grupos organizados del sector social y -- privado para emprender acciones de participación y organización ciudadana en relación a las funciones de la procuraduría (24).

Al igual que la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, pretende establecer un vínculo permanente entre la institución y la ciudadanía para atender y oír planteamientos relativos a mejorar los sistemas de procuración de justicia en el orden común.

Cabe mencionar que a través de la creación de la Dirección General de Servicios a la Comunidad, no sólo se trata de establecer un vínculo entre la Procuraduría y la población, sino que además tiene asignados otros servicios como, ayuda a la víctima del delito y a sus familiares; proporcionar orientación legal; atender, analizar y evaluar el contenido de las quejas que se presenten contra servidores públicos de la institución, etc.

24 Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1989.

11.5 LEYES ORGANICAS DEL MINISTERIO PUBLICO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De los 31 Estados que conforman el Territorio Nacional, sólo en 9 se contempla la Participación Ciudadana en la Procuración y Administración de Justicia. Estas entidades son: Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Nuevo León, San Luis Potosí, Quintana Roo y Yucatán. Cabe apuntar que en estas dos últimas entidades, dentro de sus respectivas Leyes Orgánicas del Ministerio Público se encuentran preceptos que regulan la participación ciudadana, pero en la práctica no se lleva a cabo tal participación.

De todas las Entidades Federativas citadas con anterioridad la primera que estableció la regulación de la participación ciudadana en las tareas de Procurar y Administrar -- Justicia, fue el Estado de Aguascalientes, ya que a partir del 16 de junio de 1981, se incluyó dentro de la Ley Orgánica del Ministerio Público un Departamento de Servicios Sociales y Participación Ciudadana. Entre las principales atribuciones que se señalan para este departamento sobresalen las siguientes:

- I. Proporcionar a todas las personas orientación, asistencia y canalizarlas en su caso a las instituciones o lugares adecuados con propósito tutelar, preventivo y educativo, haciéndoles saber los derechos y obligaciones -

que tienen frente a la Procuraduría General de Justicia del Estado.

- II. Atender a niños, adolescentes y adultos que tengan problemas de conducta y a sus familiares para prevenir acciones delictivas o antisociales y promover en todas las esferas sociales la salud mental de las personas; y
- III. Promover y organizar la participación ciudadana en las actividades de la procuraduría, con la finalidad de hacer más efectiva la procuración de justicia (25).

Como se puede observar en las fracciones I y II citadas con anterioridad, se trata de brindar, tanto apoyo social como psicológico a la comunidad, sin importar que se trate de menores de edad o personas adultas, o sea la ayuda que proporciona este departamento incluye a toda la población que lo solicite y, tiene carácter preventivo.

La fracción III es similar a las establecidas sobre este respecto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

25 Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Aguascalientes. Publicada en el Periódico Oficial el 21 de Junio de 1981.

En las legislaciones del Ministerio Público de las Entidades Federativas restantes, en su estructura orgánica se contempla un Departamento de Participación Ciudadana y Servicios Sociales semejantes al que existe en Aguascalientes. Los departamentos están constituidos como participación ciudadana y servicios sociales o servicios a la comunidad o también aparecen con el nombre de acción social.

Las atribuciones que les corresponden a los Departamentos de Participación Ciudadana y Servicios Sociales de las Entidades Federativas, no difieren en sus objetivos que pretenden alcanzar, pero las actividades que realizan se enfocan más a la prestación de servicios sociales que a la de convocar a grupos organizados de los diferentes sectores para llevar a cabo acciones de participación ciudadana que redunden en beneficio de una mejor Procuración y Administración de Justicia.

II.6 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Una vez que ha sido aprobado el Plan Nacional de Desarrollo, es obligatorio para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Dada la obligatoriedad de la observancia del plan, considero oportuno referirme a él en este capítulo.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de

la Constitución y el artículo 21 de la Ley de Planeación, esta última señala que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el Presidente de la República. Además se indica que su vigencia no excederá de seis años, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, representaba un esfuerzo por analizar la situación económica, política y social de la nación y, al mismo tiempo definir los lineamientos de acción que habrían de seguir para mejorar tal situación.

El texto del plan se divide en 10 capítulos, incluyendo la introducción y, a su vez se agrupan en tres partes las cuales cito a continuación:

- I. Principios Políticos;
- II. Instrumentos de Estrategia; y
- III. Participación de la Sociedad en la Ejecución del Plan (26).

En la primera parte, entre otros puntos se establecen algunos objetivos en materia de reforma jurídica, Administración de Justicia y Seguridad Pública. De estos objetivos

se desprenden varias acciones que deberán realizar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Entre -- las acciones por efectuar subrayo la siguiente por su relación -- estrecha con el tema central de este trabajo: se señala la obligación de realizar un programa permanente de información a la so ciedad, así como de participación ciudadana en forma sistemática y ordenada, acerca de los problemas en el área de reforma jurídi ca, seguridad pública y administración de justicia (27).

Esta acción que deben llevar a la práctica las De pendencias y Entidades de la Administración Pública competentes, es un antecedente normativo que debe cumplirse, puesto que la -- ciudadanía es quien mejor conoce sus problemas relativos a Procu ración, Administración de Justicia y Seguridad Pública.

CAPITULO III

DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DE PARTICIPACION SOCIAL EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

III.1 ANTECEDENTES

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, describe que en México, así como en diferentes países del mundo, se ha producido un acelerado proceso de cambio social, económico y político. Las nuevas condiciones de vida en muchos casos han vuelto inoperantes e insuficientes las normas y los procedimientos en materia de Procuración y Administración de Justicia, lo que da como resultado que se presenten grandes obstáculos para el acceso a la justicia, principalmente de los grupos económicamente débiles. En la actualidad un gran sector de la población se cuestiona, le inquieta y desconfía en torno a la impartición de justicia (28).

Gracias a la participación ciudadana en la Consulta Nacional sobre Procuración y Administración de Justicia - realizada en 1983, se pudo observar los problemas existentes en materia de justicia, lo que permitió a la vez, a la Procuraduría General de la República hacer un diagnóstico para poder formular lineamientos de estrategia para aplicarlos a sus programas y acciones tendientes a mejorar la Procuración y Administración de Justicia dentro de su esfera de competencia.

28 Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia - del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1985. p. 12

De las atribuciones conferidas al Procurador General de la República en materia de Procuración e Impartición de Justicia contenidas en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y de las cuales hice alusión en el capítulo precedente (29), me permito referirme a una de ellas nuevamente. Se establece como facultad del Procurador General, promover la pronta, expedita y debida Procuración e Impartición de Justicia. De los actos que se derivan de esta atribución tenemos, que deberá efectuar el estudio, promoción y ejecución de programas en beneficio de una mejor Procuración e Impartición de Justicia. En cumplimiento de esta obligación surge el Programa de Procuración Federal de Justicia. En los lineamientos de estrategia de este programa, se establece por un lado, la planeación democrática que regula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el otro, la necesaria participación ciudadana en las acciones de Procuración e Impartición de Justicia. Asimismo se indica que habrá de mantenerse permanente comunicación entre la procuraduría y los sectores representativos de la sociedad, con el propósito de escuchar sus problemas y opiniones en torno a la Procuración e Impartición de Justicia.

Lo anterior permite analizar las condiciones que guardan los servicios de justicia para su debida adecuación

29 Vid. Supra, II.3 cuarto párrafo

a los requerimientos del desarrollo (30).

Por otro lado, dentro del marco del Programa de Procuración Federal de Justicia, surge el Programa de Participación Social, el cual fue presentado por el entonces Procurador-General de la República, Doctor Sergio García Ramírez, el 18 de febrero de 1984. El Programa de Participación Social no está destinado a especialistas o profesionales del derecho, sino que agrupa a toda la comunidad, por lo tanto con este programa no se trataba de celebrar reuniones de carácter técnico.

Para llevar a la práctica este programa en su -- primera etapa, se estableció una dinámica de vinculación entre la Procuraduría General de la República y los Gobiernos de los Estados. Consecuentemente los Gobernadores de las Entidades Federativas dieron instrucciones a sus respectivas Procuradurías-Generales de Justicia para que organizaran y coordinaran junto con la Procuraduría General de la República la celebración de reuniones de participación social. A estos eventos se convocaron a Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y Estatal; a Organizaciones Representativas de Obreros, - Campesinos y Grupos Populares; a Instituciones Académicas y Profesionales; y Organismos Estudiantiles, Empresariales y Clubes de Servicio.

30 Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.
op. cit. p. 33

Las reuniones de participación social con autoridades y ciudadanía de las Entidades Federativas tuvieron una vigencia de dos años, de 1984 a 1986. Durante ese lapso se cumplieron 26 Estados de la República. Los resultados globales de esta primera etapa, así como los subsecuentes los citaré con posterioridad.

Dando continuidad al Programa de Participación Social, en 1987 se crea el Sistema de Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal ante su Comunidad. A través de estas comparecencias, que se traducen en reuniones de participación social, se pretende abarcar los municipios donde se encuentra una Agencia del Ministerio Público Federal, así como también aquellas ciudades que no cuentan con ella, pero que son visitadas por el Agente del Ministerio Público Federal por motivos de trabajo.

En esta segunda etapa de reuniones de participación social, a diferencia de la primera, se trata de vincular un mayor número de personas con la procuraduría, ya que en la primera fase de encuentros de participación social, sólo se efectuaron en las capitales de los Estados, obteniéndose como resultado que en un buen número de municipios no se enteraran de este programa.

Para la segunda etapa de reuniones de participa-

ción social, la organización y coordinación ya no le correspondió a la Procuraduría General de Justicia del Estado, sino que esta tarea le compete en su totalidad a los funcionarios de la Procuraduría General de la República, aunque cabe mencionar que reciben en muchos de los casos una gran ayuda de las autoridades municipales para la realización de las reuniones.

Debido a la respuesta obtenida por parte de la ciudadanía de las Entidades Federativas hacia las comparecencias periódicas del Agente del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal, ha sido motivo suficiente para que en la actualidad continúen vigentes este tipo de eventos.

III.2 OBJETIVOS

Para las reuniones de participación social efectuadas en la primera etapa en las capitales de los Estados se precisó el siguiente objetivo:

- Establecer y operar en el Estado un sistema de comunicación permanente de la Procuraduría General de la República y el Gobierno del Estado, con los sectores sociales de la localidad, para que de manera conjunta y dentro del marco de respeto a la soberanía de la Entidad y a las atribuciones de la procuraduría, se propi-

cie la participación simultanea en todo lo concerniente a la Administración y Procuración Federal de Justicia.

Por lo que atañe a las Comparecencias del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal ante su Comunidad, se señala el siguiente objetivo:

- Analizar la realidad de las atribuciones de la procuraduría en un municipio determinado, así como la presentación ante la comunidad de los Agentes del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal, para que estos servidores públicos asuman su responsabilidad personal ante la sociedad, y de manera conjunta con ésta, determinen las vías de superación para adecuar las atribuciones de la procuraduría al deber ser de la función del Ministerio Público Federal (31).

La Procuraduría General de la República al determinar los objetivos citados con anterioridad, intenta consti---

31 Manual de Procedimientos para la celebración a nivel Municipal de la Comparecencia del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal ante su Comunidad. Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. México. - 1987. p. 8

tuir un canal de comunicación permanente entre la ciudadanía y la institución, con la finalidad de atender los planteamientos que le presenten y así poder precisar los mecanismos para crear dentro de su ámbito de competencia una imagen más dinámica y humanizada de la Procuración y Administración de Justicia.

A partir de que comparecieron por segunda ocasión el Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal ante la comunidad del municipio que estaba bajo su jurisdicción, los objetivos que perseguían las reuniones se acrecentaron en comparación con los señalados para la primera comparecencia. En la segunda comparecencia se trató de cumplir con el ofrecimiento formulado a la comunidad por parte de los servidores públicos comparecientes, además se estableció el compromiso de revisar el cumplimiento de los acuerdos adoptados en la primera reunión, así como también identificar nuevas situaciones que hubiesen surgido en el lapso comprendido desde la celebración de la primera reunión (32).

Al quedar establecida la vinculación entre la Procuraduría General de la República y los diversos sectores representativos de la sociedad, se cumple en parte la intención -

32 Procedimientos Básicos para la celebración de la Segunda Reunión de Trabajo de las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal ante su Comunidad.- Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. Procuraduría General de la República. México. 1987. - - p. 8

contemplada en diversas disposiciones reglamentarias que regulan la participación ciudadana, como son: el artículo 26 de la Constitución, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, y el Plan Nacional de Desarrollo.

III.3 FUNCIONES

Al mencionar la palabra funciones quiero referirme con ello, tanto a la actividad que desempeñan los servidores públicos de la Procuraduría General de la República adscritos - en las Entidades Federativas y encargados de realizar las reuniones de participación social, así como también pretendo precisar las atribuciones que le corresponden a la Dirección General de Participación Social y Orientación Legal, ya que esta última es un órgano perteneciente a la Procuraduría General de la República que tiene a su cargo entre otras atribuciones, la coordinación y el análisis de las reuniones de participación social.

Por lo que hace a las atribuciones que les competen a los servidores públicos de la Procuraduría en las Entidades Federativas dentro de las reuniones de participación social, tenemos las siguientes:

- a).- El Ministerio Público Federal de común ----
acuerdo con la máxima autoridad de la Procu

raduría General de la República en el Estado, determinará el día, la hora y el lugar en que habrá de llevarse a cabo la reunión de participación social.

- b).- Se deberá identificar a los organismos y -- grupos sociales más significativos en el mu nicipio, así como a las personas que lo re- presentan o dirigen, para que se cuente con su presencia en las reuniones de participa- ción social. Entre los organismos y grupos sociales contemplados tenemos los siguien- tes: Organismos Obreros, Organismos Campesi- nos, Organismos Patronales, Agrupaciones -- Profesionales, Agrupaciones Gremiales, Ins- tituciones Académicas de nivel superior, Or ganismos Estudiantiles de nivel superior, - Dependencias Estatales y Municipales, Socie- dades Nacionales de Crédito, Clubes de Ser- vicio, y Asociaciones Vecinales o de padres de familia.

Me permito formular el siguiente comentario al - inciso que antecede, ya que con el hecho de citar a determina- dos organismos, agrupaciones, instituciones y asociaciones, no quiere decir necesariamente que éstos deban ser convocados para que asistan a la reunión de participación social, de hecho pue-

de haber otros de igual importancia que los mencionados, por lo tanto los sectores o grupos referidos como ejemplo, deben de servir como una guía, para que el Ministerio Público Federal precise a qué organismos y agrupaciones convoca. El propiciar la asistencia de distintos grupos o representantes de ellos, no se está limitando con esto que cualquier ciudadano pueda asistir a las reuniones de participación social.

c).- El Ministerio Público Federal deberá informar con toda oportunidad a las autoridades de la localidad, acerca de los objetivos de las reuniones de participación social.

d).- La reunión de participación social se celebrará conforme al Orden del Día.

A continuación transcribo el Orden del Día que sirvió de apoyo para la realización de las Comparecencias del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal, en su primera fase:

ORDEN DEL DÍA

I. Palabras de bienvenida e introducción a la reunión. (A cargo del Agente del Ministerio Público Federal que comparece ante su comunidad.

II. Ser y Quehacer del Ministerio Público Federal y de la Procu

raduría General de la República. (A cargo del Agente del Ministerio Público Federal que comparece ante su comunidad).

III. Ser y Quehacer de la Policía Judicial Federal. (A cargo -- del Comandante o Jefe de Grupo de la Policía Judicial Federal que comparece ante su comunidad).

IV. Intercambio de opiniones, preguntas y respuestas.

V. Resumen de conclusiones y palabras de agradecimiento. (A cargo del Agente del Ministerio Público Federal compareciente, - quien pondrá a consideración de los presentes las conclusiones de la reunión (33).

e).- El Ministerio Público Federal reportará a - la Dirección General de Participación So-- cial y Orientación Legal las conclusiones - obtenidas en la reunión, además deberá in-- formar los acuerdos adoptados para poder -- constatar su cumplimiento.

f).- El Ministerio Público Federal mantendrá una vinculación permanente con las personas que hayan asistido a la reunión.

g).- El Ministerio Público Federal, al concluir la reunión y someter a consideración de los asistentes las conclusiones obtenidas, debe

33 Manual de Procedimientos para la celebración a nivel Municipal de la Comparecencia del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal. op. cit. anexo 3

rá establecer la fecha y lugar tentativos -
para la celebración de la siguiente reunión.

Antes de explicar en que consiste el Ser y Queha
cer del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Fe-
deral incluídos en el Orden del Día para la celebración de las-
reuniones de participación social, quiero hacer mención de otro
Programa de la Procuraduría General de la República que se creó
de manera conjunta al de Participación Social, o sea, me refie-
ro al Programa de Atención de la Farmacodependencia, mejor cono-
cido como "ADEFAR". Podría caber la pregunta, ¿Qué tiene que -
ver la farmacodependencia con las atribuciones que le competen-
a la procuraduría?. Para poder dar respuesta a este plantea-
miento que pudiera surgir, es oportuno citar la campaña perma-
nente contra el narcotráfico que realiza la procuraduría en to-
da la República. Este problema social ha motivado que se inten-
sifiquen acciones para evitar la producción ilícita de estupefa-
cientes y psicotrópicos.

Con el fin de coadyuvar a prevenir el narcotráfi-
co, así como cualquier otra forma de delincuencia asociada, sur-
gió el Programa de Atención a la Farmacodependencia. Este pro-
grama pretende abatir la demanda de estupefacientes y psicotró-
picos, así como también disminuir la incidencia y prevalencia -
de farmacodependientes.

La Procuraduría General de la República al llevar a la práctica este programa, no busca invadir atribuciones que le competen a otras dependencias, sino que trata de sumarse a los esfuerzos que ya realizan otras instituciones sobre este problema.

Para cumplir los objetivos del Programa de Atención a la Farmacodependencia se establecen las siguientes actividades básicas:

- 1.- Orientar a la población, especialmente a los padres de familia sobre este fenómeno social, a través del personal profesional, técnico, auxiliar y voluntario que participe en el programa.
- 2.- Promover la asistencia social y la atención médica al farmacodependiente a través de las dependencias públicas, en los términos de sus respectivas atribuciones.
- 3.- Promover la participación ciudadana para informar acerca de sembradíos, laboratorios clandestinos, centros de distribución, traficantes y vendedores de estupefacientes o cualquier otro tipo de sustancias con efectos psicotrópicos, a fin de que la autoridad los combata, prestando atención inmediata a

la ciudadanía.

- 4.- Revisar la legislación, en especial al control de la comercialización de psicotrópicos de uso médico y sustancias inhalables.
- 5.- Integrar la información que permita conocer la magnitud y características de este problema.

Considere oportuno referirme al Programa de Atención a la Farmacodependencia, ya que dentro del Ser y Quehacer del Ministerio Público Federal en las reuniones de participación social existe una parte que se vincula con el Programa - - ADEFAR.

El Ser y Quehacer del Ministerio Público Federal, es una parte del Orden del Día de las reuniones de participación social llevadas a cabo en las Entidades Federativas. Este Ser y Quehacer debe ser expuesto por el Ministerio Público Federal que comparece ante su comunidad.

A continuación presento un extracto del Ser y Quehacer del Ministerio Público Federal expuesto en la primera etapa de comparencias celebradas en las principales ciudades del país:

En la parte introductoria del Ser y Quehacer, el

Agente del Ministerio Público Federal hace alusión a que el diálogo es una condición indispensable para el acuerdo entre los hombres, "Al diálogo permanente nos ha invitado desde su campaña electoral, Miguel de la Madrid.

Si se intercambian opiniones necesariamente se logra el progreso de cualquier persona u organización, para las dependencias públicas es requisito indispensable que busquen el diálogo con la comunidad.

Servir a los semejantes, entraña conocer sus necesidades, opiniones, sugerencias y críticas.

El diálogo democrático presupone, desde luego, la buena fe de los interlocutores, para alcanzar el acuerdo que permita perfeccionar la convivencia comunitaria. Sin buena fe, el propósito puede truncarse o convertirse tan solo, en diálogo de sordos.

Así lo ha entendido la Procuraduría General de la República, ya que desde el principio de la administración de Miguel de la Madrid, se ha venido sosteniendo un diálogo permanente con la comunidad, a través de sus Programas de Participación Social" (34).

34 Ponencia tipo para la Comparecencia del Ministerio Público Federal. Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. Procuraduría General de la República. México. -- 1987. pp. 1-10

Por otro lado, el Ministerio Público Federal sigue diciendo "que durante la actual administración su función ha sido replanteada, buscando que responda de mejor manera al interés de la nación y pueda servir más amplia y directamente a la comunidad.

El Ministerio Público no solamente tiene como atribución perseguir los delitos del orden federal, ya que también tiene reservadas otras funciones de igual importancia.

Entre las atribuciones que le corresponden al Procurador General de la República, quien está al frente del Ministerio Público Federal, tenemos la de vigilar que prevalezcan los principios de constitucionalidad y legalidad en la sociedad mexicana. Esta facultad se proyecta en distintas acciones, entre ellas, está la intervención como parte en todos los juicios de amparo y la orientación legal a la ciudadanía.

Es de suponerse que en un juicio de amparo se ventila un conflicto entre una autoridad responsable y un particular que figura como quejoso por un acto de esa autoridad. El Ministerio Público Federal interviene en este juicio como parte, pero él no va a abogar por la autoridad responsable, ni tampoco por el quejoso, su función es abogar por la observancia de la Constitución y de la Ley.

Puede darse el caso, que el Ministerio Público - Federal sustente la posición de la autoridad responsable, pero también puede suceder que el Ministerio Público sostenga el pun to de vista del particular.

El Ministerio Público Federal ha asumido bajo su nueva Ley Orgánica, la tarea de orientar a quienes acudan a él para satisfacer sus intereses legítimos. No se pretende con -- ello invadir competencias o asumir el papel que le corresponde a otras autoridades, pero tampoco los Agentes del Ministerio Pú blico Federal pueden ser indiferentes ante un planteamiento con creto.

Acorde con la función de orientador y asesor jurídico de la sociedad, los Agentes del Ministerio Público Federal pueden y deben ser un enlace adecuado y sistematizador para recoger las propuestas que formulen los particulares para que, en su caso, el Procurador General de la República pueda formular propuestas al Ejecutivo Federal que contengan reformas le-- gislativas para la observancia de la constitucionalidad, y utilizando los conductos apropiados, sugerir reformas que no son - compatibles con la Constitución General de la República" (35).

Dentro del Ser y Quehacer del Ministerio Público,

35 Ponencia tipo para la Comparecencia del Ministerio Público - Federal. op. cit. pp. 1-10

éste hace referencia al Programa de Atención a la Farmacodependencia e invita a la comunidad a que proporcione información -- acerca de aquellos lugares en los que se produzcan o vendan drogas, para que la Policía Judicial Federal se avoque a investi--gar. El Ministerio Público Federal garantiza que la informa---ción recibida sobre estos ilícitos se manejará en absoluta con--fidencialidad para proteger a los denunciantes. Asimismo hace--alusión, a que ya son varios cientos los casos que se han logra--do consignar ante las autoridades, gracias a la información proporcionada por la ciudadanía.

Después de la exposición del Ser y Quehacer, el Ministerio Público Federal invita a la comunidad que asiste a - la reunión a que le formulen dudas o sugerencias sobre la actuación de la Procuraduría General de la República o respecto de - los servidores públicos que laboran en ella.

El Ministerio Público Federal, al referirse a su intervención como parte en todos los juicios de amparo, considero que pretende con ello dignificar su imagen de representante--social, ya que en muchos de los casos la jurisprudencia y la --doctrina han sostenido que los dictámenes que formula el Minis--terio Público Federal, no se toman realmente en serio por los -juzgadores, debido al número muy elevado de asuntos en los que--debe intervenir el propio Ministerio Público, y consideran como un mero trámite que no influye en la decisión del tribunal co--

rrespondiente.

Comparto la opinión que sustenta el maestro Ignacio Burgoa (36), en el sentido de que el Ministerio Público Federal al participar en un juicio de amparo, su actuación no debe concretarse únicamente a la formulación de un dictamen o pedimento, sino que debe también interponer los recursos que procedan en contra de las resoluciones que afecten los intereses de la sociedad. Por lo tanto, si el Ministerio Público Federal interpone los recursos que le concede la ley, cumpliría de mejor manera en la vigilancia de la Constitución.

La otra actividad que desempeña el Ministerio Público Federal, y de la cual hace referencia en su exposición de su Ser y Quehacer, es la de orientador legal. Al asumir esta facultad, el Ministerio Público no intenta convertirse en gestor de los particulares, ni tampoco en una receptoría de quejas que competen a otras autoridades, sino que el Ministerio Público Federal al realizar la función de orientador legal pretende reproducir la figura del "Ombudsman".

El Ombudsman es un funcionario del parlamento en los países escandinavos, que tiene a su cargo la salvaguarda de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, pudiendo-

36 Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, - S.A., 23a. edición. México. 1986. p. 352

ejercer funciones de control y vigilancia en las dependencias gubernamentales, además cuenta con la atribución de investigar las quejas que le presenten los particulares sobre la actuación de las instituciones de la administración pública. Entre los rasgos fundamentales que distinguen a este funcionario tenemos los siguientes:

- Es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración.
- Se ocupa de quejas específicas del público, contra las injusticias y errores administrativos; y
- Tiene el poder de investigar, criticar y dar recomendaciones sobre acciones administrativas, pero no el de revocarlas (37).

Como se puede observar existen semejanzas entre las atribuciones que desempeña el Ombudsman y el Ministerio Público Federal, principalmente las que efectúa este último en el juicio de amparo y la orientación legal que proporciona a la --

37 C. Rowat, Donald. El Ombudsman. Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en Español. México 1973. pp. 39-41

ciudadanía, pero en realidad, entre las funciones que competen a cada uno de estos funcionarios distan mucho de ser iguales.

La esfera de acción del Ombudsman no se concreta únicamente a recibir las quejas que le presenten los particulares, sino que implica que realice varias funciones para tratarle darle solución al problema planteado. Entre las actividades que lleva a cabo el Ombudsman se pueden citar las siguientes:

- a).- Realizar visitas periódicas a las autoridades administrativas, solicitándoles documentos e informes sobre los asuntos que les correspondan resolver.
- b).- Representar a los particulares en las audiencias, sobre todo cuando la autoridad administrativa pronuncia alguna resolución -- que afecte a un particular.
- c).- Avocarse a la investigación de las autoridades administrativas, especialmente cuando existan deficiencias en el desempeño de sus funciones, no importando que no haya recibido la queja de un particular sobre la actuación de la autoridad.
- d).- Llevar a cabo visitas en los centros penitenciarios y cualquier otro lugar de detención, consultando a los custodios y reclu-

sos sobre el trato que reciben estos últimos.

Dentro del tema relativo a las reuniones de participación social que lleva a cabo la Procuraduría General de la República, me permito hacer mención del Ser y Quehacer de la Policía Judicial Federal, incluido también en el Orden del Día para la celebración de las reuniones de participación social.

De la misma forma que el Ministerio Público Federal, la Policía Judicial Federal expone sus principales atribuciones que le corresponden de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, incluyendo su Reglamento, así como también lo estipulado en el Manual de Organización de la Policía Judicial Federal.

Una vez que la Policía Judicial Federal concluye con la explicación de sus principales funciones, este servidor público proporciona un informe estadístico de los operativos -- realizados en la localidad que se encuentra bajo su jurisdicción, e invita a la comunidad que asiste a la reunión, a que exprese sus dudas o sugerencias referentes a la actuación de la Policía Judicial Federal. Ante esta invitación que hace la policía a la población, la mayor de las veces, la ciudadanía se abstiene en ese momento de hacer pública alguna queja contra un

miembro o miembros de la Policía Judicial Federal, y recurre a otros medios para darla a conocer al Ministerio Público Federal. También suele suceder, que el particular se abstenga de exponer su queja por el claro temor de sufrir represalias por parte de ese cuerpo policiaco.

A continuación cito algunas de las atribuciones que le competen a la Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. Como ya quedó establecido con anterioridad, esta dirección tiene bajo su responsabilidad la coordinación y vigilancia de los Programas de Participación Social, pero además, es la encargada de estructurar y mantener un sistema de vinculación entre la Procuraduría General de la República y los diversos sectores representativos de la sociedad. Otra función de igual importancia que las anteriores, es la relativa a la de promover y reforzar los mecanismos de interrelación con las autoridades competentes de los demás niveles de gobierno, para los efectos de atender los planteamientos tendientes a mejorar los sistemas de Procuración e Impartición de Justicia en el ámbito federal.

Entre otras de las facultades encomendadas a esta dirección tenemos, la de brindar orientación legal a los interesados sobre la atención que legalmente corresponda en el asunto de que se trate y remitir en su caso a la autoridad competente, el asunto particular.

Considero oportuno hacer el siguiente comentario respecto a esta última atribución, ya que de acuerdo a lo que he observado en las Agencias del Ministerio Público Federal de las Entidades Federativas, cuando acude un ciudadano ante el Ministerio Público Federal para solicitarle orientación legal sobre un asunto concreto que compete a otra dependencia, se le informa al particular cuál es la situación legal del problema planteado, pero además se le indica que deberá asistir ante la autoridad correspondiente para que se avoque a su asunto, pero generalmente el Agente del Ministerio Público Federal orientador no remite el asunto planteado a la dependencia competente, estando obligado a hacerlo.

III.4 RESULTADOS

Los resultados que pretendo exponer comprenden los encuentros o reuniones de participación social celebrados en las capitales de las Entidades Federativas y el sistema de Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal. Por lo que hace a los citados en primer término, dieron inicio a partir del 27 de abril de 1984 y concluyeron el 5 de diciembre de 1986. Se llevaron a cabo un total de 29 reuniones en 26 Entidades Federativas, lo que equivale al 87.7% de los Estados de la República. Las Entidades que no efectuaron reuniones son las siguientes: Coahuila, Chihuahua, Morelos, Tamaulipas y Veracruz. El que no se realizaran en es-

tos Estados, no quiere decir que existiera una mala imagen de la Procuraduría General de la República o de la Procuraduría General de Justicia del Estado, sino que más bien fueron diversos motivos por los que no se pudieron efectuar estas reuniones.

Durante el lapso que tuvieron vigencia las reuniones de participación social, la Procuraduría General de la República se vinculó con 8910 personas, entre ellas, encontrándose representantes de organismos obreros, campesinos, patronales y estudiantes. También asistieron representantes de dependencias e instituciones públicas y privadas, etc.

A continuación presento una desagregación porcentual de los asistentes agrupados por sectores que concurrieron a los encuentros de participación social.

- Organismos Obreros	19%
- Organismos Campesinos	7%
- Instituciones Académicas	5%
- Organismos Estudiantiles de nivel superior	10%
- Organismos Empresariales	4%
- Clubes de Servicio, Organismos vecinales y padres de familia	9%
- Dependencias Estatales	13%
- Delegaciones de Dependencias Federales	5%
- Otros	28%

Por otro lado, en estos encuentros de participación comunitaria se produjeron un total de 519 intervenciones, abarcando diversos temas, pero entre ellos sobresalen las siguientes:

- Narcotráfico y farmacodependencia 70%
- Problemas relativos a Procuración, Administración e Impartición de Justicia, tanto federal como local 30%

Entre los planteamientos realizados por la comunidad en materia de Procuración y Administración de Justicia cito los siguientes:

- Violación de los derechos fundamentales del individuo por parte de las corporaciones policíacas, principalmente de la Policía Judicial del Estado y Policía Municipal.
- Falta de identificación de los cuerpos policíacos al practicar los retenes en las carreteras y caminos nacionales.
- Rezago excesivo de averiguaciones previas del fuero común y federal.
- Falta de actualización sobre reformas legislativas por parte de los Agentes del Ministerio Público del fuero común y federal.
- Actitud prepotente por parte de los funciona--

rios y empleados de las Agencias del Ministerio Público Federal al atender al público.

- Falta de coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales, principalmente cuando se comete un ilícito que implica la competencia de alguna de ellas.
- Deficiente vigilancia en los centros educativos, ya que en ellos se comercializa ilícitamente con estupefacientes y psicotrópicos.
- Escasa seguridad pública en las principales ciudades del país.
- Ignorancia de las consecuencias jurídicas que trae consigo la siembra y cultivo de estupefacientes por parte de los campesinos.

Las anteriores inquietudes fueron contestadas en su mayoría por los funcionarios de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Estado, pero en realidad se desconoce el seguimiento concreto que se le haya dado a cada una de ellas. En algunos casos no fue posible dar una respuesta en el momento de la reunión, argumentando las autoridades federales y estatales que se avocarían a estudiar el problema planteado, y posteriormente se comunicarían con el particular que los interrogó.

Del interés mostrado por la comunidad hacia los-

encuentros de participación social, surgieron otras reuniones con grupos específicos, pero siempre se trató que se conservaran los mismos objetivos que las reuniones de participación social. Las reuniones de trabajo que se derivaron de los encuentros y que se llevaron a cabo durante 1986 son:

PUEBLA, PUEBLA

ABRIL

- Primer encuentro sobre Procuración e Impartición de Justicia.
- Seminario estatal para Agentes del Ministerio Público.
- Reunión con los directivos del Centro de Readaptación Social del Estado, para analizar el avance del sistema penitenciario.

MONTERREY, NUEVO LEON

MAYO

- Reunión entre funcionarios de la Procuraduría General de la República y los rectores de las siguientes instituciones de educación superior: Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Mexicana del Noreste, Universidad del Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad Regiomontana, y Universidad de Monterrey.

OCTUBRE

- Ciclo de conferencias sobre Procuración y Administración de Justicia, bajo la coordinación - de la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Estado y - la Universidad Autónoma de Nuevo León. Cabe - destacar la participación en este evento, de - profesores distinguidos del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Para dar continuidad a la vinculación de la Procuraduría General de la República y los diversos sectores representativos de la sociedad, se estableció el sistema de Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, quedando enmarcadas al igual que los encuentros de participación social, dentro del Programa Nacional de Procuración-Administración e Impartición de Justicia.

Las comparecencias referidas, dieron inicio en - marzo de 1987 en todas las Entidades Federativas, especialmente en aquellas ciudades donde existe una Agencia del Ministerio Público Federal.

A la fecha estas reuniones continúan vigentes, y al 30 de noviembre de 1988 se han llevado a cabo un total de -- 624, obteniéndose una asistencia de 44,543 personas y 7518 planteamientos por parte de la comunidad asistente.

La ciudadanía al enterarse de esta nueva etapa - de reuniones aceptó con agrado este tipo de eventos, manifestan do en muchos casos, que las demás dependencias del Gobierno Federal deberían seguir el ejemplo de la Procuraduría General de la República, en el aspecto de hacer que comparezcan sus funcio narios ante la sociedad.

Por otro lado, no todos los Agentes del Ministerio Público Federal y Jefes de Grupo de la Policía Judicial Federal vieron con satisfacción la obligación que tenían de compa recer ante la sociedad, ya que según ellos, existían varios obs táculos que dificultaban la realización de estas reuniones. En tre los problemas que tenían que enfrentar para poder compare-- cer destacan los siguientes:

- 1.- Falta de recursos humanos y materiales.
- 2.- Escasa relación con autoridades municipales, para poder solicitarles su colaboración de - facilitar un local para la realización del - evento.
- 3.- Exceso de averiguaciones previas por resol-- ver y un gran número de personas detenidas - sujetas a investigación.
- 4.- Conflictos estudiantiles o laborales en el-- municipio.

En este último caso, los Ministerios Públicos Federales argumentaban, que no era conveniente llevar a cabo la reunión, porque los grupos en pugna podían aprovechar este foro de consulta popular para poder expresar los intereses que pretendían se les resolviera, lo que motivaría que la reunión se pudiera desviar de sus objetivos esenciales.

5.- Graves problemas de narcotráfico.

Pienso que el alto índice de narcotráfico prevaliente en un municipio determinado, no es obstáculo para que el Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal se abstengan de realizar la reunión de participación social, al contrario, considero que el problema del narcotráfico es motivo suficiente para invitar a la ciudadanía a que participe en su erradicación, a través de las denuncias que pudiera proporcionar tanto al Ministerio Público Federal como a la Policía Judicial Federal. Puede llegarse a pensar en un momento dado, que si el Ministerio Público Federal se abstiene de realizar la reunión, es tal vez, porque puede estar coludido con narcotraficantes o posiblemente tenga temor de sufrir una represalia por éstos, al invitar a la comunidad a que denuncie sus actividades ilícitas.

6.- Mala imagen de la Procuraduría General de la República.

Estimo que la imagen de una institución la proporcionan los funcionarios y empleados que laboran en ella, por lo tanto, si existe una mala imagen de la Procuraduría, hay que tratar de mejorarla, y un paso importante para lograr este fin, es el acercarse a la sociedad para escuchar y atender sus problemas relativos a Procuración y Administración de Justicia.

7.- Falta de conocimiento del Programa de Participación Social.

Este desconocimiento del programa por lo regular se presenta, cuando el Ministerio Público es de recién ingreso, o puede ser también, que ya se haya desempeñado como Ministerio Público Federal en otro municipio y ahí nunca se le presentó la oportunidad de comparecer ante la comunidad. Cuando concurren las dos hipótesis citadas, el Ministerio Público Federal debe proceder a documentarse en lo relativo a los Programas de Participación Social, pudiendo solicitar información a la Dirección General de Participación Social o con el Agente del Ministerio Público Federal que se encontraba adscrito en ese municipio y que llegó a comparecer ante la ciudadanía.

Los anteriores obstáculos quedaron reflejados en algunos resultados obtenidos, por ejemplo, en determinadas Agencias del Ministerio Público Federal el máximo de reuniones que llegaron a tener en un municipio específico fue de 3, en un pe-

ríodo de un año, mientras que otros lograron realizar en el mismo lapso 7 eventos.

Las Entidades Federativas donde se han efectuado un mayor número de reuniones de participación social y consecuentemente se ha vinculado a más personas con la Procuraduría General de la República son: Tamaulipas y Veracruz. La razón fundamental de que en estos 2 Estados se hayan llevado a cabo un gran número de comparecencias, obedece a que los Agentes del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal no se concretaron únicamente a comparecer ante el municipio donde se encuentra la Agencia del Ministerio Público Federal, sino que su actividad fue más allá, ya que cubrieron otras ciudades donde no existe una Agencia del Ministerio Público Federal, y así pudieron dar a conocer a un número mayor de personas el Programa de Participación Social.

A pesar de que los Estados de Tamaulipas y Veracruz ocupan los primeros lugares en relación con las demás Entidades Federativas por el número de reuniones de participación social llevadas a cabo, y por consecuencia se ha registrado una asistencia elevada de la población a estas comparecencias, pienso que no en todos los casos el acumular una cifra elevada en este tipo de eventos en cuanto a reuniones y asistencia, sea un claro reflejo de que los resultados obtenidos son por completo satisfactorios. Para poder precisar que se está cumpliendo-

en forma plena con este programa, no sólo se tiene que contemplar que haya una gran asistencia a las reuniones, ni tampoco - que éstas hayan sido en exceso, sino que se tiene que analizar - que se haya cumplido en otros rubros, por ejemplo:

- Que exista realmente una representatividad de la sociedad que acude a estos eventos. Esto quiere decir, que no asistan solamente un sector o sectores determinados, sino que sea la mayoría de los sectores representativos de la población los que se den cita en las reuniones, ya que de no ser así, no se está cumpliendo -- con uno de los objetivos señalados para estas reuniones.
- Que haya un buen nivel de participación de la comunidad al realizar sus planteamientos, tanto al Ministerio Público Federal como a la Policía Judicial Federal.
- Que las inquietudes manifestadas por la sociedad sean contestadas en su mayoría, de no ser posible esto por el factor tiempo o por desconocimiento del asunto planteado, hacerle saber al particular que la respuesta a su planteamiento se le hará llegar a su domicilio o en la próxima reunión.

De las inquietudes en su conjunto, obtenidas de las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal durante 1987 y 1988, se puede observar que los temas abordados son semejantes a los expresados en los Encuentros de Participación Social celebrados en 1984-1986, o sea, los problemas escuchados en el lapso de 1984 y 1986 se han seguido planteando por la comunidad durante 1987 y 1988, lo que indica de alguna forma que aún nuestro sistema de Procuración e Impartición de Justicia deja mucho que desear. De los planteamientos manifestados por la comunidad, se puede deducir y establecer que las deficiencias en los servicios que prestan las dependencias de la administración pública, no sólo abarcan a las diferentes Procuradurías Generales de Justicia locales, sino que también se incluyen otras dependencias pertenecientes al Poder Ejecutivo y Judicial, tanto Local como Federal.

Por lo que respecta a los planteamientos, quejas, sugerencias y comentarios que competen a la Procuraduría General de la República, que ha expresado la ciudadanía en las Comparecencias del Ministerio Público Federal sobresalen por su insistencia los siguientes:

- 1.- Quejas contra miembros de la Policía Judicial Federal, principalmente por privaciones ilegales de la libertad y por allanamiento de morada.

Cuando se han llegado a comprobar estos ilícitos, en la mayoría de los casos el Ministerio Público Federal ejerce acción penal contra los presuntos responsables, independientemente de las sanciones que se hagan acreedores, señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2.- El establecimiento de retenes en las carreteras por parte de la Policía Judicial Federal.

Este planteamiento es realizado con mucha frecuencia en la mayoría de los Estados de la República. Entre las inquietudes manifestadas por la comunidad sobre este respecto, sobresalen las siguientes:

- a).- Se interroga, hasta que punto es anticonstitucional establecer retenes.
- b).- Falta de identificación de los miembros de la policía que llevan a la práctica los retenes.

Esto último trae como consecuencia que exista el claro temor de los automovilistas que circulan por las carreteras, porque al ver que no existe un señalamiento que les indique que deben detener su marcha para que sean revisados por la Policía Judicial Federal, lo primero que piensan es que tratan-

de asaltarlos.

La respuesta del Ministerio Público Federal ante esta inquietud generalizada de la ciudadanía, ha sido positiva, ya que en la actualidad a los miembros de la Policía Judicial - Federal se les exige que establezcan los señalamientos necesarios cuando efectúen un retén, asimismo se les ha hecho la indicación, de que las personas que lleguen a revisar sean tratadas cortesmente.

- 3.- Estructura de la Procuraduría General de la República, y atribuciones del Agente del Ministerio Público Federal y Policía Judicial - Federal.
- 4.- Índice de narcotráfico en la Entidad Federativa.
- 5.- Destino de los bienes muebles e inmuebles de decomisados a los narcotraficantes.
- 6.- Insuficiencia de elementos de la Policía Judicial Federal comisionados en las Agencias del Ministerio Público Federal.
- 7.- Que el Ministerio Público Federal de a conocer a los campesinos las consecuencias jurídicas que trae consigo el dedicarse a la --- siembra de estupefacientes.

En el Estado de Jalisco en 1987, Agentes del Ministerio Público Federal elaboraron folletos ilustrados dirigidos especialmente a campesinos, donde se les explicaba algunos artículos del Código Penal relativos a delitos contra la salud. Esto se realizó con la finalidad de dar a conocer de una manera más accesible las consecuencias jurídicas de dedicarse a la -- siembra de estupefacientes. Considero que el esfuerzo llevado a cabo en aquel entonces fue bueno, principalmente para desalentar entre los campesinos esta práctica ilícita, sin embargo, la falta de apoyo hacia los Agentes del Ministerio Público Federal que habían iniciado esta empresa, trajo como consecuencia que no se les diera la difusión necesaria a estas publicaciones.

8.- La existencia de "madrinas" o auxiliares de la Policía Judicial Federal.

Esta inquietud, estimo que no únicamente abarca a la Policía Judicial Federal, sino que agrupa también a otras corporaciones policiácas, tanto de las Entidades Federativas como del Distrito Federal.

La respuesta de los Agentes del Ministerio Público Federal ante este planteamiento de la ciudadanía, ha sido en el sentido de negar o reconocer que existan madrinas en la Policía Judicial Federal, y por otro lado, afirman que sí existen - auxiliares de la Policía Judicial Federal, pero éstos no son ma

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

drinas, sino más bien son miembros de la Policía Municipal comisionados en la Policía Judicial Federal, todo esto, dentro de los convenios de colaboración entre la Procuraduría General de la República y las Presidencias Municipales.

- 9.- Falta de coordinación entre autoridades municipales y las Agencias del Ministerio Público Federal.

Sobre este respecto, se han presentado casos en que las Presidencias Municipales se avocan a conocer ilícitos de competencia federal, sin dar parte al Agente del Ministerio Público Federal. Entre los delitos que han llegado a conocer las Presidencias Municipales, tenemos: portación ilegal de arma de fuego, posesión de estupefacientes, ataques a las vías generales de comunicación, etc.

- 10.- Mayor vigilancia de la Policía Judicial, para prevenir y evitar la comercialización -- ilícita de estupefacientes, principalmente en los siguientes lugares: centros de detención o reclusión, centros nocturnos, planteles educativos, centros vacacionales, etc.
- 11.- Que la Policía Judicial Federal porte uniforme y sus vehículos oficiales contengan un logotipo que permita identificarlos.

Esta inquietud es muy generalizada en las Entidades Federativas, pero gran parte de los Agentes del Ministerio Público Federal han respondido, que si la Policía Judicial Federal es uniformada o si transitan en vehículos fácilmente identificables, esto entorpecería sus funciones de investigación, además pudieran ser un blanco fácil para los delincuentes.

12.- Impartición de cursos de actualización a los Agentes del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal.

13.- Seguridad que proporciona la Procuraduría General de la República a los ciudadanos que hacen alguna denuncia al Ministerio Público Federal o a la Policía Judicial Federal sobre la comercialización ilícita de estupefacientes y psicotrópicos.

Este planteamiento, al igual que otros citados con anterioridad, se presenta frecuentemente en casi todo el territorio nacional.

Existe la concepción en la mayor parte de la sociedad, de que cuando nos percatamos de algún delito, preferimos no inmiscuirnos, esto motivado tal vez, por miedo hacia las autoridades o a los sujetos activos del delito o simplemente por no tener tiempo de comparecer ante los funcionarios públicos.

cos. El Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal, sabedores de que la ciudadanía decide por lo regular, no dar cuenta a las autoridades cuando conoce de un ilícito, han tratado ante esta situación de que la población tenga la suficiente confianza en ellos y exprese sin ningún temor cuando tenga conocimiento de que se cometió un delito federal, para lo cual el Ministerio Público Federal asegura de que el denunciante permanecerá en el anonimato, para propia seguridad de él y su familia.

Los resultados obtenidos con las delaciones anónimas han sido positivos, ya que gracias a este sistema el Ministerio Público Federal ha integrado un gran número de averiguaciones previas, principalmente por delitos contra la salud.

Estimo que a pesar de que los resultados de las delaciones anónimas han sido en su mayoría satisfactorios, -- existe un inconveniente de esta forma de dar conocimiento al Ministerio Público Federal o a la Policía Judicial Federal, ya -- que se puede prestar la delación anónima para perjudicar o causarle molestias a personas inocentes, inclusive en la Procuraduría General de la República, he conocido ciudadanos que han acudido a investigar a la Dirección General de Participación Social y Orientación Legal, quien presentó alguna delación en contra de ellos, en vista de que fueron detenidos y sujetos a investigación por supuestos delitos contra la salud, y sin ser --

realmente partícipes de ellos.

Los planteamientos citados con antelación, constituyen el 40% del total de inquietudes manifestadas por la comunidad en las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal. Cabe señalar que dentro de este porcentaje se contemplan los cuestionamientos en torno a la farmacodependencia y narcotráfico. El 60% restante, abarca -- planteamientos que competen a las Procuradurías Generales de -- Justicia de los Estados, Presidencias Municipales, Poder Judicial del Estado, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, etc.

Tomando en cuenta todos los resultados plasmados con anterioridad y mi experiencia personal, pienso que las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, no han adquirido la fuerza necesaria, que denote que gracias a ellas se han mejorado los sistemas de Procuración y Administración de Justicia. Desde mi punto de vista, para -- que las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la -- Policía Judicial Federal cumplan en forma real con los fines para los cuales fueron creadas, estimo conveniente formular las siguientes observaciones y recomendaciones.

I.- En la mayoría de los casos, la ciudadanía -- que se da cita en las comparecencias, no es representativa de los diversos sectores que conforman la sociedad. Al ocurrir este fenómeno, trae como consecuencia que la participación de la comunidad en las tareas de procurar y administrar justicia no sea auténticamente democrática, además suele ocurrir, que cuando asiste determinado sector de la sociedad, siendo este numeroso en relación con los demás asistentes, resulta que el sector predominante expone la mayoría de las inquietudes que se producen en la reunión, abarcando muchas veces, problemas concretos que les afectan, sin que en ningún momento se refieran éstos a los relativos sobre Procuración y Administración de Justicia.

Ante esta situación pienso que se deben redoblar esfuerzos para mejorar los mecanismos de invitación y confirmación de asistencia a los eventos de participación social, para que acudan todos los sectores representativos de la comunidad y la mayoría de ellos sean escuchados.

II.- Como quedó establecido en líneas anteriores, la mayor parte de los planteamientos realiza-

dos por la ciudadanía asistente a las comparecencias, se refieren a problemas que competen a dependencias e instituciones distintas a la Procuraduría General de la República.

Un buen número de Procuradores Generales de Justicia y Presidentes Municipales se han enterado de las arbitrariedades y corrupción que prevalece en las dependencias que presiden. El medio por el cual se han llegado a enterar de las deficiencias existentes, es por lo regular por cualquiera de estos cuatro conductos:

- a).- Porque asistieron como invitados a la comparecencia y escucharon de viva voz las quejas externadas por la comunidad en contra de los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado y Presidencia Municipal.
- b).- Porque enviaron a sus representantes y éstos les hicieron saber las quejas presentadas -- que involucran a sus dependencias.
- c).- Por medio de la comunicación que llega a entablar con ellos el Agente del Ministerio Público Federal.
- d).- Por medio de los diferentes periódicos locales.

En vista de que una buena parte de las quejas -- que surgen en las reuniones de participación social competen a las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y Presidencias Municipales, algunos funcionarios que se encuentran al frente de ellas, han optado por no asistir a estas consultas populares, para no verse en cierta forma comprometidos a dar solución a las inquietudes que les corresponde resolver, sin que esto quiera decir, que no traten de dar solución a los planteamientos manifestados.

Como se puede observar, queda al arbitrio de los Procuradores Generales de Justicia y Presidentes Municipales, - el avocarse a dar una respuesta satisfactoria a los problemas - relativos a Procuración y Administración de Justicia que ocurren en el ámbito de sus respectivas dependencias.

III.- Entre las diferentes obligaciones que tiene el Ministerio Público Federal que comparece ante la sociedad, tenemos, la de establecer acuerdos encaminados a dar solución a las inquietudes expresadas por la comunidad. El establecimiento de acuerdos permite evaluar, analizar y plasmar resultados de los avances obtenidos de este programa. He observado con repetida frecuencia, que la mayor parte de los Agentes del Ministe-

rio Público Federal no formulan acuerdos -- trascendentes con la ciudadanía, ocasionando con esto, que las inquietudes significativas y sugerencias aportadas queden en el aire, y sin que realmente se lleguen a tomar en cuenta.

Considero que para subsanar esta anomalía y que de alguna forma repercuta en los resultados que se puedan obtener, se debe ejercer una mejor vigilancia a los Agentes del Ministerio Público Federal para que cumplan con la obligación de establecer los acuerdos de las reuniones.

IV.- Otro de los aspectos que creo oportuno referirme, es el de los resultados globales de las comparecencias realizadas en toda la República, y que son remitidos a la Dirección General de Participación Social y -- Orientación Legal. La información enviada por las diversas Agencias del Ministerio Público Federal sobre las reuniones de participación social, consta de los siguientes documentos básicos: cédulas de registro de participantes; cédulas de las preguntas realizadas en la reunión; reporte de la asistencia registrada, desagregada por sectores;

y fotografías del evento. Una vez que la Dirección General de Participación Social cuenta con estos materiales, se procede a su análisis, obteniéndose el número total de reuniones, asistencia y planteamientos efectuados, pero uno de los aspectos que no contempla esta dirección, es el de llevar una estadística que permita vislumbrar qué tipo de preguntas o inquietudes manifiesta determinada Entidad Federativa, además qué sector de la población las expresan. El poder llevar una estadística con estas características, ayudaría para corregir algunos problemas específicos relativos a Procuración y Administración de Justicia que acontecen en las Entidades Federativas.

V.- Al poco tiempo de que se implantó el programa de comparecencias, se nombraron representantes de participación social adscritos en los Estados de la República. Entre las principales atribuciones encomendadas a estos servidores públicos, podemos citar las siguientes:

- Coordinar el programa ADEFAR.
- Coordinar la realización de las reuniones de participación social.

- Promover la participación ciudadana en las tareas de procurar y administrar justicia.
- Informar sobre el avance u obstáculos en la realización de las reuniones de participación social.

Esta última función deja mucho que desear, ya -- que la mayoría de los representantes no reportan de manera oportuna a la superioridad el desarrollo del programa de participación ciudadana relativo a comparecencias.

VI.- Las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, distan mucho de ser semejantes en cuanto a los resultados que proporcionó la Consulta Nacional sobre Procuración y Administración de -- Justicia de 1983. Como ya quedó establecido en la parte final del primer capítulo de este estudio, la consulta nacional de 1983 trajo como consecuencia que se recibieran una gran cantidad de propuestas de reformas y -- adiciones legislativas, que abarcaron diversas ramas del derecho. Una buena parte de -- las inquietudes manifestadas en las ponencias de la ciudadanía quedaron plasmadas en diversos ordenamientos jurídicos que nos ri-

gen.

A pesar de que las Comparecencias del Ministerio Público Federal tienen un carácter popular, democrático, y sobre todo permanente, se desconocen las aportaciones legislativas propuestas por la ciudadanía que hayan sido tomadas en cuenta para modificar o reformar algún cuerpo normativo.

Pienso que las consultas populares no son un medio para comprometer de manera formal a los titulares de las diversas dependencias del Estado, así como tampoco para que la Administración Pública Federal simule hacer una consulta, cuando en realidad, cerradas estructuras ya han tomado las decisiones. Consecuentemente las consultas democráticas deben ser escuchadas y cada participación debe tomarse en consideración para ser ponderada. Sólo de esta forma se logrará una auténtica participación democrática en la Procuración y Administración de Justicia.

Una vez superadas las irregularidades expuestas en los numerales que anteceden, las reuniones de participación social o Comparecencias del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal podrán contribuir en forma más eficaz con sus fines propuestos, al menos dentro de su esfera de competencia.

cia.

Por otro lado, no puede negarse los beneficios - obtenidos gracias a las reuniones de participación social, ya - que en repetidas ocasiones han servido para cambiar actitudes - de algunos servidores públicos de la Procuraduría General de la República, inclusive de otras dependencias pertenecientes al Poder Ejecutivo Local y Federal.

Para concluir el presente estudio quiero afirmar, que los esfuerzos realizados por la Procuraduría General - de la República, en el sentido de tratar de vincular a los diversos sectores que conforman la sociedad, para intentar mejorar los sistemas de Procuración y Administración de Justicia, - han sido meritorios pero no del todo satisfactorios, ya que el entorno que envuelve a la Procuración, Administración e Impartición de Justicia, no sólo está formado por la actuación del - - Agente del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal, sino que también se compone de los siguientes elementos: el sistema jurídico en todas sus ramas; la organización de los tribunales; conductas y actuaciones de los servidores públicos; actuación de los abogados particulares, ofendidos e inculpados; e instalaciones y componentes físicos de las dependencias e instituciones encargadas de procurar, administrar e impartir justicia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Considero que no se puede dejar de reconocer las transformaciones positivas que acontecieron en Francia como consecuencia del movimiento armado de 1789, ya que por un lado se termina el método inquisitivo que imperaba para impartir justicia, y por el otro, se organiza y se otorga la facultad para Procurar y Administrar Justicia al Poder Ejecutivo, avances trascendentales para cualquier sistema jurídico cuyo fin es la humanización y equilibrio de la justicia.

SEGUNDA.- El progreso alcanzado en Francia en materia de justicia al concluir la revolución no fue obtenido de manera pacífica y democrática, ya que los revolucionarios al intentar establecer el regimen republicano utilizaron todos los medios a su alcance para lograr ese fin, por ejemplo, la Ley de Sospechosos sirvió de base para privarles de la vida a 40,000 personas, además en aquella época las aprehensiones se multiplicaron en gran proporción.

TERCERA.- A pesar del esfuerzo emprendido por el Rey Felipe II de España, en el sentido de que las atribuciones encomendadas a los Promotores Fiscales se encontraran debidamente estructuradas y reguladas, no tuvo los resultados esperados, ya que la actividad de las Promotorías Fiscales estaba bajo

la supervisión de la autoridad jurisdiccional y en infinidad de ocasiones influía ésta de manera arbitraria y de acuerdo a sus intereses en las resoluciones o actuación de los Promotores Fiscales.

CUARTA.- El antecedente histórico de la participación ciudadana en las tareas de Procurar y Administrar Justicia en la Colonia, específicamente en el Tribunal de la Acordada, de ninguna manera es semejante a la Participación Social que prevalece en la actualidad, en vista de que en aquella época la comunidad que llegaba a cooperar con las autoridades pretendía otros fines y una mínima parte deseaba el mejoramiento de la Procuración y Administración de Justicia.

QUINTA.- No se puede negar el gran atraso del sistema jurídico mexicano que subsistía antes de la Constitución de 1917, encontrándose fuera del contexto social y completamente desvirtuado, fenómeno que se reflejó de igual forma en la Procuración y Administración de Justicia.

SEXTA.- La incorporación de la ciudadanía en las diversas actividades que competen al Estado, constitucionalmente parte del artículo 26 de nuestra Carta Magna, pero en realidad la participación popular se inició poco antes de que se estableciera este precepto, y fue precisamente durante la campaña polí-

tica de Miguel de la Madrid como candidato a la presidencia de la República.

SEPTIMA.- Estimo conveniente que en las Leyes Orgánicas del Ministerio Público de las Entidades Federativas donde aún no se contempla la participación ciudadana en las tareas de Procurar y Administrar Justicia, se incluyan normas relativas a la participación democrática, ya que de esta forma la sociedad tendría mayores oportunidades de colaborar con las autoridades para mejorar la Administración de Justicia.

OCTAVA.- Es ineludible el riesgo de que en una consulta popular que lleva a cabo la Administración Pública, exista la posibilidad de que representantes de intereses privilegiados intenten hacer prevalecer su opinión, frente a otras que pueden ser más justas. Ante esta situación que pudiera ocurrir, las autoridades que organizan la consulta deben estar capacitadas para conducir e ilustrar a la comunidad a fin de que se efectúe una auténtica participación ciudadana, ajena a cualquier interés político y económico que pudiera surgir.

NOVENA.- En las consultas de participación democrática que realiza la Procuraduría General de la República con el fin de mejorar la Procuración y Administración de Justicia, los problemas planteados en las reuniones deben tomarse en consi

deración analizándolos detenidamente, de no ser así, la Procuraduría estaría simulando una consulta popular.

DECIMA.- Si en la Procuraduría General de la República no se han observado resultados trascendentales de la participación ciudadana en la Procuración y Administración de Justicia, es por irregularidades en el cumplimiento de los objetivos de este programa, pero la idea de vincular a la comunidad en las diversas tareas del Estado es positiva, no sólo para esta dependencia, sino para todas aquellas que tengan la responsabilidad de proporcionar servicios públicos.

DECIMA PRIMERA.- No es válido el argumento de que ciertos sectores sociales no están preparados para participar en las tareas de Procuración y Administración de Justicia, ya que este problema es relevante para la comunidad en general, por lo que las coparticipaciones que se produzcan en este ámbito serán efectivas.

DECIMA SEGUNDA.- En las reuniones de Participación Social puede ocurrir que se presenten oposiciones minoritarias, confrontación de ideas y contradicciones de intereses, pero siempre se podrá reconocer las opciones populares fundamentales, los valores básicos y las aspiraciones de la ciudadanía.

DECIMA TERCERA.- Si el Estado desea realmente me

jorar la Procuración y Administración de Justicia, debe respetar y atender los valores, opiniones y decisiones primordiales que tengan como fin el bienestar de la sociedad.

DECIMA CUARTA.- Si el Estado pretende lograr una justicia pronta y expedita, no sólo se deben atender las actividades que competen a una dependencia, aunque ésta tenga el carácter federal, sino que debe analizar el desarrollo armónico del sistema de Procuración e Impartición de Justicia considerado en su conjunto.

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

Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, S.A.- Vigésima Tercera Edición. México, 1986.

C. Rowat, Donald. El Ombudsman. Ed. Fondo de Cultura Económica.- Primera Edición en Español. México, 1973.

Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa, S.A. Décima Edición. México, 1986.

Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho Mexicano I. Ed. Porrúa, S.A. Segunda Edición. México, 1984.

Franco Villa, José. El Ministerio Público Federal. Ed. Porrúa, - S.A. México, 1985.

García Cordero, Fernando. Obra Jurídica Mexicana. Procuraduría - General de la República. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1985.

Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del Sexenio 1982-1988. Primer año. Presidencia de la República. Ed. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México, - - 1985.

Manual de Procedimientos para la Celebración a nivel Municipal-- de la Comparecencia del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal ante su Comunidad. Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. Procuraduría General de - la República. México, 1987.

Obregón, Ramón. La Administración de Justicia antes y después de la Revolución Mexicana. Tip. Guerrero Hnos. México, 1918.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Ponencia tipo para la Comparecencia del Ministerio Público Federal. Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. Procuraduría General de la República. México, 1987.

Procedimientos Básicos para la Celebración de la Segunda Reunión de Trabajo de las Comparecencias del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal ante su Comunidad. Dirección General de Participación Social y Orientación Legal. Procuraduría General de la República. México, 1987.

Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1985.

Recopilación de las Leyes de los Reynos, hecha por mandado de la Magestad Catholica del Rey Do Philipe Segundo Nueftro Señor, la parte. Ed. Alcalá de Henares, Ivan Iñiguez de Lequerica. España, 1598.

Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. Ed. Porrúa, S.A., - Decimoquinta Edición. México, 1985.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.
Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985.

Ley de Planeación.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Aguascalientes.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Acuerdo 9/84 de la Procuraduría General de la República.

HEMEROGRAFIA

Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad - Pública. Conclusiones y Recomendaciones. Procuraduría General de la República. México, 1933.

Galarza, Genaro. "La Nueva Ronda de Consultas. Relación de Carencias en Auge". Revista Proceso, No. 647. 27 de Marzo de 1989. México.

Zorrilla Martínez, Pedro G. Participación Democrática en la Planeación del Desarrollo. Revista Mexicana de Justicia No. 18, Vol. III. Mayo-Junio, 1982. Procuraduría General de la República, --- 1982.

Diario Oficial de la Federación del 5 de Enero de 1983.

Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1983.

Diario Oficial de la Federación del 12 de Diciembre de 1983.

Diario Oficial de la Federación del 2 de Octubre de 1984.

Diario Oficial de la Federación del 12 de Enero de 1989.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes del 21 de Junio de 1981.