

681

24



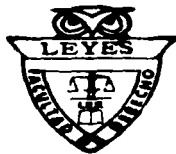
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LOS ACUERDOS Y
CIRCULARES EMITIDOS POR EL PROCURADOR
GENERAL DE LA REPUBLICA EN RELACION AL
DETENIDO DENTRO DE LA AVERIGUACION PREVIA**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SANCHEZ REYES JUANA MARGARITA**



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1996

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/59/96

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

La pasante de la licenciatura en Derecho SANCHEZ REYES JUANA MARGARITA, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registré el tema intitulado:

" ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LOS ACUERDOS Y CIRCULARES EMITIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA EN RELACION AL DETENIDO DENTRO DE LA AVERIGUACION PREVIA ", asignándose como asesor de la tesis al LIC. ENRIQUE LARA TREVIÑO.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminacion, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 09 de diciembre de 1996.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN BLANCO
DIRECTOR DEL SEMINARIO

merg'

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION
PUBLICA

Agradezco sinceramente a Dios:

**Por iluminar mi vida día a día,
permitiéndome la oportunidad de
alcanzar uno de mis objetivos más
preciados.**

**A la Universidad Nacional Autónoma
de México**

**A la Facultad de Derecho y a mis maestros:
Por su cúmulo de conocimientos, quienes
desinteresadamente compartieron conmigo.**

Al Lic. Enrique Lara Treviño:

**Quien con sus vastos conocimientos y acertada
dirección, hizo posible la realización de este trabajo.**

Al Lic. Pablo Roberto Almazán Alaníz:

Con profundo respeto y agradecimiento por su fineza.

A la Lic. Ana Lucía Cruzalta Mendoza:

**Por su valiosa colaboración en la elaboración de la
presente tesis.**

A mis padres:

**Con todo mi amor, admiración y
respeto por ser los pilares que han
sostenido los cimientos de mi hogar.**

A mi hermano Sergio^o:

**Porque con su entusiasmo, alegría y
amor a la vida hizo renacer en mi el
deseo de superación.**

A mi hermano Sixto Gerardo:

Por el apoyo e inmenso cariño que nos une.

**A mis amigas y amigos:
Por realmente serlo.**

ÍNDICE

ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LOS ACUERDOS Y CIRCULARES EMITIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN AL DETENIDO DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

PÁGS.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

1.1	Derecho	3
1.2	Sociología	7
1.3	Sociología del Derecho	10
1.4	Sociología Criminal	12
1.5	Acuerdo y Circular	14
1.6	Procuraduría General de la República y su Función Social	21
1.7	Ministerio Público Federal	23
1.8	Averiguación Previa	24
1.9	Detenido	33

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1	Época Prehispánica	45
2.2	Época Colonial	49

	PÁGS.
2.3 En el México Independiente	54
2.4 En la Constitución de 1917	65
2.5 Posteriores Leyes Orgánicas que estructuraron la Procuraduría General de la República	71

CAPÍTULO TERCERO

MARCO LEGAL DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONSIGNADAS AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	75
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	103
3.3 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	107
3.4 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	110
3.5 Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República	119
3.6 Acuerdos y Circulares	130

CAPÍTULO CUARTO

TRASCENDENCIA SOCIAL

4.1 Repercusiones del ejercicio de las facultades del Procurador General de la República para emitir Acuerdos y Circulares	138
--	------------

PÁGS.

4.2	La emisión de Acuerdos y Circulares del Procurador General de la República como acciones modernizadoras y estratégicas en la impartición y procuración de justicia	154
4.3	La Seguridad Jurídica y la Procuración de Justicia como fines de la emisión de Acuerdos y Circulares expedidos por el Procurador General de la República	166
4.4	Consecuencias sociales de los Acuerdos y Circulares	178
4.5	Consecuencias jurídicas de los Acuerdos y Circulares	189

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Si llevamos a cabo un análisis de la realidad que nos rodea aunque sea de manera somera, fácilmente descubriremos la importancia y trascendencia del derecho en la vida social. En efecto, si contemplamos los fines propios del Derecho, procuración e impartición de justicia y seguridad jurídica, veremos cómo son valores intrínsecos de cualquier organización social; de igual manera descubriremos que esos valores sólo son alcanzados mediante un adecuado ordenamiento jurídico.

La procuración de justicia y la seguridad jurídica son parte fundamental de toda organización social y política. Son capítulo esencial del Estado de Derecho.

Así, la persecución e investigación de los delitos federales; la titularidad de la acción penal; ser parte en los juicios de amparo; ser abogado de la Federación; interventor en los casos de diplomáticos y cónsules generales; ser consejero jurídico del Gobierno Federal; y, otros casos que determinan las leyes, son las facultades más relevantes que ejecuta materialmente el Procurador General de la República.

Aunado a lo anterior, existen otras facultades que expresamente señala la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República, entre ese elenco de atribuciones están la de expedir los acuerdos y circulares para el mejor desarrollo, organizacional y funcional de la institución.

En este orden de ideas, dichos actos jurídicos-administrativos llevan consigo trascendentales objetivos, como el de detallar preceptos genéricos o llenar

lagunas de la propia ley, o bien, interpretar una norma jurídica, por lo que constituyen valiosos instrumentos jurídicos para que el Ministerio Público Federal cumpla con eficiencia y legalidad la función pública que le ha sido encomendada constitucionalmente.

De tal manera, que el presente estudio, tiene como propósito fundamental el de aportar datos jurídicos acerca de las repercusiones sociales sobre los acuerdos y circulares que emite el Procurador General de la República, toda vez que doctrinal y jurisprudencialmente, no se le ha dado la importancia que debe tener esa facultad, y menos aún en el periodo de la averiguación previa, donde el detenido puede ser o no sujeto a proceso penal.

Sus consecuencias sociales y jurídicas son de gran trascendencia que solamente se pueden entender por los fines que persiguen: la procuración e impartición de la justicia penal federal y la seguridad jurídica, que tanto reclama una sociedad como la nuestra, que se rige y organiza bajo los lineamientos de un Estado de Derecho.

Por consiguiente, el ejercicio de esa facultad, de todo un elenco que tiene el Procurador General de la República, constituye y representa parte de su alta responsabilidad constitucional: el de vigilar y dar cumplimiento a toda norma jurídica de su competencia, por lo que todo gobernado está interesado -cuando se vulneren sus derechos- en que se cumplan, y que sus garantías constitucionales -si así fuera el caso- se rijan con legalidad cuando esté detenido durante las diligencias de la averiguación previa.

CAPÍTULO PRIMERO
CONCEPTOS GENERALES

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS GENERALES

- 1.1.- Derecho.
- 1.2.- Sociología.
- 1.3.- Sociología del Derecho.
- 1.4.- Sociología Criminal.
- 1.5.- Acuerdo y Circular.
- 1.6.- Procuraduría General de la República y su Función Social.
- 1.7.- Ministerio Público Federal.
- 1.8.- Averiguación Previa.
- 1.9.- Detenido.

1.1 DERECHO

Tomado en su sentido etimológico, el término "Derecho" proviene de las voces latinas "directum" y "dirigere" (conducir, enderezar, gobernar, regir, llevar rectamente una cosa hacia un término o lugar señalado, guiar, encaminar). En consecuencia, en sentido lato, quiere decir recto, igual, seguido, sin torcerse a un lado ni a otro; mientras que en su sentido restringido, se utiliza para mencionar la idea que tuvieron los juristas romanos con el término "ius", que es tanto como el hecho de que es el hombre el que elabora las leyes.

Por consiguiente, de esta expresión latina se han derivado para nuestro idioma otros tantos términos, como: jurídico, que es lo referente o ajustado al Derecho; jurisconsulto, que se aplica a quien, con el correspondiente título de licenciado en Derecho, profesa la ciencia del Derecho; jurisprudencia, que hace referencia a la ciencia del Derecho; y la justicia, que tiene el alcance de lo que debe hacerse según los fines del Derecho.

Así pues, existe una muy compartida opinión entre los tratadistas en considerar que el derecho es un orden del comportamiento humano (el orden jurídico), cuya función consiste en regular el comportamiento social de los hombres. En este sentido, el derecho es entendido como un conjunto de reglas, denominadas normas jurídicas, las cuales tienen por objeto guiar o prescribir la conducta social del hombre.

Mediante las normas jurídicas, el derecho trata de inducir a los hombres a hacer ciertos actos que, por alguna razón cualquiera, se consideran útiles para la

comunidad, así como a abstenerse de ciertos actos que, por alguna u otra razón, estiman perjudiciales para la comunidad.

A pesar de ello, el vocablo toma otras acepciones y también se utiliza en dos sentidos fundamentales: el primero como conjunto de leyes o normas jurídicas, aplicables a la conducta social de los individuos (derecho objetivo); y el segundo, como facultad reconocida al individuo por la ley para llevar a cabo determinados actos (derechos subjetivos). En el primer caso se trata de un sistema jurídico; en el segundo es una facultad atribuible a un individuo derivada de lo estipulado en este conjunto de normas jurídicas.

Aunado a lo anterior, un concepto del Derecho debe necesariamente contener qué es, en qué consiste, para qué sirve, presuponiendo siempre la estrecha diferencia que existe entre las leyes físicas y las del comportamiento social obligatorio, que las podemos resumir en las siguientes líneas:

a).- La ley natural explica relaciones constantes entre fenómenos, las normas jurídicas regulan un comportamiento humano. Las leyes naturales tienen un fin teórico, los juicios normativos son de orden práctico. La ley natural no produce, explica causas y efectos, no se dirige a nadie en especial. Las normas estatuyen lo que debe ser y sólo tienen sentido frente a uno o más destinatarios, es decir, seres capaces de cumplirlas.

b).- Las leyes naturales implican relaciones necesarias entre los mismos fenómenos. Las normas presuponen la libertad de los sujetos a quienes obligan. Las leyes físicas enuncian relaciones constantes, del mismo modo, las normas

exigen una conducta que puede no llegar a realizarse. Las normas jurídicas están referidas a entes capaces de optar entre quebrantar o cumplir las mismas.

c).- La ley natural es válida cuando es verdadera y las relaciones de su enunciado ocurren realmente. Los hechos las confirman; una sola excepción puede destruir un principio científico. Las normas jurídicas son válidas cuando exigen un proceder intrínsecamente obligatorio; mientras que las leyes naturales están supeditadas a lo empírico.

En este orden de ideas, bien podemos, entonces afirmar que el "Derecho no es un fenómeno de la naturaleza. El carácter normativo e irregular del derecho se opone al carácter necesario y de aplicación constante del orden natural. Las leyes naturales se descubren; las leyes del derecho se crean. Los rasgos de los fenómenos naturales son su regularidad, constancia y cumplimiento necesario. En suma, el derecho no está comprendido entre los fenómenos naturales".⁽¹⁾ Por consiguiente, el derecho es creación del hombre y de las autoridades competentes que él mismo ha creado a través del Estado.

Resulta pues, que la fuerza obligatoria de las normas de derecho no depende de la justicia intrínseca de lo prescrito, sino más bien de ciertos elementos de orden extrínseco, o sea, las formas de creación. Cuando dichas exigencias han quedado cumplidas, el precepto legal es válido, puede que la norma no sea justa pero sí válida formalmente.

De conformidad con lo anterior, existen infinidad de conceptos sobre la

(1).- Terán, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. 12a. edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 31.

noción del Derecho, lo cual resultaría innecesaria si tratáramos de transcribirlas todas o tan solo parte de ellas; sin embargo, atenderemos a algunas, que nos pudieran orientar sobre el concepto que el final proponemos.

Dice el tratadista español Ángel Latorre que "con el término "Derecho" designamos un conjunto de fenómenos sociales entre los que existen unos elementos comunes: el tratarse de normas de conducta obligatorias en una comunidad y respaldadas por un mecanismo de coacción socialmente organizado".⁽²⁾ Para este autor, lo fundamental o característico del Derecho no es simplemente el reconocimiento de las normas jurídicas como obligatorias, sino el ir acompañadas de la posibilidad de imponerlas por la fuerza. Por tanto, para hacer que los individuos se comporten de determinada manera, el derecho hace uso de un acto de coacción, es decir, de un castigo o una pena que recibe el nombre de sanción, lo cual es una consecuencia de la violación de la propia norma jurídica.

Por su parte apunta el maestro Raúl Ortiz-Urquidí que el Derecho "es un conjunto de normas de conducta bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles, que señala límites a la libertad de actuar de los hombres que viven en sociedad, que pacíficamente se impone a éstos porque lo intuyen o consideran valioso, y que cuando es violado amerita la imposición de una sanción por la misma sociedad organizada en Estado".⁽³⁾ De tal suerte, que este concepto hace referencia en forma muy acertada que el Derecho también tiene la idea y el

(2).- Latorre, Ángel. Introducción al Derecho. 5a. edición. Editorial Ariel. España, 1972. p. 35.

(3).- Ortiz-Urquidí, Raúl. Derecho Civil. 2a. edición. Editorial Porrúa. México, 1982. p. 55.

propósito de imponer esas normas que lo estructuran en forma no violentada hacia los destinatarios, y cuya violación traerá como consecuencia una sanción, pero tanto el precepto legal como su coacción hacia su cumplimiento emana de una autoridad competente bajo el marco legal de un Estado de Derecho.

Atendiendo a estas ideas, por nuestra parte consideramos que el Derecho es el conjunto de normas jurídicas establecidas por la autoridad competente conforme a un procedimiento especial (proceso legislativo), para regular la convivencia social, que otorga derechos e impone obligaciones a la conducta de los hombres, y en caso de incumplimiento, está provisto de una sanción. En definitiva, el derecho es el aparato normativo y coactivo a la vez de la conducta humana.

1.2 SOCIOLOGÍA

La palabra "sociología" fue creada por el pensador francés Augusto Comte; y significa tratado o estudio de los fenómenos sociales, tratado de las sociedades. Sus elementos etimológicos proceden de dos lenguas diversas: del latín "socius, societas" (sociedad) y del griego "logos" (discurso, tratado).

Gramaticalmente este vocablo es un barbarismo por no ajustarse a las reglas de la composición de las palabras, que deben estar formadas por elementos homogéneos; pero su eficacia ideológica indiscutible y la oportunidad con que fue propuesta, hicieron que fuera aceptada universalmente, incorporándola sin reservas a los diversos lenguajes de todas las culturas, tanto de Oriente como de Occidente.

Etimológicamente, la sociología significa tratado de las sociedades. Conceptualmente, existe una multitud de definiciones esta ciencia, por lo que resulta difícil adoptar una sola de ellas, en virtud de que cada doctrinario pone un acento especial a su posición y metodología aplicada, por lo que sin tener el propósito de hacer un análisis detallado y superar cuanta definición encontremos sobre la sociología, si por el contrario haremos referencia su objeto general respecto a esta disciplina.

De este modo, el pensador norteamericano Henry Pratt Fairchild afirma que la sociología "es el estudio científico de los fenómenos que se producen en las relaciones de grupo entre los seres humanos".⁽⁴⁾ Esto es, que la sociología estudia los fenómenos de los agrupamientos humanos, por lo que su objeto es el estudio de los hechos sociales con la participación de la conducta humana, del cual se desprenden sus causas y sus efectos como medio para explicar este fenómeno.

Por su parte el maestro Luis Recaséns Siches afirma categóricamente que la sociología "es el estudio científico de los hechos sociales, de la convivencia humana, de las relaciones interhumanas, en cuanto a su realidad o ser efectivo".⁽⁵⁾ Consideramos acertada esta definición, en virtud de que la sociología tiene como objeto general y específico la investigación de las causas y consecuencias de las relaciones individuales y colectivas de los seres humanos, por lo que su objeto son las relaciones o actividades interhumanas y no

(4).- Pratt Fairchild, Henry. Diccionario de Sociología. (Traducción y Revisión de T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo). 13a. edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1992. p. 282.

(5).- Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología. 22a. edición. Editorial Porrúa. México, 1991. p. 4.

psicológicas, ni históricas ni jurídicas, entre otros aspectos.

Ahora bien, tanto la Sociología como el Derecho guardan una estrecha relación toda vez que el Derecho nace como una necesidad vital, con el fin de regular las relaciones que se establecen entre los diversos miembros de una colectividad. Acaso el fin más esencial del Derecho lo constituye el de ser un conjunto de reglas normativas y coactivas a la vez que resuelven con eficacia y medios idóneos (leyes, órganos jurisdiccionales, entre otros) los conflictos que pudieran surgir entre los componentes de una colectividad.

Los hombres (viviendo en sociedad) pueden, con frecuencia, perseguir fines opuestos, o los mismos fines por caminos encontrados. Cuando los miembros de una colectividad persiguen intereses contrarios, las conductas se interceptan o interfieren por la acción de unos y otros, y entonces, surgen los conflictos entre los componentes de esa agrupación. Estos conflictos se resuelven, mediante instrumentos legales que permiten su pronta y satisfactoria solución.

Es así como se elabora un conjunto de reglas que vengan a resolver y satisfacer esta necesidad, la de hacer posible la convivencia pacífica de los individuos que integran una sociedad. Su finalidad es, pues, eminentemente social. La existencia del Derecho no se concibe fuera de la colectividad, por lo que se justifica en ella misma, y tal es su dimensión que su finalidad es conservarla, armonizando en lo posible las diversas esferas de acción de sus componentes. En consecuencia, el Derecho no puede concebirse fuera de la sociedad, puesto que de ella nace y a ella se dirige.

I.3 SOCIOLOGÍA DEL DERECHO

La Sociología investiga los fenómenos sociales, pero existen otras disciplinas que también lo hacen, tales como la Historia, el Derecho, la Filosofía, la Antropología, la Biología entre otras ciencias, pero cada una de ellas desde su peculiar punto de vista.

Así también, la Sociología se subdivide en otros campos propios de la misma, como es la Sociología de la Filosofía, Sociología Genética, Sociografía, Sociología Política, Sociología del Derecho, entre otras, y respecto a esta última haremos su respectivo estudio.

Propiamente, la Sociología del Derecho es un sector especializado de la Sociología en general cuyo objeto es investigar la creación, las transformaciones y la aplicación del Derecho en la realidad social. Así, no cabe destacar que la Sociología del Derecho sea una ciencia autónoma sino que es una subrama de la Sociología, cuyos objetos de estudio son esencialmente específicos.

Esos objetos o especialidades de la Sociología del Derecho los resume el tratadista español José Lorca en el planteamiento sociológico del derecho, de la siguiente forma: "1.- Su captación de la variabilidad inscrita en los hechos; 2.- La ponderación de los elementos extrajurídicos que en su dinámica repercuten; y, 3.- El reconocimiento de la eficacia real de sus mandatos o del arraigo social de las instituciones.

1.- Así, mientras que en la consideración ontológica el ser del derecho es realidad inmutable en su calidad última de ente jurídicamente justo, para el

sociólogo la más elemental apreciación es la de la inestabilidad de unos datos siempre nuevos y siempre desaparecientes.

2.- En segundo lugar, es misión de la sociología del derecho establecer los motivos de esa continua mudanza en la diversidad de los objetos de la experiencia del derecho. Dada la unidad del ser humano en la multiplicidad de sus facetas y habida cuenta que el derecho es una entre las realidades sociales, habrán de estimarse las repercusiones de estas otras realidades sobre aquella específica realidad jurídica.

3.- A lo tercero, en fin, porque la eficacia de las normas o el vigor de las instituciones es la piedra de toque para la efectividad de lo jurídico y para precisar la exactitud de las manifestaciones del derecho".⁽⁶⁾ Atendiendo a estas ideas, podemos decir que la Sociología del Derecho es aquella parte de la Sociología general que considera las manifestaciones concretas y singulares del ente jurídico en la realidad social, esto supone incuestionablemente discriminar qué datos o cosas son o no son jurídicos en el manejo de las leyes, costumbres, usos e instituciones sociales; o sea, en cuáles de ellos se da la síntesis de lo justo con lo seguro en que el ente jurídico consiste, en otras palabras, también podemos afirmar que el Derecho regula las relaciones sociales y éstas en virtud de que están sometidas a las normas jurídicas, se convierten en relaciones jurídicas. Así, por un lado existe la realidad social y por el otro el mundo de la norma jurídica, y éste imprime la calidad sobre la realidad y transforma los hechos sociales en jurídicos.

(6).- Lorca Navarrete, José. Filosofía del Derecho, Editorial Alhambra. España, 1985. pp. 87-88.

Con toda certeza apunta el profesor Luis Recaséns Siches que, "quedan claras dos cosas: a).- El Derecho, que en un determinado momento constituye el resultado de un complejo de factores sociales. b).- El Derecho, que desde un punto de vista sociológico es un tipo de hecho social, actúa como una fuerza configurante de las conductas, bien moldeándolas, bien interviniendo en ellas como auxiliar o como palanca, o bien preocupando en cualquiera otra manera al sujeto agente".⁽⁷⁾ De esta afirmación radica la función de la Sociología del Derecho, en virtud de analizar la relación que hay entre los factores sociales y el orden jurídico, como es el caso, de las urgentes medidas para erradicar la delincuencia, la lucha contra el narcotráfico, el aumento de la penalidad a determinados delitos que han sido calificados como graves y que se reflejan en los respectivos instrumentos jurídicos en virtud de hechos sociales caracterizados de ilícitos y por otro lado, el de investigar los efectos que produce el orden jurídico sobre la realidad social, como es el caso del impacto y reacción de la ciudadanía respecto al aumento de impuestos, como el predial, de luz, agua, y otros servicios públicos. Como también las medidas legales que adoptan las autoridades en el aspecto administrativo, como la suspensión de un día sin poder usar el automóvil por medidas ecológicas.

1.4 SOCIOLOGÍA CRIMINAL

También la Sociología Criminal representa y es una subrama de la Sociología en general, y se le califica de criminal porque concreta su estudio a los hechos

(7).- Recaséns Siches, Luis. Tratado General de Sociología, Op. Cit. p. 582.

delictuosos, sólo que considerados en su totalidad, como es el caso de las pandillas, las organizaciones criminales, las sectas religiosas, entre otras.

La Sociología Criminal, cuyo objeto es estudiar el delito en cuanto fenómeno social, especialmente por lo que hace a los factores sociales que dan origen a la delincuencia, como la marginación, los conflictos culturales, las condiciones económicas y culturales, entre otros, ha sido definida por el tratadista Héctor Solís Quiroga como la ciencia que "estudia la realidad del acontecer criminal colectivo, masivo, estático y dinámicamente, considerando sus causas exógenas y endógenas y sus efectos. La Sociología criminal es la rama de la sociología general que estudia el acontecer criminal como fenómeno colectivo, de conjunto, tanto en sus causas, como en sus formas, desarrollo, efectos y relaciones con otras hechos sociales".⁽⁸⁾ Se trata pues, de una disciplina sociológica que estudia los factores de índole social productores de la criminalidad y que repercuten en la colectividad.

De esta manera esta disciplina, se encarga del estudio de los factores que dan origen a que el individuo delinca, o se conduzca contrariamente al orden jurídico, bien sea en forma individual o colectivamente, factores como la personalidad del delincuente, el grado de preparación académica, el medio social y familiar en que se desarrolla, su habitualidad o reincidencia en la comisión del delito, entre otros temas que es objeto de su estudio, por lo que estas ideas encuentran su apoyo en la inobjetable opinión del maestro Raúl Carrancá y Trujillo

(8).- Solís Quiroga, Héctor. Sociología Criminal, 3a. edición. Editorial Porrúa. México, 1985. p. 6.

al afirmar que la sociología criminal estudia, "en su rama biosociológica, los caracteres individuales del delincuente con el fin de determinar las causas del delito y su grado de temibilidad social; en su rama jurídica estudia la legislación preventiva y represiva de la delincuencia".⁽⁹⁾

Tanto es su importancia, que el juzgador para individualizar la pena necesita el reporte o estudio de la personalidad del procesado para que de este modo tenga una plena idea y el grado de temibilidad del delincuente, y opera tanto en los delitos del orden común como del federal.

1.5 ACUERDO Y CIRCULAR

Primeramente, haremos referencia al acuerdo y enseguida a la circular, como actos administrativos en la esfera del derecho.

El vocablo acuerdo gramaticalmente significa coincidir dos o más personas en el tratamiento o interpretaciones que ha de darse a un asunto; existir armonía respecto a una cuestión o asunto. También puede significar: resolución tomada en común por varios individuos; decisión premeditada de una sola persona; pacto; convenio, tratado; deliberar; y resolver acerca de un determinado planteamiento.

Así también, en el ámbito jurídico, puede tomar diversas acepciones, como las siguientes: a).- La decisión tomada por un servidor público; b).- El acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de servidores públicos; c).- la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por un

(9).- Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl. Derecho Penal Mexicano, 18a. edición. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 47.

inferior; d).- El instrumento para la creación de órganos administrativos, su modificación o extinción; o, e).- Como la forma intermedia, que anuncia la reunión de una autoridad gubernativa con sus colaboradores para tomar alguna decisión.

La doctrina administrativa mexicana en este rubro ha afirmado, como apunta Olga Hernández Espíndola que acuerdo puede ser examinado en un sentido "amplio y otro estricto: a).- en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisivo de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria; b).- en sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior".⁽¹⁰⁾ Otra definición sobre el acuerdo la propone el tratadista Emilio Margáin Manautou, al decir que el "acuerdo es la decisión que toma el Presidente o el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, que viene a resolver un problema o a otorgar derechos a quien va dirigido. En el primer caso es general, abstracto e impersonal, y en el segundo privativo, concreto y personal".⁽¹¹⁾

Por tanto, en mi opinión y atendiendo a las ideas que con antelación hemos apuntado, el acuerdo es a la vez el acto administrativo y la orden dictada por el superior al inferior jerárquico, conforme a una decisión tomada individual o con

(10).- Hernández Espíndola, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 92.

(11).- Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1994. pp. 77-78.

colaboración de sus inferiores inmediatos.

De este modo, la facultad de emitir acuerdos por parte del titular de cualquier dependencia gubernativa estará expresamente en la correspondiente ley orgánica por la cual se regula su actividad, de esta manera el superior jerárquico tiene plenas facultades para dar ordenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto en la ley o en el reglamento respectivo, para cumplir con esos instrumentos legales, o para dictar ordenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio público dentro de la administración pública o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo conforme a derecho.

La doctrina en general se ha encargado de clasificar a los acuerdos en el siguiente orden:

I).- Por su ámbito de aplicación se clasifican en:

- a).- Internos, cuyo contenido y objeto está dirigido a regular actos de la propia institución.
- b).- Externos, cuyo contenido y objeto está dirigido a regular actos de los particulares frente a la institución, o viceversa.
- c).- Mixtos, que tienden a regular actos que conciernen tanto al instituto como a los particulares.

II).- Por su exigibilidad, se clasifican en:

- a).- Obligatorios, cuando aquellos que contienen disposiciones normativas

de carácter general, con el objeto de provocar en las personas a quienes se dirigen, una determinada conducta.

- b).- Declarativos, cuando aquellos se limitan a fijar o reconocer hechos o actos jurídicos, cuyo contenido y objeto se traducen en un deber general de respeto; sin embargo, en ocasiones sirven de base para la expedición de otros que sí son obligatorios.

III).- Por su duración se clasifican en:

- a).- Permanentes, cuando aquellos cuyo contenido y objeto se continúan en el tiempo, en tanto que el superior jerárquico no los revoque, o modifique, como consecuencia de haber variado su criterio en relación con los actos que regulan.
- b).- Transitorios, cuando aquellos cuyo contenido y objeto se agotan en el momento en que estos se realizan.

IV).- Por su contenido se clasifican en:

- a).- Constitutivos, que son los que crean reglas jurídicas complementarias con el objeto de resolver cualquier controversia o situación jurídica que se plantee a la institución y que no esté prevista en la ley o su respectivo reglamento.
- b).- Instrumentales, que son los que establecen reglas de procedimiento de carácter interno o externo, cuyo objeto es ajustar a ellas las funciones de las diversas dependencias de la institución, o bien, las

actividades de los particulares frente a la institución.

c).- Interpretativos, que son aquellos cuyo contenido y objeto es fijar el espíritu, significado o alcance que debe darse a tal o cual disposición de la ley o del respectivo reglamento.

V).- Por razón de los sujetos se clasifica en:

- a).- En generales, cuando aquellos cuyo contenido y objeto tienden a regular, satisfacer o proteger intereses de carácter colectivo, relacionados con la función de la institución.
- b).- Particulares, cuando aquellos limitan su contenido y objeto a casos concretos.

Por lo que hace a las circulares, se fundamentan en los ordenamientos jurídicos vigentes y tienen como finalidad la mejor marcha de la institución en muchos casos, están encaminadas a disipar dudas, a fijar el alcance que le imprimió el legislador a las disposiciones legales y, en algunos otros, los menos, a crear realmente una verdadera norma rectora de organización interna, necesaria para el desempeño de las funciones públicas.

De este modo, Roberto Báez Martínez define a la circular en "sentido genérico porque puede abarcar las circulares de los particulares y de las autoridades. Generalmente, integran una serie de disposiciones de carácter interno, dirigidas de los órganos superiores a los inferiores, a fin de especificar la interpretación de normas, acuerdos, decisiones o procedimientos. Los principios

que rigen o norman a la circular son los siguientes: a).- deriva de las facultades de decisión y mando de los órganos superiores, dentro de la relación de jerarquía, hacia los inferiores, y mediante ellas se precisan interpretaciones, actividades y procedimientos; y, b).- por lo general, no requiere una estructura determinada ni publicidad. Desde luego, es escrita y muchas veces se envía por correo a los interesados. Cuando las circulares contengan disposiciones reglamentarias o generales, se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación".⁽¹²⁾

Por su parte, el tratadista español Fernando Díez Moreno afirma que "es una disposición de rango inferior dentro de la jerarquía normativa, por debajo de la Ley, el Decreto y la Orden ministerial, que regula, generalmente, aspectos organizativos o internos de una materia. Las circulares son emitidas por los órganos administrativos con rango de Dirección General."⁽¹³⁾

En base a estas ideas, podemos señalar que la circular es el documento de orden interno, por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del servidor público jerárquicamente superior a los subordinados, que disponen la conducta por seguir respecto a ciertos actos o servicios públicos.

La circular se encuentra en la escala jurídica, abajo de la ley y del reglamento y antes del acto concreto; es básicamente, de naturaleza interpretativa.

Las circulares, como toda norma jurídica, no surgen caprichosamente, están

(12).- Bdez Martínez, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. México, 1990. p. 26.

(13).- Díez Moreno, Fernando. Diccionario Jurídico Espasa. Fundación Tomás Moro. Espasa-Calpe. España, 1993. p. 161.

sujetas para su elaboración a un proceso que por su fundamentación las justifique, y que es el siguiente: a).- surge o se previene la necesidad; b).- se lleva a cabo un planteamiento; c).- se elabora un anteproyecto; d).- se discute entre, a veces, entre el superior jerárquicamente y sus colaboradores, sea unilateral o conjuntamente; e).- se aprueba, y, -f).- se da a conocer por escrito a sus destinatarios.

Las necesidades actuales, en las diversas actividades de toda institución, son múltiples, y la doctrina administrativa las clasifica las circulares en: a).- propiamente internas; b).- de interpretación y alcance de los preceptos jurídicos que regulan la institución; y, c).- de creación de normas.

Las de orden propiamente interno abordan aspectos que conciernen a lo administrativo, directa o indirectamente. Las circulares sobre interpretación y alcance de los preceptos jurídicos desentrañan el espíritu impreso por el legislador a las diversas normas que regulan la función pública, para así llevar a cabo una exacta aplicación de la ley. Las circulares que crean disposiciones diferentes sobre cuestiones medulares en el orden funcional realizan una función de integración. En multitud de ocasiones se advierten las llamadas "lagunas de la ley", que pueden darse en todos los ordenamientos jurídicos que regulan a toda institución.

Finalmente, podemos resumir los principios que rigen a la circular en los siguientes términos: a).- es un acto administrativo unilateral o en ocasiones bilateral; b).- tiene carácter interno; c).- puede trascender a la vida de los

governados, sin causarles perjuicio; d).- deben sujetarse a la ley y al reglamento respectivo.

1.6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y SU FUNCIÓN SOCIAL

La Procuraduría General de la República, como órgano integrante de la Administración Pública Centralizada, tiene como funciones básicas las de Ministerio Público Federal, la representación de la Federación y de la sociedad, y la asesoría jurídica del gobierno federal, las cuales constituyen exclusivamente funciones de carácter administrativo más no de orden legislativo ni judicial.

El Procurador General de la República es el titular de la Procuraduría y preside la institución del Ministerio Público Federal; es un colaborador inmediato del Presidente de la República Mexicana, que éste nombra y remueve libremente. Por lo que acertadamente el tratadista Miguel Acosta Romero lo define como "un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado por el Presidente con aprobación del Senado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional) e informa anualmente al Congreso de la Unión".⁽¹⁴⁾

Como Ministerio Público Federal, al Procurador General de la República le incumbe la persecución de los delitos federales; tiene bajo su autoridad y mando a la policía judicial; solicita, a la autoridad judicial las órdenes de aprehensión

(14).- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. (Primer Curso). 12a. edición. Editorial Porrúa. México, 1995. p. 148.

contra los inculpados; busca y presenta las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; hace que los juicios se sigan con toda seguridad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pide la aplicación de las penas e interviene en todos los negocios que la ley determine.

En su carácter de representante legal de la Federación y de la sociedad, el Procurador General de la República interviene personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre las Poderes de un mismo Estado, e interviene, por sí o por medio de sus agentes, en todos los negocios en que la Federación sea parte y en los casos de los diplomáticos y cónsules generales.

El Procurador, como asesor del Gobierno Federal, da opinión jurídica sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes. Si son federales somete al Presidente de la República las reformas pertinentes, y en caso de las locales, sugiere a las entidades federativas las reformas respectivas; promueve la contradicción de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito; emite opinión sobre la constitucionalidad de proyectos de leyes que le somete el Ejecutivo Federal; dictamina los negocios que éste le solicita. Emite acuerdos y circulares para la mejor procuración de la justicia federal.

Los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos precisan el funcionamiento y las atribuciones otorgadas a la Procuraduría General de la República, o para el debido cumplimiento de su función

pública como órgano regulador de la administración de justicia; y por otro lado, su correspondiente ley orgánica y su reglamento la organizan.

Por consiguiente, el titular de la Procuraduría General de la República cumple su función social y que sin apartarse de lo jurídico, en el cumplimiento de las atribuciones que la propia ley le confiere, además de otros aspectos, como los informes que debe de rendir al Congreso de la Unión sobre su actividad en la lucha contra el delito así como a la opinión pública; además de la publicidad de los acuerdos y circulares para saber sobre el contenido de dichos actos administrativos y su trascendencia interna o externa, según sea el caso, por lo que la legalidad y eficiencia de esas actividades dará nota característica de su función social, que incuestionablemente denota el cumplimiento de la ley para beneficio de la sociedad.

1.7 MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL

La palabra ministerio viene del latín “ministerium”, que significa cargo que ejerce uno, empleo, oficio u ocupación, especialmente noble y elevado. Por lo que hace a la expresión público, ésta deriva también del latín “publicus-populus”, que significa pueblo, indicando lo que es notorio, visto o sabido por todos, se aplicaba a la potestad o derecho de carácter general y que afecta en la relación social. En su acepción gramatical, el Ministerio Público significa cargo que se ejerce en relación al pueblo.

En su sentido jurídico, son diversas y múltiples las definiciones que podemos encontrar sobre el Ministerio Público, por lo que para el tratadista Guillermo Colín

Sánchez "es una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo) que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".⁽¹⁵⁾

Por su parte, Jorge Garduña Garmendía define al Ministerio Público partiendo de las funciones que el mandato constitucional le ha asignado y a la expansiva actividad que se le ha otorgado en las leyes respectivas para afirmar que "es el órgano al cual el Estado ha facultado para que, a nombre de éste, realice la función persecutoria de los delitos cometidos y en general vigile el estricto cumplimiento de las leyes, en todos los casos que las mismas asignen".⁽¹⁶⁾

Por nuestra parte, consideramos al Ministerio Público Federal como la institución dependiente del Ejecutivo Federal presidido por el Procurador General de la República, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos de carácter federal y hacer que los juicios se sigan con todo apego a derecho para que la administración y procuración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los actos que la ley correspondiente lo faculte para ello.

1.8 AVERIGUACIÓN PREVIA

Considerando el proceso penal como una relación jurídica, podemos decir que existen diversos actos que desarrollan los sujetos que participan en su preparación. Consecuentemente, estos actos provienen de mandatos expuestos

(15).- Collín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 13a. edición. Editorial Porrúa, México, 1992, p. 87.

(16).- Garduña Garmendía, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. Grupo Noriega Editores. México, 1991. p. 23.

por la ley, los que además se ajustan a formas, formalidades y, en algunos casos, a solemnidades.

Dentro de la relación procesal, el juzgador es quien tiene a su cargo prevenir los actos de decisión, para lo cual no actúa aisladamente, pues requiere de la participación de sujetos determinados que le den vida al propio proceso para que éste pueda avanzar hasta el último momento procesal: el pronunciamiento de la sentencia.

Siendo acusatorio el sistema adoptado por nuestro sistema jurídico, será precisamente el Ministerio Público quien, por medio del ejercicio de la acción penal, provoque el órgano jurisdiccional las resoluciones correspondientes al caso y, a su vez, origine los actos defensivos a cargo del acusado y su defensor.

Como ya lo hemos expuesto, nuestra Carta Magna crea la institución del Ministerio Público Federal (artículos 21 y 102) y precisa sus atribuciones esenciales. Mientras que su correspondiente ley orgánica y su reglamento lo estructuran y organizan señalando específicamente sus correspondientes funciones públicas.

El periodo de preparación de la acción penal se inicia con la denuncia, acusación o querrela y concluye cuando el Ministerio Público Federal está en aptitud de ejercitarlo, de tal suerte que con la consignación de los hechos o noticia del delito al órgano jurisdiccional, se inicia el proceso y, con ello, su instrucción.

La acción penal da vida al proceso y para que pueda ser ejercitada, será indispensable preparar su ejercicio durante la etapa de averiguación previa. Sin

embargo, para que el Ministerio Público pueda ejercitar sus atribuciones, es necesario que se cumpla previamente, es decir, con antelación, con determinados requisitos de procedibilidad.

Así pues, los requisitos de procedibilidad son los medios legales que se dan para que se inicie el procedimiento penal, pero en forma más técnica explica el tratadista César Augusto Osorio y Nieto que los requisitos de procedibilidad "son las condiciones legales que deben cumplirse para iniciar una averiguación previa y en su caso ejercitar la acción penal contra el responsable de la conducta típica".⁽¹⁷⁾

De este modo, aquellos se encuentran debidamente expresados en el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, que textualmente dice: "No se podrá librar orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que proceda DENUNCIA, ACUSACIÓN O QUERRELLA de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado".

Por tanto, la denuncia, junto con la acusación o querrela, son las únicas instituciones jurídicas como requisitos de procedibilidad para iniciar el procedimiento penal aceptadas por el artículo 16 Constitucional que permiten al Ministerio Público el conocimiento de los delitos.

En este orden de ideas, primeramente, denunciar, quiere decir comunicar,

(17).- Osorio y Nieto, César Augusto. La Averiguación Previa, 7a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 7.

esto es, que cualquier persona puede denunciar algún delito, o un hecho que en un momento determinado considere que existe una conducta típicamente antijurídica y culpable, de oficio, pondrá entonces en posibilidad al Ministerio Público para intervenir y determinar si existe o no la comisión de un delito.

En la doctrina procesal penal mexicana, existen abundantes conceptos sobre la denuncia, por tanto, para fines de nuestra exposición, citamos la que nos proporciona el maestro Carlos Oronoz Santana, quien afirma que la denuncia "es la relación de hechos que se consideran delictuosos ante el órgano investigador, quien inicia la diligencia que se conoce como averiguación previa".⁽¹⁸⁾ En otras palabras, es la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellas.

Estos conceptos nos permiten analizar los elementos que componen a la denuncia como medio o requisito de procedibilidad.

a).- Es una relación de actos que se estiman ilícitos penales, lo cual consiste en exponer en forma sencilla los hechos presuntamente delictuosos que integran la posible comisión de un delito, sin que exista en el ánimo de quien los narra el deseo de que se castigue al sujeto activo del delito.

b).- Se presenta ante el órgano investigador (Ministerio Público), lo que significa que dicha narración debe hacerse precisamente ante el órgano investigador, y no ante otro distinto, significando con ello que sólo ante él es

(18).- Oronoz Santana, Carlos. Manual de Derecho Procesal Penal, 6a. edición. Grupo Editorial Noriega. México, 1994. p. 66.

válida la denuncia, en virtud de que a este órgano se le encomienda en exclusiva la investigación de los delitos, en los términos que estipula el artículo 21 Constitucional.

c).- Puede ser hecha por cualquier persona, toda vez que se encuentra la posibilidad de que tal narración puede ser expuesta por cualquier individuo, testigo de los hechos o no, en donde se presenta un acto delictuoso, que en el ejercicio cotidiano se subsana al exigirle algún elemento de convicción que haga creíble su dicho.

En algunos casos, para que se inicie el procedimiento y puede darse válidamente el proceso penal, doctrinal y legislativamente se ha señalado la necesidad de satisfacer previamente determinados requisitos para proceder en contra de quien ha infringido una norma jurídico-penal. Este requisito de procedibilidad, como técnicamente se le denomina, es la querrela o acusación, derivada del mismo segundo párrafo del artículo 16 Constitucional.

De esta manera, para Alberto González Blanco, la querrela "es el derecho que se concede a la víctima de un delito que por disposición de la ley se persigue a instancia de parte, para poner ese hecho en conocimiento del órgano competente, y expresar su voluntad de que se proceda en contra del delincuente".⁽¹⁹⁾

Del anterior concepto, se desprenden los siguientes elementos que integran a la querrela, y son: a).- una manifestación de conocimiento sobre hechos

(19).- González Blanco, Alberto. El Procedimiento Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1975. p. 89.

delictuosos, y una expresión de voluntad a efecto de que se lleva adelante la persecución procesal; b).- puede ser presentada por el ofendido, por su representante legítimo, o por su apoderado jurídico; y, c).- opera únicamente en los casos de los delitos que se persiguen a instancia de la parte agraviada, y que expresamente así lo señala la ley penal.

Analizando el primer elemento, señalamos que la querrela, es el relato de hechos constitutivos de delito que hace el sujeto pasivo (titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro), por sí o por medio de su representante legal (por ejemplo los padres o tutores que representan a los menores de edad), o apoderado legal el Ministerio Público. Asociada a esta participación de conocimiento, debe existir siempre la expresión de voluntad del ofendido para que se proceda en contra de una o varias personas, determinadas o determinables.

En cuanto al segundo elemento, entendemos y se reputa como parte ofendida, aquella que haya sufrido algún perjuicio con motivo no del delito, sino con motivo de los hechos querellados.

No se puede soslayar el hecho de que el Ministerio Público no investiga propiamente delitos, sino hechos presuntivamente constitutivos de delito, y éste se perfecciona -a nuestro juicio- a la luz del Derecho cuando queda comprobado el cuerpo del delito, y sólo en el proceso penal puede darse ese momento. Tratándose de personas facultadas para querellarse, solamente con que acuda ante el Ministerio Público la parte ofendida o su representante legal para que proceda.

El tercer elemento, opera únicamente en el caso de los delitos que se persiguen a petición de la parte agraviada. La querrela se plantea en el caso de los llamados "delitos privados", para cuya persecución predomina el interés privado sobre el público. Aún cuando dentro de la evolución general del sistema penal mexicano, la persecución privada constituye una fase generalmente superada, razones de política criminal han mantenido cierto ámbito de vigencia de la querrela.

Los motivos en los que se funda esta política, residen en que, al lado del interés social de que se investiguen y sancionen los delitos, existen ciertos intereses particulares sobre bienes un tanto subjetivos en los que, dada su subjetividad, sólo al titular del bien jurídico lesionado puede determinar cuando su lesión constituye una acción antijurídica.

Antes de continuar con nuestra exposición, queremos dejar clara la confusión que existe sobre el término de "acusación" que emplea el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, toda vez que dicho precepto estipula que: "No podrá librarse orden de aprehensión sino por autoridad judicial y sin que proceda DENUNCIA, ACUSACIÓN O QUERRELLA de un hecho determinado que la ley señale como delito,..." De este modo debe de entenderse que la acusación es el género cuyas especies son la denuncia y la querrela.

Por otro lado, es importante señalar que nuestra propia Carta Magna, en su fracción III, del artículo 20, señala textualmente lo siguiente: "SE LE HARÁ SABER en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a

su consignación a la justicia, EL NOMBRE DE SU ACUSADOR y la naturaleza y CAUSA DE LA ACUSACIÓN, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria; "Esto nuevamente nos permite señalar a la acusación como género y no como especie.

Por consiguiente, estas ideas lo confirman la autorizada opinión del tratadista Manuel Rivera Silva el señalar que el artículo 16 Constitucional, "no estableció tres instituciones diferentes que permitan el conocimiento del delito... Denuncia, querrela y acusación, sino exclusivamente dos: denuncia y querrela o acusación. Querrela o acusación son términos que el legislador usa en forma totalmente sinónima".⁽²⁰⁾

Así, el tratadista Julio Acero, acertadamente, señala que "...denuncia puede hacerla cualquiera, acusación en nuestro derecho corresponde sólo propiamente al Ministerio Público en uso de sus facultades constitucionales".⁽²¹⁾

En efecto, el Ministerio Público, al formular conclusiones acusatorias, imputa directamente a una persona como responsable de la comisión de un delito; en este caso, el empleo del término "acusación", resulta más acertado.

Generalmente, el proceso penal mexicano se divide en cinco etapas procesales, a saber: a).- Averiguación Previa; b).- Instrucción; c).- Conclusiones; d).- Sentencia, y e).- Ejecución. Por consiguiente, para que pueda iniciarse se

(20).- Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal, 23a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 112.

(21).- Acero, Julio. Procedimiento Penal, Editorial Cajica. México, 1977. p. 87.

deben de satisfacer los requisitos de procedibilidad a que alude el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, para que se inicie la averiguación previa.

Así, la averiguación previa comprende desde la denuncia o la querrela (que pone en marcha la función investigadora) hasta el ejercicio de la acción penal, con la consignación, o (en su caso) el acuerdo de archivo con la conclusión de la propia averiguación, o la determinación de reserva, que solamente suspenda a esta etapa procesal.

El vocablo "averiguación", proviene del latín "ad", "a", y "verificare", y éste a la vez de "verum", que significa lo verdadero, y de "facere", que significa hacer. Por lo que significa indagar la verdad hasta conseguir descubrirla.

Por lo que hace a su concepto, afirma el maestro Juan José González Bustamante que la "averiguación previa, llamada también fase preprocesal, es la que tiene por objeto investigar el delito y recoger las pruebas indispensables para que el Ministerio Público se encuentre en condiciones de resolver si ejercita o no la acción penal. Es, en otros términos, el medio preparatorio al ejercicio de la acción".⁽²²⁾

Por su parte, el tratadista Guillermo Colín Sánchez afirma que "la preparación del ejercicio de la acción penal se realiza en la averiguación previa, en ejercicio de la facultad de Policía Judicial, practica todas las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar la acción penal, debiendo integrar,

(22).- González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, 10a. edición. Editorial Porrúa, México, 1991. p. 123.

para esos fines, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad".⁽²³⁾

Por nuestra parte, consideramos a la averiguación previa como el conjunto de actividades de investigación de la existencia del cuerpo del delito y probable responsabilidad, formadas tanto por las diligencias llevadas a cabo por el Ministerio Público como preparación del ejercicio de la acción penal, como por las practicadas en forma excepcional por la autoridad judicial a solicitud de la representación social.

De este modo, se estima que la misma es de trascendental importancia legal como base del procedimiento penal que se instruya a una persona considerada como presuntamente responsable de determinado hecho ilícito, y de su debida integración por parte del representante social depende que el juzgador, al resolver la situación jurídica del consignado, con fundamento en los extremos del artículo 19 Constitucional, determine decretar auto de formal prisión o de libertad por falta de elementos para procesarlo judicialmente.

1.9 DETENIDO

Dentro de la terminología procesal penal, la denominación de detenido como el de indiciado son equivalentes o sinónimos, debido a que este término o vocablo significa que se trata de un sujeto en contra de quien existe sospecha o indicios de que cometió algún delito, porque se le ha señalado como tal, y por tanto es objeto de una averiguación previa ente el Ministerio Público.

La detención encuentra su regulación jurídica en los preceptos que enuncia

(23).- Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Op Cit. p. 257

nuestra Carta Magna, y es precisamente en el artículo 16, de lo cual hacemos el siguiente análisis.

Así pues, textualmente el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional señala "No podrá librarse orden de APREHENSIÓN sino por autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y si existen datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado".

De este enunciado constitucional podemos decir lo siguiente: a).- Que toda orden de aprehensión debe salir o emanar de autoridad judicial, y jamás de una administrativa porque carece de dicha facultad, por lo que de actuar en sentido contrario sería violatorio a las garantías individuales; b).- Para que la autoridad judicial dicte una orden de aprehensión deberá de existir previamente un requisito de procedibilidad para ello, como es una denuncia, querrela o acusación que constituyen hechos delictuosos; c).- Dichos requisitos de procedibilidad deben ser apoyados por declaración de testigos, y otras pruebas aceptadas conforme a derecho que hagan efectivo y comprobable el cuerpo del delito y por tanto, también, comprobar la responsabilidad penal del indiciado.

Ordena el cuarto párrafo del artículo 16 Constitucional lo siguiente: "En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede DETENER al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público".

Primeramente, debemos de hacer notar que la voz "flagrancia", proviene del vocablo "flagrar" y éste del latín "flagare", que significa arder o resplandecer como fuego o llama, de manera que, etimológicamente, el término delito flagrante se refiere al hecho vivo, actual o momentáneo, cuya observación convence ampliamente a un testigo de que está presenciando la comisión de un delito, por lo que el delincuente es sorprendido precisamente en el momento de cometer un ilícito de orden penal.

Respecto al precepto constitucional que nos ocupa, nos permitimos transcribir la autorizada opinión del tratadista Sergio García Ramírez quien afirma categóricamente que "como se ve...se estatuye una doble prevención: la ya citada, que atañe al captor, y la que concierne a la autoridad que recibe el detenido; ponerlo a disposición del Ministerio Público, que es, a su turno, la única autoridad facultada para recibir en forma la denuncia, decretar la detención del sujeto, llevar adelante la averiguación previa del delito y ejercitar la acción penal o disponer el no ejercicio de ésta.

Es evidente que el precepto constitucional quiere dar al ciudadano la doble garantía de que no será detenido por más tiempo que el estrictamente indispensable para que se resuelva su situación jurídica, y que las actuaciones conducentes a investigar los hechos y decidir sus efectos jurídicos serán practicadas por una autoridad competente".⁽²⁴⁾

Atendiendo a estas ideas y lo que estipula el texto constitucional, el

(24).- García Ramírez, Sergio. El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. (La Reforma de 1993-1994). Editorial Porrúa. México, 1994. p. 17.

constituyente acertadamente pone de manifiesto un equilibrio entre una mejor protección de los derechos del indiciado o detenido y una adecuada instrumentación de las facultades investigadoras del Ministerio Público. Esto se explica en el sentido de que el detenido en caso de flagrancia será entregado sin demora al Representante Social, y por consiguiente se fija un límite temporal preciso a su privación de libertad; y después, porque otorga ese mismo lapso de tiempo o plazo al Ministerio Público para integrar los elementos que han de permitirle la acción penal.

Antes de continuar con nuestra exposición debemos hacer notar la diferencia que existe entre las voces legales de "detención" y la de "aprehensión". Humberto Briceño Sierra apunta que "sería sumamente útil saber que aprehensión, por ejemplo, es la privación de la libertad proveniente de la autoridad judicial, en tanto que la detención es la privación efectuada por los agentes ejecutivos a por los particulares en el caso de flagrancia.

Lo recomendable es, pues, que a través de la ley ordinaria, de la jurisprudencia y de la doctrina se depuren estas palabras y si opte por llamar aprehensión a la actividad judicial, y detención a la administrativa o particular; y sobre esta última conviene advertir que no se trata propiamente de un acto ejecutivo, porque ya se ha expresado que la ejecución es la realización coactiva de la instrucción dada por la autoridad, y cuando el particular detiene en caso de flagrancia, no realiza una instrucción, aunque sí

emplea su fuerza física legalizadamente".⁽²⁵⁾

Lo anterior nos lleva a afirmar que el Constituyente emplea el término "aprehensión" para referirse, exclusivamente, a la privación de la libertad del detenido que es resultado de una orden judicial, en tanto que el vocablo "detención", es para designar la privación de la libertad del detenido a consecuencia de un mandato del Ministerio Público (en caso de urgencia) o de la acción de cualquier persona (en caso de flagrancia).

Dispone el párrafo quinto del artículo 16 Constitucional lo siguiente: "Solo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial o por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ORDENAR SU DETENCIÓN, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder".

Respecto a este precepto constitucional podemos hacer el siguiente análisis:

a).- La detención debe ser en caso urgente, de tal modo de que exista un temor fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, esto es, que ese riesgo debe ser actual y fundado en fuertes motivos y razones que aprecie objetivamente el Representante Social, por lo que el riesgo existe permanentemente.

(25).- Briceño Sierra, Humberto. El Enjuiciamiento Penal Mexicano, 4a. edición. Editorial Trillas. México, 1991. pp. 72 y 73.

b).- La detención debe ser por delito grave que así lo califique la ley penal, por lo que su calificación se caracteriza en que el legislador pone mayor penalidad a determinados delitos y protege por consiguiente bienes jurídicos tutelados por la norma jurídico-penal, como es el caso de homicidio, secuestro, delitos contra la salud, entre otros.

Ante esta fórmula constitucional, nos permitimos transcribir la autorizada opinión del maestro Sergio García Ramírez, quien afirma que "no deja de ser interesante advertir que la Constitución utiliza -si bien se trata de instituciones diferentes en el mismo artículo 16- los conceptos de "delito grave", para los fines de la detención en supuesto de urgencia, y de "delincuencia organizada" para los efectos de la detención por un período duplicado (noventa y seis horas) ante el Ministerio Público.

Si el delito grave justifica -en concepto del legislador una detención ordenada por autoridad administrativa, como salvedad a la regla garantizadora de la orden judicial, pudo justificar también la prolongación del periodo detentivo ante el propio Ministerio Público. Si el delito cometido al través de una organización criminal explica y justifica una restricción con respecto a la regla garantizadora general, también pudo determinar la otra salvedad a la garantía general: detención urgente, dispuesta por el Ministerio Público. Las razones que sustentan cada una de estas soluciones normativas, de lege lata, parecen suficientes para fundar también las otras, que menciono de lege ferenda, pero que debió considerar -admitiéndolas o

desechándolas razonablemente el legislador constituyente".⁽²⁶⁾

c).- El Ministerio Público debe estar en la imposibilidad de ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, lo cual significa, a contrario sensu, que estando en funciones, en días y horas hábiles las autoridades judiciales, debe de ocurrir a ellas, por ejemplo, para solicitar una orden de aprehensión.

d).- La detención será ordenada por el Ministerio Público, por lo que a esta Representación Social, que se caracteriza por tener el monopolio de la acción penal, solamente, por disposición constitucional tiene la facultad de ordenar la detención de un indiciado, en caso urgente, durante la averiguación previa.

e).- El Ministerio Público deberá fundar y expresar los indicios que motiven su proceder, por lo que este requisito se encuentra nuevamente en el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, por lo cual toda orden de molestia deberá constar en mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento penal.

Por lo que hace al párrafo sexto del artículo 16 Constitucional, dispone que: "En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del DETENIDO deberá inmediatamente ratificar la DETENCIÓN o decretar la libertad con las reservas de ley".

Atento a lo que dispone esta fórmula constitucional, queda a criterio del

(26).- García Ramírez, Sergio. El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. (La Reforma de 1993-1994). Op. Cit. pp. 22-23.

juzgador una vez recibida la consignación del detenido en casa de urgencia o flagrancia, en valorar la legalidad o ilegalidad de la detención conforme a los requisitos de procedibilidad que señala el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional, es decir, calificará conforme a derecho si ratifica o no la licitud o legalidad de la privación de la libertad efectuada durante la averiguación previa. De tal suerte que esa resolución judicial propiamente no se ocupa del fondo del asunto, y en consecuencia, deja jurídicamente viva la posibilidad de que el Representante Social, con posterioridad y haciendo más efectiva los elementos del tipo penal del delito que se le imputa al indiciado, solicite la orden de aprehensión de éste.

En este orden de ideas, ordena el séptimo párrafo del artículo 16 Constitucional lo siguiente: “Ningún indiciado podrá ser RETENIDO por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal”.

Como se ha afirmado, la detención en su sentido técnico como lo señala el Constituyente, resulta un acto voluntario, es decir, de acción que se ejecuta instantáneamente, con el propósito inmediato de privar de la libertad a una persona, sin que ese acto sea formalmente ordenado por una autoridad judicial (órgano jurisdiccional). Por otro lado, el verbo “retener” que se emplea al principio

del enunciado constitucional en cita, necesariamente debo de interpretarse como la prolongación en el tiempo de esa privación de la libertad, que se lleva a cabo durante la averiguación previa.

Por consiguiente, una persona detenida, indiferentemente por caso urgente o por flagrancia, el Representante Social podrá detenerla y continuar la averiguación previa hasta un máximo de tiempo de cuarenta y ocho horas; por lo que el Ministerio Público durante ese lapso de tiempo está obligado a ejercer la acción penal con la facultad que le otorga el artículo 21 Constitucional, o en caso contrario, poner en libertad al detenido, lo cual por ninguna circunstancia le impide continuar la integración de la averiguación previa.

Estas ideas las complementamos con la autorizada opinión de Sergio García Ramírez quien afirma que "en rigor, la retención de que habla la Ley Suprema -que conserva, sin necesidad, el viejo eufemismo- es una especial de la detención: ésta existe desde que el individuo es privado de su libertad por cualquier persona en el supuesto de flagrancia, o por el Ministerio Público en el de urgencia, y la ley secundaria ya advierte que incumbe al Ministerio Público decretar formalmente la detención del individuo. Continuará dicha situación hasta que el sujeto quede en libertad -provisional o definitiva, en sede administrativa- o sea consignado a su juzgador.

Inclusive aquí proseguiré la detención -si no se dispone la libertad provisional- hasta que el juzgador dicte auto de formal prisión. A partir de éste, la detención se convertiría en prisión preventiva. Se trata, por supuesto, de un

tecnicismo. Para diversos fines legales esa privación de libertad tiene unidad; ocurre, por ejemplo, para el cómputo de la pena privativa de libertad, en los términos del último párrafo del artículo 20 Constitucional, que previene: "En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la DETENCIÓN".

Este plazo de detención obedece, única y exclusivamente, a los requerimientos de la averiguación previa: se necesita cierto tiempo, razonablemente, para realizar aquélla y decidir con suficiencia, sobre el ejercicio de la acción penal, la continuación de la indagación sin detenido, la reserva o el no ejercicio de la acción penal".⁽²⁷⁾

En definitiva, tomando en cuenta el enorme valor de la libertad personal, el artículo 16 Constitucional dice en que casos se puede detener a una persona, con motivo de una real o supuesta responsabilidad penal. Se trata única y exclusivamente de tres hipótesis: flagrancia, urgencia y orden de aprehensión.

(27).- García Ramírez, Sergio. El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano, (La Reforma de 1993-1994). Op. Cit. p. 31.

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURÍA

GENERAL DE LA REPÚBLICA

CAPÍTULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

2.1.- Época Prehispánica.

2.2.- Época Colonial.

2.3.- En el México Independiente.

2.4.- En la Constitución de 1917.

2.5.- Posteriores Leyes Orgánicas que estructuraron la Procuraduría General de la República.

2.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA

Poco o nada es lo que hoy en día conocemos de nuestro derecho prehispánico anterior a la llegada de la conquista de los españoles, debido principalmente a que el sistema jurídico precolombino era totalmente consuetudinario, y solamente en aspectos relevantes era escrito, lo cual hace, si no se pone en escrito, que el mismo tienda a perderse con el paso del tiempo; la destrucción de la mayor parte de fuentes de conocimiento y demás testimonios originales, precisamente en la conquista; y por último, la escasa información fidedigna con que contamos en lo referente a las últimas décadas anteriores a la misma conquista.

A pesar de ello y de contar con escasa información sobre la organización judicial prehispánica, indudablemente que debieron haber tenido leyes y funcionarios públicos asignados a la administración de justicia penal.

Se llama Derecho Indígena o Prehispánico "a todo el que rigió hasta antes de la llegada de Hernán Cortés, designándose así no sólo al orden jurídico de los tres señoríos principales (el azteca, el maya y el tarasco), sino también al de los demás grupos".⁽²⁸⁾ Por su importancia y transcendencia nos referiremos al pueblo azteca.

El antiguo pueblo azteca se caracterizó por el rigor de su sistema jurídico en todos sus ámbitos: elemento común de todos los pueblos conquistadores que

(28).- Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 34a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. P. 40.

ejercen el poder para adquirir todo el poder omnímodo, haciéndose obedecer por el temor. No obstante, en el derecho penal azteca, encontramos ciertos ordenamientos de esta naturaleza que castigaban conductas contrarias a las costumbres que imperaban en aquella época.

Cada delito tenía su pena y era aplicado en diversas formas, la más frecuente e interesante por su forma de aplicación era la pena de muerte, por ejemplo, que variaba según fuera el delito, y la calidad del delincuente, en forma general se producía la muerte por la horca; el robo en el mercado se castigaba con la muerte a palos o a pedradas, y quien asaltaba en los caminos era públicamente apedreado.

En consecuencia, la pena de muerte se aplicaba de diversas maneras, a saber: a).- la horca; b).- a palos; c).- a pedradas; d).- con garrote; e).- en la hoguera; f).- ahogándolos; g).- aplastándoles la cabeza entre dos grandes piedras; y, por descuartizamiento.

La administración de la justicia estaba a cargo de órganos especiales y se estructuró detalladamente, en cuya cúspide se colocaba el Rey, le seguía jerárquicamente el "cihuacóatl" con jurisdicción civil y penal en primera instancia, además de funciones de tribunal de apelación respecto de los tribunales inferiores de primera instancia nombrados en sitios lejanos, pero de densa población esta resolución de segunda instancia no era apelable.

Los tribunales de primera instancia eran colegiados, integrándose por tres o cuatro jueces llamados "tlacatécatl"; tenían jurisdicción civil y penal, sus

resoluciones penales no eran apelables, y solamente en casos excepcionales lo eran ante el "cihuacóatl". En los distintos barrios o calpulli, funcionaban tribunales llamados "teuctli", conocían y fallaban asuntos de poca monta, tanto civiles como mercantiles, y por lo que hacía a los penales, conocían de delitos no graves o faltas no trascendentales, por lo que solamente se obligaban a informar al tribunal superior. Estos jueces eran elegidos por el pueblo, así como los funcionarios encargados de la vigilancia y cuidado de cierto número de familias, las cuales habitaban los diferentes barrios.

Un gran sector de la doctrina acepta ampliamente que en la administración de la justicia penal azteca se puede hallar el antecedente más remoto del Ministerio Público en la figura de un funcionario judicial denominado "tlatoani", quien representaba a la divinidad y gozaba de la libertad para disponer de la vida, patrimonio y libertad individual de cualquier persona, por lo que entre sus múltiples facultades estaba el de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque no los aprehendía, de tal manera, debido a su rango sacerdotal, delegaba esa función a los jueces.

Por ello, es categórico el maestro Guillermo Colín Sánchez al decir que las funciones del tlatoani y las "del Cihuacóatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho".⁽²⁹⁾

(29).- Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, Op. Cit. p. 95.

Sin embargo, hay que reconsiderar este planteamiento, debido pues, a que la sociedad y toda la organización de los antiguos mexicanos se fundaba en un gobierno teocrático-militar, donde no existía propiamente un verdadero sistema penal regido en principios de legalidad, por lo que las arbitrariedades estaban de manifiesto constantemente; además donde la clase sacerdotal, militar y comercial gobernaban a su manera, y todo el poder (público y religioso) se concentraba en ellos.

Por tanto, no existen datos suficientes para asegurar un antecedente del Ministerio Público en la época prehispánica, si tomamos en consideración que todas sus actividades giraban en torno a la religión, la agricultura y las características propias de su gobierno, por lo que es oportuno transcribir algunas ideas del ensayista mexicano Octavio Paz respecto a este cuestionamiento cuando dice que "la sociedad azteca está sumergida en la atmósfera, alternativamente sombría y luminosa, de lo sagrado. Todos los actos están impregnados de religión. El Estado mismo es expresión suya. Moctezuma es algo más que un jefe: es un sacerdote. La guerra es un rito: la representación del mito solar en el que Huitzilopochtli, el Sol invicto, armado de su xiuhcōatl, derrota a Coyolxauhqui y su escuadrón de estrellas, los Centzonhiznahua. Las otras actividades humanas poseen el mismo carácter: política y arte, comercio y artesanía, relaciones exteriores y familiares surgen de la matriz de lo sagrado...El Estado y la Política no habían logrado su autonomía; el poder estaba aún teñido de religión y magia... Y del mismo modo: el carácter absoluto, total y totalitario

del Estado mexicana no es de orden político sino de índole religiosa. El Estado es religión: jefes, guerreros y simples mecehuales son categorías religiosas...El arte y la política, constituyen un lenguaje sagrado compartido por toda la sociedad".⁽³⁰⁾

En este sentido, toda persecución e investigación de los delitos giraba en torno a la religión; los administradores de justicia penal eran sacerdotes, tenían poder absoluto, y disponían de los más altos valores humanos a su arbitrio, por lo que la legalidad de sus actos fue un tema del cual no se ocuparon para ejecución de sus sentencias. Así, el Estado es acusador, juez y defensor al mismo tiempo en asuntos criminales.

2.2 ÉPOCA COLONIAL

Con qué razón se ha dicho que la Colonia fue una espada con una cruz en la empuñadura. Por un lado hirió y mató, y por otro evangelizó. La Colonia tuvo que legislar en parte con dureza y en parte con bondad, lo cual fue un contrasentido durante más de tres siglos (1521-1821) de dominación española, que indistintamente se le denomina con los nombres de: Colonia, Hispánico o Virreinal.

No cabe duda que la Colonia representó el trasplante de las instituciones jurídicas españolas a territorio americano, quedando de este modo abrogadas las leyes del pueblo indígena, a pesar de la disposición del Emperador Carlos V, anotada más tarde en la Recopilación de Indias, en el sentido de respetar y conservar las leyes y costumbres de los antiguos mexicanos, a menos que se

(30).- Paz, Octavio. *El Arco y la Lira*. 5a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1979. p. 289.

opusieran a la fe católica y a la moral; por tanto, la legislación penal, y otras, en la Nueva España fue netamente ibérica.

De este modo, del gran elenco de leyes españolas la institución de Ministerio Público aparece por vez primera en el Nuevo Continente.

Así pues, tenemos en primer término a la Real Audiencia y Chancillería de México que se erigió el 29 de noviembre de 1527 y se le facultó de ordenanzas el 22 de abril de 1528, siguiendo el modelo de las que se dieron para la Real Audiencia y Chancillería de Santo Domingo, en la isla de la Española, y esta a la vez tomaba su estructura de la Real Chancillería de Valladolid.

Las ordenanzas de la Audiencia de México fueron substancialmente reformadas el 12 de julio de 1530. Otra reforma importante fue la del 17 de abril de 1536, en la que se establecía que la Presidencia de la Audiencia de México correspondería al Virrey de la Nueva España. También presentaron innovaciones las llamadas Leyes Nuevas del 20 de noviembre de 1542, fundamentalmente en lo que respecta a las atribuciones gubernamentales de la Audiencia.

Se puede considerar que el período de formación de la Real Audiencia de México concluyó con las reformas de 1568 y 1597, en las que se creó la Real Sala del Crimen integrada por cuatro Alcaldes de Casa y Corte llamados también, en 1568, Alcaldes del Crimen, así como con la creación de la Fiscalía del Crimen de 1597.

El Presidente virtual de la Audiencia de México era el Virrey de la Nueva España, pues siendo el representante personal del Monarca encarnaba todos los

poderes estatales. Por tanto, le correspondía presidir el organismo superior de la administración de la justicia penal.

Sin embargo, aunque el Presidente virtual obligado de este Tribunal, no siendo letrado el Virrey tenía expresa prohibición de intervenir en los negocios de justicia. Ni siquiera estaba facultado a mostrar inclinación u opinión alguna en determinados asuntos. Es más, aunque fuera letrado, ni aun en el caso de desahogarse un recurso de fuerza en el Distrito de la Audiencia, y como prelado ordinario, le era dado intervenir. Pero, en su carácter de Presidente del Tribunal, el Virrey debía firmar todas las sentencias.

Entre los Ministros de la Audiencia y Chancillería de México se encontraban los Alcaldes del Crimen y los Fiscales.

Respecto a estos funcionarios, nos dice el profesor José Luis Soberanes Fernández, que los Alcaldes del Crimen, encargados de la administración justicia "estaba previsto que fuesen cuatro y que en su conjunto constituyesen la Real Sala del Crimen...La existencia de alcaldes del crimen en las audiencias de México y Lima se debe a que las chancillerías de Valladolid y Granada los tenía...En México los alcaldes del crimen podían actuar individualmente en el Juzgado de Provincia o colegiadamente en la sala del crimen,... tenían un estatuto personal similar a los oidores en cuanto a exigencias y prohibiciones,...no participaban en funciones gubernamentales.

Por lo que hacía a los Fiscales, buscar su origen de la fiscalía sería una labor difícil debido a los enormes cambios que sufrió esta institución a lo largo de la

evolución jurídica española.

El sistema de fiscalía se divide en dos grandes apartados, los fiscales del orden civil y los del crimen,... estos se encargaban de promover la observancia de las leyes que versan sobre delitos y penas, convirtiéndose en acusadores públicos, llegando a ser necesaria la intervención del fiscal para la aplicación de sanciones del orden penal.

No podían actuar en juicios eclesiásticos ni desempeñar otro oficio; pero sí podían fungir como jueces en alguna de las salas, siempre y cuando no fueran parte. Los fiscales eran auxiliados por otros letrados a los que se les denominaba "agentes fiscales" o "solicitadores", que vendrían a corresponder a nuestros modernos agentes del ministerio público".⁽³¹⁾

Otro instrumento jurídico sobre procuración de justicia se tenía en la Recopilación de Indias, en la ley dada el 5 de octubre de 1626, y que preceptuaba: "Es nuestra merced y voluntad que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal".

Así también, en la Recopilación de Leyes de 1680 se hace mención a dos fiscales: uno de lo civil y otro de lo penal. Pero, posteriormente hubo un tercer fiscal también encargado de los asuntos civiles, aunque se suprimió en 1778. El 18 de octubre de 1777 se dictó un decreto por el que se creaba una fiscalía más,

(31).- Soberanes Fernández, José Luis. Los Tribunales de la Nueva España. U.N.A.M. México, 1980. pp. 49-50.

especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Fue entonces como en la Audiencia de México llegó a tener un total de cuatro fiscales.

Posteriormente, conforme a la Constitución de Cádiz de 1821, correspondería a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencias de la Península y de Ultramar. Resultado de ello fue el Decreto expedido el 9 de octubre de 1812, en el que dispuso que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales. Asimismo, por Decreto expedido el 13 de septiembre de 1813, las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada una hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el jefe político superior de la provincia, oyendo el parecer de la audiencia y del mismo juez de primera instancia, por ser arduas y elevadas las funciones que ellos tenían que ejercer.

Aunque teóricamente, las funciones principales del Promotor, Procurador Fiscal o denominado simplemente Fiscal, durante la época colonial, eran, como apunta el tratadista Héctor Fix-Zamudio, las siguientes: "a).- defensores de los intereses tributarios de la Corona, actividad de la cual tomaron su nombre; b).- perseguidores de los delitos y acusadores en el proceso penal, y, c).- asesores de los tribunales en especial de las audiencias, con el objeto de vigilar la buena marcha de la administración de justicia".⁽³²⁾

Sin embargo, por otro lado, durante la Época Colonial en nuestro país, "los fiscales asumían el carácter de promotores de la justicia, y como tales realizaban

(32).- Fix-Zamudio, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III. Op. Cit. p. 2128.

una función impersonal, desinteresada y pública, obrando a nombre de la sociedad; pero no se presentaban con los caracteres precisos de la institución, porque no había una unidad de armonía e inspección, ofreciéndose todos los defectos contemporáneos y grandes lagunas en cuanto a las atribuciones de los agentes".⁽³³⁾

Tomando en cuenta estas autorizadas opiniones, podemos considerar que durante esa época la institución del Ministerio Público apenas entraba en una verdadera evolución institucional y legislativa que más adelante permitiría esclarecer su función en la administración y procuración de la justicia penal.

2.3 EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Después del anterior período, surgió el México Independiente el día 22 de septiembre de 1821 con la entrada a la Ciudad de México del Ejército Trigarante. Sin embargo, hay que destacar, que se había apenas formado un nuevo Estado y que no era fácil organizarse de la noche a la mañana en su esfera jurídica, sino que primeramente se organizó en materia política y administrativa, para que con posterioridad hacer lo mismo en otras ramas de la administración pública.

México se había independizado del yugo español, pero no de su legislación, de tal modo que continuaron en vigencia los principales textos legales que tuvieron vigencia durante la Colonia, por consiguiente, poco o nada había cambiado, pero a pesar de ello, la evolución legislativa se fue presentando lentamente, para que se ajustaran a las verdaderas necesidades jurídicas que

(33).- Briceño Sierra, Humberto. El Enjuiciamiento Penal Mexicano, Op. Cit. p. 100.

exigía la vida social del pueblo mexicano.

Así, durante este período funcionaron y entraron en vigor, en primer orden, la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814 que estableció la organización de los tribunales, y se tenía la existencia de dos fiscales letrados, uno para el ramo civil y otro para la materia penal, nombrados por el Congreso a propuesta del Supremo Gobierno.

En fecha 9 de julio de 1824 el Congreso Local del Estado Libre y Soberano de Puebla de los Ángeles, promulga y entra en vigor la Ley Penal Contra Asesinos y Ladrones, estableciendo en forma generalizada que la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes así como la integración del cuerpo del delito se encargaba al alcalde de cada pueblo, así como el desarrollo procesal de la primera instancia, la intervención del fiscal se presenta en la segunda instancia, tenían como función de supervisar el debido cumplimiento del dictado de la ley en su aplicación por los jurados, los fiscales sólo intervenían como supervisores y observadores de la legalidad, restringiéndoles su intervención a la segunda instancia, y la integración del ejercicio de la acción penal se encontraba a cargo de un órgano eminentemente con funciones jurisdiccionales.

Las Leyes Constitucionales de 1836 ordenaban en fecha 23 de mayo de 1837 donde se promulga la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, que constaba de 147 artículos y tres transitorios, como en los Tribunales Superiores debería estar adscrito un agente fiscal, para su intervención en los casos que fueran materia penal, la cual

propuesta por iniciativa del entonces Presidente Anastasio Bustamante.

Esta Constitución instituye, en la "Quinta Ley", una Corte Suprema de Justicia compuesta de once ministros y un fiscal, elegidos del mismo indirecto y complicado modo que el Presidente de la República, facultándola para "nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los Departamentos"; y una Corte Marcial integrada por los individuos de la Justicia y por "siete ministros militares y un fiscal", generales de división o de brigada, designados mediante elección igual a la de los miembros de la Corte Suprema (artículos 2, 5, 12, fracción XVII, 13 y 14).

Las Leyes llamadas Bases Orgánicas de fecha 12 de junio de 1843, llamadas también "Leyes Espurias", en los artículos 116 y 194 ordenaban que fueran adscritos un fiscal en la Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales con rango de Ministro de la Suprema Corte, que conocían de negocios de Hacienda y todos aquellos que fueran de interés público, es decir, que este instrumento legal reprodujo en su totalidad lo ordenado en las Leyes Constitucionales de 1836.

En las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución expedidas por el General Antonio López de Santa Anna del 22 de abril de 1853, en los inicios de su gobierno, contienen un precepto de singular importancia por su similitud con las prevenciones de la vigente Constitución.

Así, se puede leer en su numeral 9º, lo siguiente: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten adelante; para promover

cuanto convenga a la hacienda pública y para que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en punto de derecho; se nombrará un procurador general de la nación con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la corte suprema de justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por la nación y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio. Y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".

Durante el gobierno del Presidente Ignacio Comonfort se dictó el "Estatuto Orgánico de la República Mexicana" de 15 de mayo de 1855, en la cual se dio injerencia a los fiscales para que intervinieran en los asuntos federales, y en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el mismo Presidente, se estableció que todas las causas criminales deberían ser públicas con excepción de los casos que contravinieran la moral pública.

En la Constitución Política de 1857 se estructuraba a la Suprema Corte de Justicia con once ministros propietarios cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general; es la primera vez que se instituye la figura del procurador general, distinguiéndola de la del fiscal. El Texto aprobado disponía, entre otros preceptos, los siguientes: "A todo procedimiento del orden criminal debe proceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad" (artículo 27); "La Suprema Corte de

Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general" (artículo 94).

En los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 encontramos fuertemente arraigada la tradición democrática, y no se quiso instituir la figura del Ministerio Público porque se consideró que no debía privarse a los ciudadanos de su derecho de acusar, y que se le sustituyera por un acusador público, y porque daría lugar a grandes dificultades en la práctica de las diligencias, originando con ello graves dificultades en la administración de justicia penal, pues el juzgador, de esta forma, estaría obligado a que el Ministerio Público ejercitara la acción penal. Una opinión contraria sería en el sentido de que resultaría aberrante que el juez resulte ser, al mismo tiempo parte y dirigente -a su arbitrio judicial- de la marcha del proceso penal, por lo que en aspecto histórico al tratadista Sergio García Ramírez apunta que "así, se equiparó a ambos el ejercicio de la acción (parte ofendida o instancia del Ministerio Público). En el debate congressional, donde triunfó el criterio adverso al Ministerio Público, por una parte estuvo la posición que reprobaba sustraer a los individuos antidemocráticamente, el derecho de acusar, y por otra, el criterio de quienes observaron lo indebido de que el juez fuese parte al mismo tiempo".⁽³⁴⁾

En 1858 entra en vigor la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Juzgados del Fuero Común, siendo Presidente Interino de la República Mexicana don Félix Zuluaga, teniendo esta ley una similitud a los

(34).- García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. 3a. edición. Editorial Porrúa. México, 1980. pp. 232 y 233.

antecedentes estructurales y de atribuciones "que hoy en día -escribe el doctrinario Gustavo Barreto Rangel- el Procurador General de Justicia tiene, haciendo esta ley nuevamente la diferencia entre el fiscal y el procurador general, quienes serán nombrados por el Presidente de la República, con la siguiente organización y atribuciones:

1.- Establece que el Ministerio Fiscal tiene:

- 1.- Una organización propia e independiente.
- 2.- Agregada a los tribunales.
- 3.- Como parte integrante de los tribunales.
- 4.- Para mejor proveer a la administración de justicia y,
- 5.- Sujeto a la disciplina general de los mismos, conforme a la ley.

Es el Representante Legal de los intereses nacionales y del gobierno, teniendo las siguientes categorías:

- a).- De Promotores Fiscales.
- b).- Agentes Fiscales.
- c).- Fiscales de los Tribunales Superiores.
- d).- Fiscales del Tribunal Supremo, y,
- e).- Delimitar la ley la intervención del Ministerio Fiscal en los juzgados de primera instancia, al supuesto de que el gobierno lo estime conveniente para que intervenga en todos o en algunos de los negocios y delitos.

II.- Los Promotores Fiscales tienen las siguientes características:

- 1.- Su función es de buena fe y la ejercen conforme a las leyes.
- 2.- Es un órgano jerarquizado, sus funciones son:
 - a).- Promover la observancia y aplicación de las diversas leyes.
 - b).- Representar y defender a la Nación en los juicios civiles de competencia de los tribunales.
 - c).- Interponer su oficio en los pleitos y causas comunes que corresponden a la autoridad judicial, e interesen a las demarcaciones, pueblos y establecimientos públicos dependientes del gobierno por razón de fondos o de sus empleados.
- 3.- Intervenir en las causas criminales y en las civiles, de los menores o impedidos de la administración de sus bienes cuando se trate de la imaginación de los bienes raíces o del nombramiento de tutores o curadores.
- 4.- En promover la propia administración de justicia.
- 5.- Acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes.
- 6.- Averiguar con particular solicitud las detenciones arbitrarias cometidas, y
- 7.- Promover el castigo de las detenciones arbitrarias, así como su reparación.

En esta Ley los encargados de la averiguación previa eran los jueces y al mismo tiempo tenían fe de hechos".¹³⁵⁾ En este mismo de ideas, podemos deducir que el Procurador General de Justicia era representante del Gobierno ante los tribunales, participando en los procesos como parte, se establece entonces las bases a las atribuciones de éste.

Siendo Presidente de la República Mexicana don Benito Juárez García, el 29 de julio de 1862 entra en vigor el primer reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenando esta disposición legal que el Fiscal Adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a la jurisdicción y competencia de los Tribunales que él lo pidiera o la Corte de Justicia lo estimara oportuno por ser de interés nacional.

La Ley para la Organización del Ministerio Público, fue expedida por Maximiliano de Habsburgo (emperador de México), el 19 de diciembre de 1865, publicado en el número 297 del Diario del Imperio, con fecha del 26 de diciembre de 1865. Se trató en este instrumento legal por vez primera, de darle un tratamiento especial a la institución del Ministerio Público, ya que contenía la organización y estructura con facultades y deberes en forma precisa, por lo que en opinión del maestro Guillermo Colín Sánchez, lo más rescatable de este texto jurídico es lo siguiente: "Del contenido de sus cincuenta y siete artículos, se colige que el Ministerio Público estaba subordinado en todo y por todo el Ministerio de Justicia, nade ajeno a los caprichos del "gobierno imperial".

(35).- Barreto Rangel, Gustavo. Evolución de la Institución del Ministerio Público. (Obra Jurídica Mexicana). Procuraduría General de Justicia y Gobierno del Estado de Guerrero. México, 1988. pp. 30-31.

En el capítulo primero, que se refiere a los funcionarios, se indica que ejercen el Ministerio Público ante los tribunales, un Procurador General del Imperio, mismo a quien están subordinados los denominados Procuradores Imperiales y Abogados Generales.

El Ministerio Público depende del Emperador, quien lo designa, así como también a todos los demás funcionarios que lo integran. Estos reciben instrucciones y obran bajo la dirección del Procurador General, lo que se traduce en los principios denominados unitariedad y jerarquización.

Es pertinente aclarar que esta ley rigió en un orden general para todo lo comprendido bajo la "jurisdicción del Imperio", de tal manera que no fue de carácter local, sino de aplicación general en todo el territorio.

El Procurador General dependía, en cuanto a su designación, del Emperador; no obstante, el conducto inmediato con el que acordaba era el Ministerio de Justicia.

En el Tribunal Supremo ejercían las funciones del Ministerio Público: el Procurador General y los Abogados Generales que eran necesarios de acuerdo con las circunstancias, lo cual indica claramente que el procurador no solamente daba instrucciones y dirigía, sino también, cuando el caso lo requería, estaba obligado a actuar directamente y no delegaba siempre sus funciones en sus representantes.

En el aspecto criminal había funcionarios adscritos a unos y otros tribunales, y se indicó que: "la acción criminal para la aplicación de las penas no pertenece

sino a los funcionarios del Ministerio Público en la forma y de la manera que establezca la ley. (artículo 33) Concretamente señala que sólo el Ministerio Público es titular de la acción penal".⁽³⁶⁾

La Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, expedida en 1869, previno se establecieran tres promotores o procuradores fiscales, representantes del Ministerio Público, los cuales eran independientes entre sí, y no constituían una organización. Sus funciones eran acusatorias ante el Jurado, aunque desvinculadas del agravio de la parte civil; acusaban en nombre de la sociedad por el daño que el delincuente causaba. Respecto a este ordenamiento, con todo acierto expresa el tratadista Juan José González Bustamante que "no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público; su intervención es nula en el sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actuaban ante el Jurado Popular el abrirse el plenario, para fundar su acusación y entre los requisitos de la ley, para la designación del Promotor Fiscal, se señalaba la habilidad en la oratoria".⁽³⁷⁾

En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880, en su artículo 28, se menciona ya al Ministerio Público, definiéndolo como "una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por medio que señalan las leyes".

En el Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1894,

(36).- Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Op. Cit. pp. 101-102.

(37).- González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho -Procesal Penal Mexicano. Op. Cit. p. 69.

como en el anterior, se menciona al Ministerio Público, que actúa como un auxiliar del juzgador, y en el juicio actúa con el carácter de parte acusadora, pero sin disponer del monopolio del ejercicio de la acción penal, ya que también en el juicio intervenían el ofendido y sus causahabientes, considerados como parte civil.

En relación con la reforma constitucional del 22 de mayo de 1990, se suprimen de la composición de la Suprema Corte de Justicia al fiscal y al procurador general, siendo la primera vez que se menciona en el texto constitucional la denominación de Ministerio Público, aunque, ya con antelación se había expresado en el Código de Procedimientos Penales de 1880. Por lo que la referida reforma decía: La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en el tribunal pleno o en salas, de la manera que establezca la ley (artículo 91). Se establecerán y organizarán los tribunales de circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, ser nombrados por el Ejecutivo (artículo 96).

La Primera Ley Orgánica del Ministerio Público es expedida en el año de 1903 del fuero común para el Distrito y Territorios Federales y la de 16 de diciembre de 1908 del fuero federal, en éstas se pretende dar importancia fundamental al Ministerio Público, estableciendo esta ley de 1903, los medios y formas para iniciar el procedimiento de denuncias y querellas; adaptándose la teoría francesa de la organización como institución del Ministerio Público,

teniendo dentro de sus facultades y deberes que en los delitos llamados perseguidos de oficio, el Representante Social requería la intervención del juzgador competente del ramo penal para que inicie el procedimiento y sólo cuando hubiera el peligro de que mientras se presenta el juez, el inculpado se fugue, se destruyan o desaparezcan las pruebas o vestigios del delito.

El Ministerio Público estaba facultado para ordenar la detención del presunto culpable y proteger los instrumentos, huellas, armas y todo aquello que pudiera servir al delincuente para cometer delitos, debiendo como obligación dar cuenta en forma inmediata al juzgador que conozca, por su competencia del ilícito, de lo que en resumen se establece en esta ley se puede observar el carácter de institución y forma unitaria que el Procurador General representa a ésta.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del fuero federal de 1908, establecía que el Ministerio Público Federal es la institución encargada de auxiliar la administración de justicia, que corresponda a este fuero, teniendo como facultades y deberes llevar a cabo la persecución investigación y obtención de todas las pruebas que acrediten el ilícito penal, represión de los delitos y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito y de Distrito, dependiendo sus funciones del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia.

2.4 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La institución del Ministerio Público, tal como la encontramos en la actualidad, se debe a los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, en donde se reconoce el monopolio de la acción penal por el Estado, ya que la encomienda a un solo órgano: el Ministerio Público.

Con estas disposiciones se quita a los jueces la facultad que tenían de seguir de oficio todo proceso, con lo que se separa al Ministerio Público del modelo francés y de las funciones de policía judicial que antes tenía asignadas, pues se desvincula al Ministerio del juzgador de instrucción y lo organiza como un organismo autónomo e independiente del Poder Judicial, con las atribuciones exclusivas de investigación y persecución, así como el mando de la policía judicial.

Para poder expresar con claridad cuál fue el motivo de esta nueva orientación es necesario exponer las razones en que se fundó don Venustiano Carranza en la exposición de motivos presentada en el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916 con relación al artículo 21 Constitucional. Decía el entonces Primer Jefe del Ejecutivo Constitucionalista:

"La reforma propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes, dice, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquel tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, venían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la Ley.

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

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

institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y requisitos que la misma ley exige".⁽³⁸⁾

El artículo 21 de esta reforma Constitucional se manifiesta de la forma siguiente: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste".

De este modo, se puede establecer que en esta gran reforma se institucionaliza la figura del Ministerio Público a través de nuestra Carta Magna que entra en vigor en fecha 5 de febrero de 1917 y que a través de esta institución se le da el principio de legalidad y de seguridad jurídica a nuestra sociedad que tan deseosa siempre ha estado de que se aplique justicia ante el agravio de su persona o patrimonio, siendo esto considerado que se está en una sociedad regulada por el Derecho.

Atento a las disposiciones que el constituyente plasmó en los artículos 21 y 102 Constitucionales de 1917, y como consecuencia de ello, la institución del Ministerio Público quedó fundamentalmente transformado con arreglo a las siguientes bases:

(38).- Citado por Garduño Garmendia, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. Op. Cit. p. 17.

1°.- El monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano estatal a quien se encomienda su ejercicio, es el Ministerio Público.

2°.- De conformidad con el Pacto Federal, todos los Estados de la República Mexicana deben ajustarse a las disposiciones constitucionales, estableciendo en sus respectivas entidades la institución del Ministerio Público.

3°.- Como titular de la acción penal, el Ministerio Público tiene las funciones de acción y requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público.

4°.- La Policía Judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la búsqueda de las pruebas y el descubrimiento de los responsables y debe estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público.

5°.- Los juzgadores de lo penal pierden su carácter de policía judicial no están facultados para buscar pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias.

6°.- Los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o como querellantes. En lo sucesivo lo harán precisamente ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales promueva la acción penal correspondiente.

7°.- En materia federal, el Ministerio Público es el Consejero Jurídico del

Ejecutivo Federal y es además, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los Tribunales y el Jefe de la Policía Judicial en la investigación de los delitos; también interviene en las cuestiones en que se interesa el Estado y en las cosas de los menores incapacitados.

8°.- Deja de ser figura decorativa a que se refería la exposición de motivos de la Primera Jefatura y su actuación es imprescindible para la apertura del proceso penal, tiene a su cargo la vigilancia en la pronta e inmediata administración de justicia penal.

9°.- En la averiguación previa, ejerce funciones de autoridad en la búsqueda de las pruebas que han de servirle para el ejercicio de la acción penal, pero desde el momento en que promueve la acción ante los tribunales, pierde su carácter de autoridad y se convierte en parte.

El Ministerio Público es un organismo independiente y sus funcionarios están sujetos a una sola unidad de mando y de control. El Procurador General de Justicia, debe de intervenir en el procedimiento penal desde las primeras diligencias, solicitar las órdenes de aprehensión contra los que aparezcan responsables penalmente, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad del delincuente, pedir la aplicación de las penas y cuidar porque los procesos penales sigan su desarrollo conforme a lo que establecen las normas procesales respectivas.

2.5 POSTERIORES LEYES ORGÁNICAS QUE ESTRUCTURARON LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Para ajustar el funcionamiento de la institución a los preceptos constitucionales, se expiden las Leyes Orgánicas del Ministerio Público en materia federal y común en los meses de agosto y septiembre de 1919 que consagran en su articulado las ideas anteriormente expuestas y facultan a los agentes del Ministerio Público para desistirse de la acción penal intentada, previo acuerdo expreso del Procurador General de Justicia, que antes escucharía el parecer de sus agentes auxiliares.

En el artículo 16 de la Ley Orgánica del Ministerio Público en materia común, se dispone que cuando un éste no presentara acusación por los hechos que un particular le hubiera puesto en conocimiento por denuncia como posible comisión de delitos, el interesado, podría acudir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer del auxiliar agentes del Ministerio Público, decidía definitivamente si debía o no ejercer la acción penal, y que contra su negativa, no procede otro recurso que el extraordinario y el de responsabilidad. En esta primera ley orgánica se advierte, que se reconoció el particular (denunciante o querellante) que hubiera sido objeto de un delito en su calidad de ofendido, el derecho de reclamar la protección federal contra la negativa del Procurador General de Justicia del fuero común para que la acción penal se ejerciera.

Los doctrinarios hacen mención de que en dichas leyes orgánicas del Ministerio Público tanto del fuero común como del federal, se advierten defectos

de técnica y grandes lagunas para el normal funcionamiento de la institución. Además, se usaron términos imprecisos y no muy técnicos.

Luego entonces, le siguieron otras leyes orgánicas que como fueron expedidas fueron abrogando a sus antecesoras, superando las subsiguientes los errores técnicos, para así ajustarse lo establecido por lo que dispone el artículo 21 y 102 Constitucional.

Así pues, para concluir con este rubro en estudio, acertadamente el tratadista Javier Piña y Palacios, haciendo un resumen de cómo se ha establecido en México el Ministerio Público, desde la Constitución de 1917 hasta nuestros días, afirma "que hay en él tres elementos: el francés, el español y el nacional.

Del ordenamiento francés tomó como característica principal el de la unidad e indivisibilidad, pues cuando actúa el agente del Ministerio Público lo hace a nombre y en representación de toda la institución. La influencia española se encuentra en el procedimiento, cuando el Ministerio Público formula conclusiones, las que siguen los mismos lineamientos formales de un pedimento del Fiscal en la Inquisición. En cuanto a la influencia exclusivamente nacional está en la preparación del ejercicio de la acción penal, ya que en México (a diferencia de lo que sucede en Francia), el medio preparatorio del ejercicio de la acción penal está reservado exclusivamente al Ministerio Público, que es el Jefe de la Policía Judicial".⁽³⁹⁾

(39).- Citado por Castro, Juventino. El Ministerio Público en México. 5a. edición. Editorial Porrúa. México, 1983. p. 11.

CAPÍTULO TERCERO

**MARCO LEGAL DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES
CONSIGNADAS AL PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA**

CAPÍTULO TERCERO

MARCO LEGAL DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONSIGNADAS AL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 3.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**
- 3.3.- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
- 3.4.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.**
- 3.5.- Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República.**
- 3.6.- Acuerdos y Circulares.**

3.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El ordenamiento normativo supremo que establece la organización y funcionamiento del poder político y de los derechos fundamentales del gobernado, recibe la denominación de Constitución.

La doctrina jurídica se ha ocupado en elaborar definiciones político-jurídicas que identifican a la noción de Constitución como "la Ley Fundamental del Estado, en cuanto piedra angular del orden jurídico e instrumento que define al ser político de un país".⁽⁴⁰⁾ Pero además la voz jurídica de Constitución significa también la norma jurídica fundamental y comprende los principios básicos de la estructura del Estado y de las relaciones de éste con los gobernados, y que son base de lo que se conoce con el nombre de Estado de Derecho, cuya esencia primordial radica en la subordinación del poder al Derecho, esto es, un Estado fundado sobre la base del respeto y la legalidad a los derechos humanos de todo ciudadano y la división necesaria de los poderes políticos.

En otras palabras, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es sino la Ley Fundamental de nuestro sistema político-jurídico mexicano, por lo que es el conjunto de normas legales supremas que regulan los derechos fundamentales del hombre, así como la estructura y actividades del Estado.

Nuestra vigente Constitución Política Federal se encuentra integrada por dos

(40).- Valencia Carmona, Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Universidad Autónoma de Veracruz. México, 1987. p. 23.

partes fundamentales que justifican su existencia; la primera integrada por las garantías individuales o derechos fundamentales de los gobernados que constituyen el Estado y a la sociedad misma, denominada técnicamente "parte dogmática", porque esas garantías individuales del gobernado son un dogma para la organización de la sociedad, y que, por tanto, su existencia no está sujeta a discusión alguna; y la segunda, denominada "parte orgánica", y que se refiere precisamente a la creación y organización de los poderes públicos con sus correspondientes competencias es la manera como se crean y organizan los órganos del Estado, y se asigna a cada uno de éstos sus facultades, a fin de que vivan política, administrativa y jurídicamente bajo los lineamientos de un régimen de derecho como es el nuestro.

Así pues, por lo que toca a la parte dogmática de nuestra Carta Magna en vigor, que comprende los primeros veintiocho artículos localizados en su Título Primero, Capítulo Primero, denominado "De las Garantías Individuales", ésta noción jurídica ha sido definida magistralmente por el tratadista Ignacio Burgoa como "la relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos); Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado (objeto); Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistentes en respetar al consabido derecho y observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto); Previsión y

regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente)".⁽⁴¹⁾

Atendiendo a estas ideas, las garantías individuales es el medio jurídico consagrado por nuestra Constitución Política Federal, principalmente, por virtud del cual se protegen los derechos de los gobernados frente al Estado y sus autoridades, obligando a este a respetar tales derechos. Dichas garantías individuales, protegen tan solo a los derechos de los gobernados frente a las autoridades públicas, sin que éstas gocen de esas garantías cuando actúan investidas con la fuerza pública. Por consiguiente, son, en concreto, medios jurídicos de protección, defensa o salvaguarda de los derechos más fundamentales del gobernado.

Cabe también agregar, que dichas garantías individuales, como afirma el maestro Luis Bazdresch, configuran una relación constitucional, que en un extremo tiene al Estado en general y particularmente a todos y cada uno de sus órganos gubernativos, y en el otro extremo están todas y cada una de las personas que se encuentran en el territorio nacional y que por su sola condición humana o ficticia (como las personas morales) son titulares de dichas garantías".⁽⁴²⁾

Es oportuno hacer notar que los primeros veintiocho (para algunos doctrinarios) o veintinueve artículos de la Constitución Política Federal (para otros) que denomina "Garantías Individuales", no todas en su totalidad lo constituyen, puesto que en otros preceptos constitucionales se encuentran otras

(41).- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. 26a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 187.

(42).- Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. 2a. edición. Editorial Trillas. México, 1963. p. 19.

tantas, como las garantías en materia laboral (artículo 123); o en materia fiscal las garantías de proporcionalidad y equidad en las contribuciones (artículo 31, fracción IV). Así algunos de los veintinueve preceptos no se refieren a las garantías individuales, como los artículos 25 y 26 que, respectivamente, establecen la rectoría económica del Estado y el Sistema Nacional de Planeación; así, el artículo 29 estatuye la suspensión de las garantías individuales en determinados casos específicos.

Por otro lado, la parte orgánica de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende las normas jurídicas relativas al establecimiento de los órganos encargados del ejercicio del poder del Estado, su organización y su funcionamiento, que recaen en la esfera de la Administración Pública Federal.

Todo este planteamiento tiene su justificación inmediata debido a que las atribuciones del Procurador General de la República encuentran su apoyo legal en los artículos 21 y 102 inciso A), por lo que es incuestionable que el primer precepto en cita se ubica en la parte dogmática, mientras que el segundo en la parte orgánica de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que a continuación, y sin llevar a cabo innecesarias repeticiones, haremos su respecto análisis.

Preceptúa el artículo 21 Constitucional lo siguiente: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

79

autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

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

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

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

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

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

De la interpretación de este precepto constitucional podemos afirmar que es

SECRETARÍA DE JUSTICIA Y
FALSA FIDUCIA

competencia exclusiva de la autoridad judicial la imposición de penas, lo que se traduce en la seguridad jurídica de que ninguna otra autoridad pueda imponerlas a una persona o corresponde única y exclusivamente la persecución de los delitos al Ministerio Público, y a la Policía Judicial que estará bajo su mando y dirección del Representante Social y que a su vez es titular de la acción penal. Por tanto, el Ministerio Público al iniciar el conocimiento de su función persecutoria investigadora deberá ser de un hecho que pueda ser ampliamente un ilícito, pues de no ser así, la averiguación previa se integraría deficientemente, por lo que podría enfrentar violación a las garantías individuales que constitucionalmente se encuentran tuteladas. Por lo que resulta de suma importancia que se observe lo dispuesto por el artículo 16 Constitucional.

El Representante Social es la única institución que podrá conocer de algún delito y es requisito de procedibilidad para que pueda o no ejercer la acción penal en contra del indiciado ante el órgano jurisdiccional competente si no existe denuncia o querrela nadie más podrá sustituirlo con el carácter que tiene constitucionalmente.

El ejercicio de la acción penal se realiza cuando el Ministerio Público ocurre ante el juez de lo penal y le solicita que se avoque al conocimiento del caso; y la marcha de esta acción pasa durante el proceso por tres etapas.

- a).- Investigación, que tiene por objeto preparar el ejercicio que se fundará en las pruebas obtenidas;
- b).- Persecución, como el ejercicio ya de la acción ante el órgano

jurisdiccional competente, lo que constituye la instrucción; y

c).- La acusación, esto es la exigencia punitiva que concreta el Ministerio Público, en la que pedir a la aplicación de la pena privativa de libertad o de las sanciones pecuniarias, incluyendo en éstas la reparación del daño, sea por concepto de indemnización o de restitución de la cosa obtenida por el delito. La consignación caracteriza finalmente el ejercicio de la acción penal.

La disposición constitucional que analizamos, reconoce entonces, las siguientes garantías de seguridad jurídica para los gobernados, como son: a).- que las autoridades judiciales no acusarán procesalmente por los delitos que se cometen, ni impondrán sanciones por las infracciones administrativas; b).- que las autoridades administrativas no podrán imponer penas, ni perseguir procesalmente los delitos; y, c). que el Ministerio Público y la Policía Judicial, que le estará subordinada, no decretarán pena alguna, ni sancionarán por la infracción a reglamentos.

Si el artículo 21 constitucional faculta a las autoridades administrativas, para sancionar al infractor de reglamentos gubernativos y de policía con arresto o multa, debe concluirse que constitucionalmente no tienen facultades para detener a ningún individuo, a excepción de los casos de delito flagrante de que habla el párrafo cuarto del artículo 16 Constitucional, por lo que al respecto comenta acertadamente el tratadista Ignacio Burgoa que "puede suceder que las citadas infracciones tengan el carácter de flagrantes. En este caso, los agentes de la autoridad administrativa deben concretarse a presentar al infractor ante el órgano

administrativo que corresponda, con el objeto de que éste le imponga la sanción prevista en el reglamento infringido. La autoridad administrativa debe respetar las garantías de audiencia y de legalidad que respectivamente consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales".⁽⁴³⁾ Esta flagrancia puede presentarse penal y administrativamente, de tal modo que queda en el libre ejercicio de esa potestad de la propia autoridad administrativa. Al imponer como sanción una multa, debe ésta conceder al afectado un término para que la pague o impugne, y sólo en el caso de que no lo haga, podrá permutarla con el arresto, que no deberá ser mayor de treinta y seis horas.

Sobre los párrafos segundo y tercero del precepto constitucional en análisis, el Constituyente expresamente manifiesta que a las autoridades administrativas no le está permitido en absoluto, ni mucho menos a su libre arbitrio imponer multas, sino que el mismo las limita para no incurrir en abusos ni desvío de poder, o que el gobernado sufra perjuicios en su patrimonio.

Respecto al párrafo cuarto, se afirma doctrinal, legislativa y jurisprudencialmente que el Ministerio Público es un órgano creado para defender la legalidad; es un órgano de buena fe y hasta de equidad, encargado de proteger el interés social. Pero, ¿qué sucede cuando dicho organismo se abstiene o se desiste de ejercitar la acción penal? La respuesta aunque parezca contrariada es la verdad: la actuación de Ministerio Público en este sentido va en contra del principio de legalidad y del interés social, con perjuicio de la víctima del delito, del

(43).- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 643.

principio de indisponibilidad de la acción penal y de la inmutabilidad del proceso, toda vez que ni siquiera procede el juicio de amparo, sino que solamente, por orden constitucional procede su impugnación en vía de jurisdicción voluntaria, donde no existe litis, esto es, no existen intereses opuestos jurídicamente, Llevar a cabo un análisis más extenso sobre esta problemática legal rebasaría los propósitos de nuestro estudio, por lo que con ello terminamos el comentario a este precepto.

Finalmente, por lo que hace a los párrafos quinto y sexto del precepto es comento, participa directamente el Procurador General de la República y todos los Procuradores Generales de Justicia Locales del país, para atender problemas derivados respecto a la seguridad pública y la lucha contra la delincuencia, por lo que cabe decir que dichas atribuciones no significan que el Congreso Federal pueda intervenir en las competencias que en materia de seguridad pública local tienen las entidades federativas y los municipios, ni mucho menos que restrinja las facultades de los Congresos Locales del país ni de sus autoridades administrativas en los términos del artículo 73, fracción XXII de nuestra Carta Magna.

Lo anterior bien puede explicarse, como sucede con todas las materias donde la propia Constitución Política Federal ordena la coordinación de la Federación, entidades federativas y municipios, en el caso de la seguridad pública se debe de entender jurídicamente que es una responsabilidad que involucra a los diferentes niveles normativos del Estado Federal porque es un objetivo del mismo

en su totalidad, es decir, se trata de un objetivo general en el cual todos participan del mismo.

Por consiguiente, las leyes que sobre seguridad pública expida el Congreso Federal son válidas constitucionalmente para lo cual, como característica sui generis, deberán ordenar equilibrada y proporcionalmente la responsabilidad para la eficacia y legalidad sobre esta materia, por lo que deberán de sumarse esfuerzos por parte de los tres niveles políticos (Federación, Entidades Federativas y Municipios), para efecto de alcanzar los propósitos fijados con antelación, siempre y cuando se estén respetando las competencias y atribuciones de los Congresos Locales que se orientan a la seguridad pública estatal y municipal.

En definitiva, las Entidades Federativas mantienen su autonomía en lo que se refiere a la seguridad pública de la entidad federativa correspondiente, en donde no puede intervenir la Federación.

La coordinación prevista por la norma jurídico-constitucional sólo tiene como ámbito la colaboración con la Federación, el Distrito Federal, otros Estados y los Municipios cuando se trate de la seguridad pública de rango o nivel nacional. En esta materia resulta de gran importancia social la intervención de los Procuradores Generales de Justicia Locales y el de la General de la República, porque constitucionalmente tienen facultades en la persecución e investigación de los delitos derivado de conductas antijurídicas y culpables, por lo que su participación en la celebración de convenios para hacer más eficiente la seguridad pública

resulta hoy en día una necesidad que debe satisfacerse en virtud de que la sociedad en general lo exige y clama por estar en peligro la integridad corporal y mental de todos los ciudadanos.

Por otro lado, dice textualmente el artículo 102, inciso A), de nuestra Carta Magna, lo siguiente: "La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las

controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.

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

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley".

Como atribuciones básicas y fundamentales del Ministerio Público Federal cuyo titular es el Procurador General de la República y que por ninguna causa significa un instituto diverso de aquél, sino el titular máximo de esta institución, de tal manera que es la de observar su exacta aplicación de los principios de Constitucionalidad y Legalidad, llevar a cabo la persecución de los delitos de carácter federal con auxilio de la policía judicial, la que estará bajo la autoridad y mando inmediato de Ministerio Público como lo ordena el artículo 21 y 102 apartado A) Constitucional; promover pronta y expedita aplicación de la justicia, solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acreditan la plena responsabilidad penal de estos, hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, pedir al órgano jurisdiccional la aplicación de las penas que

corresponda al infractor del ilícito cometido e intervenir en los demás asuntos que la ley determine. Estas atribuciones las desarrollaremos ampliamente en las subsiguientes líneas.

En primer orden, nos permitimos hacer los siguientes comentarios jurídicos por lo que hace al primer párrafo del artículo 102 , apartado A) de nuestra Carta Magna.

Así pues, debe destacarse que este precepto constitucional enuncia las atribuciones del Procurador General de la República como jefe del Ministerio Público Federal, y será la ley orgánica respectiva quien organizará orgánicamente dicha institución. En virtud de ello, la Carta Magna otorga expresamente atribuciones, mientras que la ley organiza a la misma.

El Procurador General de la República depende directamente del Poder Ejecutivo por lo que entiende que éste lo nombra o lo remueve de este alto cargo público, y dicha facultad se encuentra expresamente en el artículo 89, fracción IX, que dice: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;...” La ratificación hecha por el Senado es un elemento sine qua non para la ocupación de este cargo público.

Por lo que hace a los requisitos para ser Procurador General de la República, son los siguientes:

a).- Ser ciudadano por nacimiento, lo cual siempre nuestra legislación lo ha exigido a los altos funcionarios públicos y más aún cuando se les encomienda una

misión constitución tan delicada y trascendental como es la impartición de justicia, por lo que con esta calidad se cuenta con una base para suponer que por el propio arraigo y el cariño al país, su desempeño de la función pública estará encaminada a un respeto absoluto a las leyes.

b).- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, por lo que en nuestra opinión no podemos dejar de advertir que este criterio es, en gran parte, subjetivo y hasta contradictorio, pues se da el caso, y así lo demuestra la historia de los diversos Procuradores Generales de la República que han ocupado este cargo, no siempre han sido nombrados en esa edad, sino en forma indiferente, bien "algo jóvenes" o "ya viejos", por lo que no siempre la edad cronológica representa una garantía del buen desempeño de esta función pública. Más bien, el Constituyente pretendió que fuera elegido el más idóneo en opinión del Ejecutivo Federal y con ratificación del Senado que evaluarían todos los aspectos del candidato a ese puesto de gran trascendencia nacional e internacional al mismo tiempo.

c).- Contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho, por lo que esa "antigüedad" significa el ejercicio de la abogacía y por otro lado contar con título de licenciado en derecho expedido por una autoridad educativa reconocida por el Estado para su validez, porque de lo contrario sería absurdo que un contador público o un biólogo ocupara un cargo de esta naturaleza.

d).- Gozar de buena reputación, que es entre otros, quizá el requisito de

mayor importancia, pues estamos convencidos del papel tan trascendente que tiene dentro de la Administración Pública Federal; lo que implica, no sólo recibir dádivas, ni sancionar actos contrarios a la ley; tiene un alcance mucho mayor: no acatar sumisa y mansamente consignas a recomendaciones para ejecutar actos prohibidos por la leyes, y ejemplo de ello, no podemos dejar de mencionar la gran labor ejemplar que desempeñó en esa institución el ex-rector de nuestra máxima casa de estudios, como fue el Dr. Jorge Carpizo.

e).- Y no haber sido condenado por delito doloso lo que significa una prohibición para ocupar este cargo, si ha existido una sentencia ejecutoriada en sentido condenatoria cuando la conducta típica, antijurídica y culpable se efectuó con toda intención para producir consecuencias de orden legal.

Por lo que hace a los demás párrafos que integran el artículo 102 apartado A), de nuestra Carta Magna, se puede observar que de ella se derivan las atribuciones del Procurador General de la República, por la que antes de hacer su examen jurídico, acudiremos a las opiniones más autorizadas para entender la interpretación de aquéllas.

En este sentido, apunta el profesor Jorge Carpizo que "el Presidente nombra y remueve libremente al Procurador General de la República, funcionario que tiene poderes muy importantes conferidos por la propia Constitución en el artículo 102, y que son los siguientes:

- a).- Ejercita la acción penal, como representante de la sociedad;
- b).- Interviene personalmente en las controversias que se suscitan entre dos

o más entidades federativas, entre una entidad federativa y la Federación, y entre los Poderes de una misma entidad federativa;

c).- Interviene en todos los negocios en que la Federación es parte, es decir, representa a esta cuando tiene que comparecer en juicio ante los jueces;

d).- Interviene en todos los casos de los diplomáticos y cónsules generales,

y

e).- Es el consejero jurídico del gobierno.

Conforme con la fracción XV del artículo 107, el Procurador interviene como parte en los juicios de amparo. Además, representa a la sociedad en la vigilancia y defensa de algunos intereses privados de carácter general, como son los que conciernen a ausentes, incapacitados, menores, en ciertos aspectos de concurso, quiebras y suspensiones e incluso participa también en los problemas de competencia que se suscitan entre los tribunales federales y los locales.

Este conjunto de atribuciones que posee el Procurador General de la República puede ser dividido en dos grandes grupos: a).- la que ejerce como Ministerio Público: la persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, y su intervención como parte en los juicios de amparo; y, b).- las que ejerce como Procurador, como representante del Gobierno y consejero jurídico".⁽⁴⁴⁾

Por su parte el maestro Héctor Fix-Zamudio, afirma que "en la normativa constitucional confiere al Ministerio Público Federal y a su titular, el Procurador

(44).- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 11a. edición. Siglo Veintiuno Editores. México, 1993, pp. 59-60.

General de la República, tres funciones diversas: a).- la investigación y persecución de los delitos federales y la procuración de la impartición de la justicia; b).- la representación jurídica del Ejecutivo Federal ante los tribunales en los asuntos que se consideren de interés nacional, y, c).- la asesoría jurídica del gobierno de la Federación".⁽⁴⁵⁾ De esta aseveración se puede observar que la primera corresponde a la función propia del Ministerio Público Federal consignada en el examinado artículo 21 Constitucional; mientras que las restantes corresponden a la función propiamente de un Procurador General.

De conformidad con estas ideas, pasamos ahora, al examen de las atribuciones del Procurador General de la República en los términos que establece el artículo 102, apartado A), de nuestra Carta Magna, y que es como sigue:

a).- El Procurador General de la República como Ministerio Público Federal y titular de la acción penal. Del segundo párrafo del artículo 102, apartado A), de nuestra Carta Magna se deriva que este alto funcionario público tiene el monopolio de la acción penal, lo que significa que está facultado para solicitar a los órganos jurisdiccionales competentes que se inicie el proceso penal, y resuelva sobre la presunta responsabilidad penal del inculcado y, en su caso, se aplique la pena o las medidas de seguridad que estatuye el artículo 24 del Código Penal para el Distrito Federal, en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. O bien, las consignadas en las leyes federales.

(45).- Fix-Zamudio, Héctor. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 7a. edición. Procuraduría General de la República. México, 1996. p. 459.

Es fundamental apuntar que la función persecutora de delitos federales del Procurador General de la República en su carácter de Ministerio Público Federal, que como ya lo dejamos anotado con antelación, posee constitucionalmente el ejercicio de la acción penal, se efectúa en dos momentos procesales, en los cuales actúa en forma diferente.

En primer término, durante la averiguación previa a la consignación, el Ministerio Público Federal tiene el carácter de una autoridad administrativa; y en segundo plano, ya en el proceso penal, donde sostiene la acción penal ejercitada, pierde tal calidad, que se transforma en parte en el desarrollo del mismo.

b).- El Procurador General de la República como parte en el juicio de amparo. El carácter de parte en el juicio de amparo que tiene el Ministerio Público Federal, deriva de la fracción XV del artículo 107 Constitucional que dice: "Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...XV.- El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal al efecto designare será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público".

Por otro lado, el artículo 59., fracción IV, de la Ley de Amparo en vigor, reconoce su carácter de partem estableciendo lo siguiente: "El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa

para procurar la pronta y expedita administración de justicia".

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la siguiente jurisprudencia definitiva:

Ministerio Público Federal.- "Si bien es cierto que, conforme a la Ley de Amparo, es parte en el juicio de amparo, también lo es que no tiene el carácter de contendiente, ni de agraviado, sino de parte reguladora del procedimiento, y como el amparo sólo puede seguirse por la parte a quien perjudique la ley o acto que lo motivó, y es evidente que el Ministerio Público ningún interés directo tiene en dicho acto, que sólo afecta intereses de las partes litigantes en el juicio constitucional de amparo, no es de tomarse en cuenta el recurso de revisión que haga valer, tanto más, si los agravios en que la funda, afectan sólo a la autoridad responsable, y ésta ha consentido la resolución del juez de Distrito".⁽⁴⁶⁾

Por ello, en ese carácter del Procurador General de la República afirma el tratadista Luis Bazdresch que "al Ministerio Público Federal incumbe en términos generales la vigilancia del cumplimiento de las leyes, y así debe intervenir en el procedimiento de amparo, en el que se trata de dilucidar si la autoridad responsable ha aplicado debidamente la ley que norma sus actos".⁽⁴⁷⁾

Por lo que en relación a la vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad en la aplicación de la Ley, el Procurador General de la República intervendrá como parte en todos los juicios de amparo, en el que promoverá la estricta aplicación de

(46).- Semanario Judicial de la Federación. Apéndice al Tomo LXXVI. Tesis Jurisprudencial No. 626. pp. 986-987.

(47).- Bazdresch, Luis. El Juicio de Amparo. 4a edición. Editorial Trilla. México, 1983. p. 65.

la ley buscando siempre la protección del interés público; y por otro lado, vigilará también la aplicación de la ley de conformidad con las atribuciones que le asignan las leyes respectivas de su normatización, de tal manera que dicha observancia se orienta a la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión y reclusión de reos federales, sin perjuicio de las atribuciones de la autoridad competente en materia de penas y medidas de seguridad, y cuando los particulares presenten al Ministerio Público Federal quejas por actos de otras autoridades, que no constituyan delitos del orden federal, las pondrá en conocimiento de la autoridad a que corresponda resolver, y orientará al interesado sobre la atención que legalmente corresponda al asunto que se plantee, entre otras hipótesis que pueden presentarse.

c).- La intervención personal del Procurador General de la República en los supuestos que señala el artículo 105 de nuestra Carta Magna. Primeramente estatuye el tercer párrafo del artículo 102, apartado A) Constitucional lo siguiente: "El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta constitución".

En este mismo orden de ideas, sobre la intervención del Representante Social Federal, expresa el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política Federal, lo siguiente: "II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieren a la materia electoral.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por ...c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;... "Esa acción como atribución constitucional que tiene el Procurador General de la República edifica fundamentalmente respecto a la controversia de leyes anticonstitucionales en su ámbito federal, estatal y del Distrito Federal, con lo cual protege los intereses jurídicos nacionales; y por lado, en el ámbito internacional, cuando así lo juzgue el alto Representante Social, en atención de los tratados que celebre nuestro país con otro, y por tanto ponga ese instrumento en riesgo la soberanía, o lo ponga en desventaja sobre cualquier otro aspecto, como bien podría ser el comercial. Su intervención es fundamental por su misión en la vigilancia de la legalidad de las leyes, que de ninguna manera deben de rebasar lo que estipula nuestra Carta Magna.

d).- El Procurador General de la República como Abogado de la Federación y como Consejero Jurídico del Gobierno, la primera facultad se encuentra textualmente en el cuarto párrafo del precepto constitucional en estudio, cuando se lee lo siguiente: "En todos los negocios en que la Federación fuere parte,....el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes". Mientras que la segunda atribución se encuentra en el último párrafo del citado numeral, y que dice: "La función de consejero jurídico del Gobierno,..."

En el primer supuesto, la institución del Ministerio Público Federal otorga al

Procurador General de la República en lo personal la representación de la Federación, en todos los negocios en que esta es parte. Pero hay que aclarar en este sentido, que en materia penal el Ministerio Público Federal representa a la sociedad, que se ve ofendida, lesionada o molestada, por una conducta típica, y antijurídicamente culpable que rompe la tranquilidad y el orden público delimitados por el derecho; es entonces que el Estado a través de sus órganos competentes cumple lo dispuesto por el artículo 21 Constitucional.

Siendo ese el fundamento de su existencia constitucional, resulta correcto que protege a la sociedad, pero no así cuando el Procurador General de la República representa a la Federación, ya que no está haciéndose una referencia a la sociedad en general, sino al patrimonio específico de la Federación, que en un momento dado es la parte asimilada a la que podría ser una persona privada, ya que el Estado en su calidad de soberano no puede ser demandado. De este modo, el Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal tienen una representación amplísima por lo que hace a la protección del patrimonio de la Federación, que en un momento dado ve por los mismos de todo el poder público que se distribuye para su ejercicio en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En el segundo supuesto, el Procurador General de la República (y no el Ministerio Público Federal), será el Consejero Jurídico del Gobierno. Es él en lo personal quien otorga consejo jurídico, y en esto coincide con lo dispuesto en el artículo 29 Constitucional, que se refiere precisamente a la suspensión de garantías individuales (total o parcialmente), en consulta con los titulares de las

Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y es precisamente el Procurador General de la República el Consejero Jurídico del Gobierno. En esos mismos términos hace referencia el artículo 6º., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ahora bien, cuando el Procurador General de la República actúa con esa calidad o con ese carácter, se debe de entender que es el consultor jurídico de la administración pública, que en un momento dado está fijo en el Ejecutivo Federal que es de igual modo administrador público, pero no se está refiriendo ni a una consultoría jurídica al Poder Legislativo ni al Judicial. Más bien, corresponde su actuación en que emita su opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley y sobre los asuntos que ordene el Presidente de la República o solicite el Titular de una Dependencia de la Administración Pública Federal. El ejercicio de esta atribución se refleja materialmente en lo dispuesto en la fracción II, inciso c), del artículo 105 Constitucional.

Esta doble dualidad de facultades del Procurador General de la República ha despertado en la doctrina interesantes polémicas, en la cual todos coinciden en solo punto de vista, como lo afirma la autorizada opinión del maestro Ignacio Burgoa que señala que "en efecto, el multicitado funcionario es inferior jerárquico inmediato del Presidente de la República, quien lo puede nombrar o remover libremente, y atendiendo a la índole misma de la representación jurídica que ostenta, tiene la obligación de preservar y defender los intereses del Estado Federal, máxime si se toma en cuenta que es, además, el consejero jurídico de su

gobierno. No es conveniente para el buen funcionamiento de las instituciones jurídicas y la consecución de las finalidades que persiguen, que un mismo órgano estatal converjan funciones incompatibles, convergencia que se registra dentro del ámbito competencial del procurador, quien, por ser simultáneamente jefe del Ministerio Público Federal y representante jurídico de la Federación, siempre se encuentra ante un dilema potencial".⁽⁴⁸⁾

En este mismo sentido coincide otro gran doctrinario como es el profesor Arturo González Cosío y que a su vez coinciden ambos tratadistas con la opinión del jurista Luis Cabrera, por la que el referido autor dice que "existe una defectuosa organización del Ministerio Público que ha permitido situaciones paradójicas, como el hecho de que represente, al mismo tiempo, al orden social y a los intereses patrimoniales del Estado. Por este motivo, el eminente jurista Luis Cabrera presentó un cuidadoso estudio acerca de la reorganización total del Ministerio Público en la cual propuso que se dividiera en dos organismos distintos e independientes:

1º.- Uno de ellos dentro del Poder Judicial Federal, como titular de la acción penal y encargado de ser parte en los juicios de amparo, vigilando, que no sean lesionados los derechos de la sociedad, de acuerdo con el carácter público de este juicio.

2º.- El otro organismo tendría la función de aconsejar jurídicamente el gobierno y representaría sus intereses patrimoniales frente a los particulares, este

(48).- Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 807.

segundo organismo estaría encabezado por el Procurador General de la República. Desgraciadamente, no se tomó en cuenta este proyecto...⁽⁴⁹⁾ Para que se representara materialmente esta separación de atribuciones, solamente daría la última palabra el Presidente de la República y como no se ha hecho, continúa así el Procurador General de la República ejerciendo esa dualidad de facultades.

e).- El Procurador General de la República y su intervención en los casos de diplomáticos y cónsules. Para entender a qué tipo de intervención se refiere el texto constitucional, acudimos a la vigente Ley del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994, por lo que nos permitimos transcribir los siguientes preceptos para esclarecer su interpretación.

Dice el artículo 5º.- Los cuerpos diplomático y consular integran la rama diplomático-consular, que comprende las siguientes categorías: Embajador; Ministro; Consejero; Primer Secretario; Segundo Secretario; Tercer Secretario; Agregado Diplomático.

Ordena el artículo 15 que: En todas las misiones diplomáticas y representaciones consulares, inmediatamente después del titular de las mismas habrá un jefe de cancillería o cónsul adscrito, según corresponda; estos puestos los desempeñará el miembro del Servicio Exterior de carrera de mayor jerarquía.

Finalmente dice el artículo 62: "En caso de que los hechos pudieren configurar un delito y que la averiguación previa no se hubiere iniciado por otro

(49).- González Cosío, Arturo. El Juicio de Amparo. 4a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994. p. 87.

medios, la Contraloría Interna dará vista de ellos tanto a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como a la autoridad competente para conocer del ilícito".

De estos preceptos podemos decir que ningún servidor público que integra el cuerpo diplomático-consular de la representación mexicana en el extranjero tiene facultades para perseguir delitos ni mucho menos para iniciar una averiguación previa, pues constitucionalmente en los términos del artículo 21 y 102, inciso A) de nuestra Carta Magna corresponde al Procurador General de la República y al Ministerio Público Federal, por lo que la sede diplomática ante la comisión de un delito en la misma dará aviso por cualquier medio de comunicación a la Procuraduría General de la República para que el Procurador General o el Ministerio Público Federal tome conocimiento del mismos.

Además, este modelo hipotético está estrechamente relacionado con lo que dispone el artículo 2º., del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, que ordena lo siguiente: "Se aplicará, asimismo: I.- Por los delitos que inicien, preparen o cometan en el extranjero, cuando produzcan o se pretenda que tengan efectos en el territorio de la República; y, II.- Por los delitos cometidos en los consulados mexicanos o en contra de su personal, cuando no hubieren sido juzgados en el país en que se cometió".

Este artículo se refiere a situaciones relacionadas con el llamado principio de territorialidad, determinando que la ley penal del Estado mexicano se aplica a todos

los delitos cometidos en su territorio o que consumen sus resultados dentro del mismo, independientemente del país donde se hubiera preparado o iniciado el delito en su ejecución

Por lo que respecta a la fracción, atiende a un criterio de aplicación sencilla, en alguna forma se trata de validez espacial extraterritorial de la ley penal mexicana, ya que se aplica por hechos ilícitos intentados o consumados en el extranjero, pero además se exige que tales conductas punibles produzcan o se pretenda que tengan consecuencias legales en nuestro país, lo cual da a la norma jurídico-penal un carácter de aplicabilidad territorial, pues atiende al lugar donde se presentan los efectos, sin importar si en el lugar en que se cometió el delito se produjeron consecuencias de carácter penal; por lo que la competencia corresponde a los Tribunales de la Federación para conocer de esos ilícitos.

La fracción II, es aplicable el principio de extraterritorialidad, pues la ley penal puede aplicarse cuando los delitos de este orden fueran perpetrados en los consulados mexicanos o en contra de su personal, a condición de no haberse juzgado en el Estado donde se cometieron, por lo que en esta hipótesis, se considera al local o domicilio legal de los consulados como territorio nacional y como una tutela jurídica extraterritorial a quienes sirven al país en el servicio exterior consular.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado el siguiente criterio jurisprudencial:

**"COMPETENCIA. DELITOS COMETIDOS EN EL
EXTRANJERO.-** El delito de falsificación se cometió en el

extranjero, pero se ha pretendido que tenga efectos en la República Mexicana, los hechos encajan en el artículo 2º., del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, indudablemente que la competencia debe resolverse en el sentido de que es fuero federal en el que radica la jurisdicción”.⁽⁵⁰⁾

Por consiguiente, cuando se trate de la comisión de un delito en los consulados mexicanos en el extranjero, que son de competencia federal, corresponderá al Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal de conformidad con las facultades que les otorga la Constitución Política Federal en virtud de lo que disponen los artículos 21 y 102 apartado A), proceder legalmente en un caso concreto.

Finalmente, es preciso desentrañar el sentido de la expresión que se encuentra en el párrafo cuarto del artículo 102, apartado A), que dice textualmente así: “... y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación...” El Constituyente acertadamente deja otras posibilidades para que el Procurador General de la República y Ministerio Público Federal ejerzan otras facultades idóneas a su misión constitucional como son su intervención en los procedimientos administrativos derivados del cumplimiento de las leyes federales, tratados y acuerdos de carácter internacional, por lo que se refiere a asuntos exclusivos y de competencia de la propia institución. Por ejemplo, El Procurador General de la República y el Ministerio Público Federal que intervienen

(50).- Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Volumen XXI. p. 116.

en la extradición internacional de delincuentes nacionales detenidos o refugiados en el extranjero, o bien, en el intercambio internacional de reos sentenciados, para compurgar la sanción penal correspondiente en su país de origen.

3.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Primeramente, es necesario hacer hincapié que el ejercicio de la función administrativa que el Estado realiza para la consecución de sus fines, requiere la organización de los elementos humanos y materiales, a fin de lograr su mejor utilización. De esta manera, las actividades y los medios se ordenan de acuerdo con diferentes criterios de eficiencia para dar lugar a la organización gubernativa, ante ello, es el mismo gobierno del Estado que se ejerce a través de múltiples órganos colocados dentro de una situación jerárquica que tiene como autoridad máxima al Poder Ejecutivo; además dentro de su respectiva competencia ejerce funciones de gobierno en múltiples ramos vinculados a la vida social, económica política y jurídica de la sociedad.

Por consiguiente no puede ser ajeno al correcto y eficiente ejercicio de las funciones el tratar de adecuar el orden jurídico para proporcionar a la Administración Pública Federal, en la dualidad de sus ámbitos, órganos y funciones, un congruente marco de legalidad, toda vez, como afirma categóricamente el profesor José Luis Villar, en relación a estas ideas, que la "Administración Pública Federal es la actividad del Estado bajo la Ley para el cumplimiento de sus fines. Esta distinción, efectivamente utilizable, viene a significar lo siguiente: para la función judicial, la Ley, el cumplimiento de la ley es

fundamentalmente el fin esencial de dicha función. Para la actividad administrativa, la Ley es sólo el límite de la actuación válida. La Administración Pública Federal es, en efecto, titular de potestades; está regida por el principio de legalidad".⁽⁵¹⁾

En otros términos, la Administración Pública o actividad del Estado se constituye por el conjunto de actos, funciones o actividades que, conforme a la legislación positiva vigente (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), puede y debe ejecutar el Estado para realizar sus fines más prioritarios en beneficio de la sociedad.

Dentro del texto legal de la ley orgánica que es objeto de nuestro estudio, se encuentra contemplado una facultad del Procurador General de la República en el numeral 6º., que textualmente dice: "Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los secretarios de Estado, los jefes de los departamentos administrativos y el procurador general de la República".

Así también, dispone el artículo 29 de nuestra Carta Magna lo siguiente: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá

(51).- Villar, José Luis. Principios de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala. México, 1990. p. 46.

suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

Nuestra Constitución Política Federal consigna una serie de garantías individuales de las que goza todo individuo internado en nuestro país, como lo establece el artículo 1º.; dichas garantías no podrán suspenderse sino en determinados casos, que serán: invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro acontecimiento que ponga en peligro y conflicto a la sociedad. Esta suspensión (sea en todo el país o en lugar determinado y por tiempo limitado) tiene por objeto facilitar las labores a restablecer la paz pública.

Ahora bien, por lo que hace a las autoridades constitucionalmente competentes para decretar la suspensión de garantías, existe una colaboración como se deriva del propio artículo 29 Constitucional, como es única y exclusivamente el Presidente de la República Mexicana (quien tiene la facultad de tomar la iniciativa para suspender las garantías) y de los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República, la cual, para que produzca sus consecuencias legales, requiere de la aprobación del Congreso de la Unión, en los casos de receso de

este, de la Comisión Permanente.

Es incuestionable, que en la formulación de un decreto de suspensión de garantías individuales interviene directamente el Poder Ejecutivo Federal por lo que hace a la iniciativa; y por otro lado el Congreso de la Unión cuya intervención radica en dos momentos: primero, la formulación de los términos jurídicos en que operará dicha suspensión, y, la segunda, la aprobación de la misma.

En este sentido, respecto a las autoridades constitucionales que intervienen en forma decisiva sobre el cuestionamiento de la suspensión de las garantías individuales, nos dice el profesor Ignacio Burgoa, que "en cada uno de esos dos actos en que se revela el proceso de la expedición del decreto de suspensión de garantías individuales, tanto el Ejecutivo Federal como el Congreso de la Unión gozan de amplias facultades discrecionales para calificar la existencia y gravedad del estado de emergencia que sea la causa de la situación suspensiva".¹⁵² Lo anterior nos lleva a afirmar que los colaboradores del Presidente de la República señalados en el artículo 29 Constitucional, solamente exponen sus opiniones razonadas sobre el caso o causa específica que motive la suspensión de las garantías individuales, por lo que pueden gradualmente influir en la decisión final del Ejecutivo Federal para tome la iniciativa y enviarla al Congreso de la Unión.

Así pues, este planteamiento nos permite determinar cuál es la facultad que desempeña el Procurador General de la República en la suspensión de las garantías individuales, por lo que es incuestionable que su actuación en este caso

(52).- Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Op. Cit. p. 213.

se reduce a la de Consejero Jurídico del Gobierno, en los términos que establece el párrafo sexto del artículo 102, apartado A), de nuestra Carta Magna.

En definitiva, el Procurador General de la República en su carácter de "Consejero Jurídico del Gobierno", en los términos que establece el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y refrendado por el artículo 6º., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; imprime sencillamente al consejero jurídico gubernamental en la suspensión de las garantías individuales valor de opinión o parecer.

3.3 LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El artículo 51 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece la competencia de los Jueces de Distrito en materia, señalando la fracción I en once incisos cuáles son los delitos del orden federal.

El inciso a) de la citada fracción expresa que son delitos federales los previstos en las leyes federales, lo cual resulta bastante claro, pues lo previsto en dichas leyes corresponde precisamente a esta competencia; en el mismo inciso se hace mención a los delitos previstos en los tratados internacionales, lo cual se explica por la naturaleza propia de estos instrumentos jurídicos, el proceso legislativo para su aprobación y las obligaciones que generan que son para la Federación.

El inciso b) alude a los artículos 2º, 3º, 4º y 5º del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.

El inciso c) considera como delitos federales los cometidos en el extranjero por personal diplomático, consular y oficial de las legaciones; esta previsión es congruente con lo que estatuye el artículo 4º, del Código Penal Federal.

El inciso d) considera dentro del ámbito de la ley penal federal los delitos cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras lo cual se explica por la serie de normas jurídicas derivadas de tratados y convenios internacionales en materia diplomática que le dan a las representaciones de esa naturaleza un tratamiento legal especial y entre otras disposiciones encontramos el que no se sujetan a la legislación común o local.

El inciso e) de manera muy general establece que son delitos del orden federal aquellos en los que la Federación sea sujeto pasivo, esta disposición por sí sola se explica pues en cualquier caso en que la Federación sea sujeto pasivo se afecta su funcionamiento, estructura y organización.

El inciso f) prevé que son delitos federales los cometidos por servidores públicos federales en ejercicio de sus funciones públicas o con motivos de ellos.

El inciso g) establece la hipótesis de delitos federales en el sentido de que lo son los cometidos en contra de un servidor público federal en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, por lo que aquellos actúan precisamente por cuenta de la Federación, y por consiguiente son sujetos pasivos en un ilícito penal.

El inciso h) prevé la hipótesis de competencia federal en aquellos delitos cometidos con motivo de un servicio público federal ya sea que éste lo preste

directamente al Estado, lo concesione o autorice su funcionamiento descentralizado; por lo que los servicios públicos pueden ser concesionados a particulares, pero ello por ninguna causa quita su carácter de federal al servicio prestado.

El inciso i) se refiere a las conductas delictivas que ataquen el funcionamiento de un servicio público federal, por lo que se agrede directamente a la Federación.

El inciso j) considera como delitos federales todos aquellos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la Federación, lo cual nos remite a las facultades reservadas a la Federación contenidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, el inciso k) considera como delitos federales los señalados en el artículo 389 del Código Penal Federal, cuando el trabajo que se promete o proporcione sea en una dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal de Gobierno Federal; además prevé un tipo penal equiparable al delito de fraude y que consiste en valerse del cargo que se ocupe en el Gobierno Federal, en una empresa descentralizada o de participación estatal, o en cualquier agrupación de carácter sindical, o de sus relaciones con los funcionarios o dirigentes de dichos organismos, para obtener dinero, valores, dádivas, obsequios o cualquier otro beneficio, a cambio de prometer o proporcionar un trabajo, un ascenso o aumento de salario en tales organismos. De esta manera,

cuando la conducta delictiva descrita en el artículo 389 del Código Penal Federal se lleve a cabo en relación a entidades del Gobierno Federal, centralizado o descentralizado, se estará en presencia de un delito federal.

En esta ley orgánica, precisamente en el inciso e), de su fracción I del artículo 51, encontramos la facultad que se deriva del párrafo cuarto del artículo 102 apartado A) de nuestra Carta Magna, cuando estipula: "En los negocios en que la Federación fuese parte,...y en los demás en que debe intervenir..... el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes". Así, cuando en la comisión de un delito federal la Federación sea sujeto pasivo y por consiguiente se lesione el bien jurídico tutelado que señala la norma jurídico-penal, es precisamente el Procurador General de la República (o sus agentes) quien la representa tan ampliamente que ve por los intereses de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuando se afectan su funcionamiento, estructura y organización.

Este planteamiento nos conduce a afirmar que ningún alto funcionario público tiene tan amplísima representación jurídica en estos casos como el Procurador General de la República.

3.4 LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Antes de referirnos propiamente a las facultades que expresamente contiene la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996, nos permitimos primeramente llevar a cabo el siguiente planteamiento.

Como ha quedado establecido, la Constitución Política Federal es la Ley Suprema de un Estado de Derecho, y es expedida por el Poder Constituyente en ejercicio de la soberanía del pueblo, con el objeto de organizar los poderes públicos y establecer los derechos fundamentales de los integrantes del Estado. Como norma fundamental es el centro y fundamento del sistema jurídico que rige las relaciones de las partes que integran el Estado.

La supremacía de su autoridad está consagrada en su propio texto como un principio de mantenimiento e inviolabilidad del orden jurídico que ella establece al disponer en su artículo 136 que: "Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpe su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobra su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados así los que hubieren figurado en el Gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieran cooperado a ésta". Este precepto señala que la Ley Suprema de nuestro país, lo es de manera absoluta y en primerísimo lugar, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; después continúan las leyes federales y por último los tratados internacionales. Con mayor claridad, nuestra Constitución Política se define como la ley fundamental y suprema de un Estado. Es fundamental porque sin ella no se concibe el orden del conglomerado social y es suprema porque por encima de ella, no hay ninguna otra ley.

Por eso, cualquier ley, decisión o acto de autoridad que contravenga los

mandatos constitucionales, puede ser invalidado mediante un juicio de naturaleza especial (juicio de amparo), en el que será examinada la ley, decisión o acto en términos de constitucionalidad; es decir, se verificará si aquellos se sustentan, o no, en los principios imperativamente establecidos por la Constitución Política Federal Mexicana. Con toda razón afirma el destacado doctrinario Enrique Figueroa Alfonso que "entre dos normas de validez diferente no puede haber más que dos tipos de relaciones: de dependencia jerárquica de una norma respecto de la otra, o relación de independencia de las dos normas entre sí, pero dependiendo jerárquicamente ambas de una norma de grado superior...Cada norma de grado jerárquico superior tiene respecto de las normas que le son inferiores, dos propiedades: la de regular su creación y la de establecer preceptos que deben ser respetados por las normas inferiores, bajo pena de invalidez".⁽⁵³⁾ Por ello, la categoría suprema que nuestra Constitución Política Mexicana ostenta impide que prevalezcan contra ella las leyes inferiores o los actos de las autoridades que se encuentren en contradicción con los principios que ella sustenta.

Así pues, la ley es una norma jurídica de conducta dictada por el Poder Legislativo, de carácter general, abstracta, obligatoria y sancionada coactivamente. Por lo que existen diferentes tipos de leyes, entre ellas, las federales, que son precisamente reglamentarias de los preceptos constitucionales y obligan a su cumplimiento en todo el territorio de la República Mexicana; son creadas por el Congreso de la Unión y comparten la elevada categoría o rango jurídico de los tratados internacionales, que sólo cede ante la Constitución Política

(53).- Figueroa Alfonso, Enrique. Neclones de Derecho Positivo. Editorial Harla. México, 1992. p. 98.

Federal. Esta afirmación queda debidamente acreditada por lo que dispone el artículo 133 de nuestra Carta Magna, al ordenar que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En la jerarquía mencionada, la creación de unas normas jurídicas está regulada por otras, de manera que si una de menor rango o categoría va contra lo dispuesto por otra de mayor jerarquía, carece en lo absoluto y en el ámbito jurídico de valor alguno.

Ahora bien, siendo jerárquicamente la norma constitucional la de mayor categoría jurídica, las leyes federales emanadas de cualquiera de los preceptos que la componen estarán en momento subordinadas a lo que establece la primera, por ello, la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es ley federal reglamentaria de los artículos 21, 102 apartado A), y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por ninguna causa por excepcional que sea, puede rebasar los mandatos que preceptúa el Poder Constituyente.

De tal suerte, que existe jurídicamente una vinculación estrecha entre los preceptos constitucionales en cita y lo que establece la ley orgánica, que propiamente regula la organización de alguna institución pública, y determina sus

finés, estructura, atribuciones y funcionamiento de la misma, pero siempre conservando los límites que le señala la Constitución Política Federal.

La referida ley orgánica que es motivo de nuestro estudio, está compuesta de los siguientes capítulos, a saber: Capítulo I, denominado "Atribuciones" (artículos 1º al 13); Capítulo II, denominado "Bases de Organización" (artículos 14 al 55); y, Capítulo III denominado "Disposiciones Generales" (artículos 56 al 66). Además de contener seis artículos transitorios.

Por lo que hace a las atribuciones del Procurador General de la República se encuentran precisamente en el Capítulo I, por lo cual nos avocaremos exclusivamente a citar los preceptos que se relacionan con lo preceptuado por nuestra Ley Suprema, con lo cual se demostrará su estrecha vinculación, y ratificar que no puede rebasar los límites que ésta le señala.

Dice el artículo 1º., de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (que en lo sucesivo denominamos ley orgánica) que: "Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este ordenamiento y demás disposiciones aplicables".

Dicta el artículo 2º., de la ley orgánica que: "Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

- 1.- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de

su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos del orden federal;

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática en lo que hace a las materias de su competencia;

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la institución y con la intervención que en su caso corresponda a las dependencias de la

Administración Pública Federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI.- Las demás que las leyes determinen",

Estipula el artículo 3º., de la ley orgánica lo siguiente: "El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de sus Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta Ley y su Reglamento así como de los acuerdos que expida el propio Procurador General de la República".

Asimismo, ordena el artículo 4º., de la ley orgánica; que: "Corresponde personalmente al Procurador General de la República:

I.- Comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación o de las personales a que se refiere este artículo. En esas comparecencias, y bajo su responsabilidad, el Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme lo que dispongan

las leyes sobre la reserva de las actuaciones relativas a la averiguación previa;

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

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

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

V.- Proponer al Ejecutivo Federal proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la institución;

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

VII.- Proponer al Ejecutivo Federal, las medidas que estime convenientes

para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, escuchando la opinión de funcionarios y de personas físicas o morales que por su actividad, función o especialidad, considere que pueden aportar elementos de juicio sobre la materia de que se trate;

VIII.- Presentar propuestas al Ejecutivo Federal, de instrumentos de naturaleza internacional sobre colaboración en asistencia jurídica o policial competencia de la institución sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a las dependencias del Ejecutivo Federal;

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

X.- Participar en la Conferencia de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y

XI.- Las demás que prevean otras disposiciones aplicables”.

De esta manera, resulta del todo constitucional esta ley orgánica por ajustarse a los límites que la propia Ley Suprema ordena, en todo, y en cuanto a las facultades del Procurador General de la República, que ya con antelación hemos examinado, y que este ordenamiento legal organiza.

Por último, la organización de estas facultades del Procurador General de la República omite abiertamente su carácter de Consejero Jurídico del Gobierno que

le atribuye el párrafo sexto del artículo 102 apartado A) de nuestra Carta Magna, en la actuación que debe de tener al tenor de la que dispone el artículo 29 Constitucional y el artículo 6º., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que no se expresa en los subsiguientes artículos de la referida ley orgánica. Por lo que debería expresar, pues no consideramos que se trate de mala fe, por ignorancia, dolo o negligencia, si al Procurador General de la República le corresponde "someter a la consideración del Ejecutivo Federal el proyecto de Reglamento de esta ley, así como el de las reformas que juzgue necesarias". (fracción VI, del artículo 4º de la ley orgánica).

Por consiguiente, debe de aparecer, aunque doctrinal y en la práctica se le califique como un mero precepto teórico o solo su intervención tenga el rango de opinión o parecer.

3.5 REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El reglamento es la principal facultad legislativa que tiene conferida el Poder Ejecutivo tanto a nivel federal como estatal por conducto de su propia Constitución Política respectiva, por lo que ha dado lugar a que también se le conozca como el Poder Reglamentado. Por ello, tanto la ley orgánica como su reglamento, cuando son publicadas en el Diario Oficial de la Federación aparece la leyenda siguiente "Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que

el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO: "EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA: LEY ORGÁNICA... O REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA..." Por lo que el Ejecutivo Federal está facultado para expedirlo.

Ampliando estas ideas, nos informa Enrique Figueroa Alfonso que "en una disposición de carácter legislativo, expedida por el Poder Ejecutivo, que se aplica a todas las personas cuya situación cae en su campo de acción. El objeto del Reglamento es facilitar el mejor cumplimiento de la ley, desarrolla la ley. El reglamento no puede ir en contra de la ley porque carecería de valor jurídico, ni puede abarcar más que lo supuesto por la norma más general (fracción I del artículo 89 Constitucional). La Ley se diferencia del reglamento por su jerarquía, su origen y su mayor generalidad".⁽⁵⁴⁾ Siempre el reglamento está subordinado y fijará sus normas bajo los límites que estipule la respectiva ley orgánica del cual emana jurídicamente.

La expedición de los reglamentos siempre estará condicionada a la existencia de una ley orgánica expedida por el Congreso de la Unión (federal o local), pues no se justifica la vida jurídica del reglamento más que en razón de ser útil a la vida práctica de una ley orgánica.

Así pues, el papel o la función propia del reglamento es particularizar, desarrollar el contenido de una ley orgánica, cuyas fórmulas genéricas no permitan su aplicación inmediata y concreta y por consiguiente eso sólo es

(54).- Figueroa Alfonso, Enrique. Nociones de Derecho Positivo. Op. Cit. p. 104.

posible gracias a la expedición del reglamento. Por lo que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República cuenta con el suyo propio.

Así pues, el vigente Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se estructura de la siguiente manera: Capítulo I denominado "De la organización de la Procuraduría General de la República" (artículos 1º y 2º); Capítulo II denominado "Del titular de la Procuraduría General de la República" (artículos 3º y 4º); Capítulo III denominado "De los titulares de las Subprocuradurías" (artículos 5º, 6º y 6º bis); Capítulo IV denominado "Del titular de la Oficialía Mayor" (artículo 7º); Capítulo V denominado "De la Contraloría Interna (artículo 8º); Capítulo VI denominado "De la Visitaduría General" (artículo 9º); Capítulo VII denominado "De las Direcciones Generales" (artículos 10 al 30); Capítulo VIII denominado "De los órganos desconcentrados (artículos 31 al 38); Capítulo IX denominado "De las Delegaciones" (artículos 39 y 40); Capítulo X denominado "De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Procuraduría General de la República" (artículos 41 al 43); y tres artículos transitorios.

Este reglamento ha diversas reformas hasta estos momentos, y que aparecieron en el siguiente orden publicados en el Diario Oficial de la Federación: 26 de marzo de 1994; 19 de julio de 1994; y 31 de diciembre de 1994.

Para fines de nuestra exposición, nos permitimos transcribir los dos primeros capítulos de este reglamento de la ley orgánica en referencia, dada su importancia, y es como sigue:

"Artículo 1º.- La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su ley Orgánica y otros ordenamientos, se integrarán con:

- SUBPROCURADURÍA GENERAL.
- SUBPROCURADURÍA DE AVERIGUACIONES PREVIAS.
- SUBPROCURADURÍA DE CONTROL DE PROCESOS.
- SUBPROCURADURÍA JURÍDICA.
- SUBPROCURADURÍA ESPECIAL.
- FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES.
- OFICIALÍA MAYOR.
- CONTRALORÍA INTERNA.
- VISITADURÍA GENERAL.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DE DELITO Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD.
- DIRECCIÓN GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES.
- DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS.
- DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA.
- DIRECCIÓN GENERAL DE AMPARO.
- DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS LEGALES INTERNACIONALES.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS.

- DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS AÉREOS.
- DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS.
- DIRECCIÓN GENERAL DE SUPERVISIÓN Y AUDITORÍA.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.
- DELEGACIONES.
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL COMBATE A LAS DROGAS.
- INSTITUTO DE CAPACITACIÓN.

Para la mejor atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Procuraduría General de la República contará con la Comisión Interna de Programación y Administración y con las unidades subalternas que fueran necesarias. La creación y atribuciones de estas unidades se señalarán en los acuerdos respectivos que expida el procurador y se incorporaran en el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República.

Artículo 2º.- La Procuraduría General organizará y conducirá sus actividades mediante programas anuales específicos para cada una de las unidades subalternas. Las políticas y metas de estos programas se determinarán de manera congruente con el Plan Nacional de Procuración e Impartición de Justicia.

Artículo 3º.- El Procurador General de la República preside el Ministerio Público Federal y tiene las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y las leyes, tratados, reglamentos y demás disposiciones.

Corresponde originalmente al Procurador la representación, trámite y resolución de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República. Salvo lo previsto en el artículo siguiente, el Procurador podrá delegar sus facultades en servidores públicos subalternos, mediante disposición de carácter general o particular, sin perder por ello la posibilidad de ejercicio directo. Podrá, además, fijar atribuciones a los servidores públicos de la institución y variar sus áreas y competencias de funcionamiento en la medida que lo requiera el servicio.

Artículo 4º.- El Procurador General de la República tendrá las siguientes atribuciones no delegables, en los términos del artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos, 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General la República, y de las demás disposiciones aplicables;

I.- Determinar el buen despacho de las funciones a cargo de la dependencia, así como las correspondientes a las entidades sujetas a la coordinación de la Procuraduría;

II.- Proponer al Presidente de la República las reformas normativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución y sugerir, por los conductos pertinentes, la reforma de normas locales, para el mismo fin;

III.- Proponer al Presidente de la República las diversas medidas que convengan para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de justicia, y los programas y acciones correspondientes a estas;

IV.- Promover, en su caso, el conocimiento por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los asuntos que ésta deba resolver conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

V.- Disponer la intervención del Ministerio Público como coadyuvante en los negocios en que sean parte o tengan interés jurídico las entidades de la Administración Pública Federal, según lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República;

VI.- Intervenir en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación entre los Poderes de un mismo Estado;

VII.- Emitir su consejo jurídico al Gobierno Federal;

VIII.- Representar al Gobierno Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, en la celebración de convenios y acuerdos con Estados de la República, sobre apoyo y asesoría recíprocos, auxilio al Ministerio Público y a la Policía Judicial, y en otros asuntos que competen a la Procuraduría, con la intervención que corresponda a otras autoridades;

IX.- Promover ante el Presidente de la República, instrumentos de alcance internacional en materia de procuración de justicia y colaboración policial o

judicial, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras dependencias;

X.- Informar al Presidente de la República sobre los asuntos encomendados a la Procuraduría y recabar y ejecutar, en su caso, los acuerdos que se requieran;

XI.- determinar la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República y adscribir orgánicamente sus unidades subalternas, así como conferirles las atribuciones que fueren necesarias para el cumplimiento de los asuntos de su competencia;

XII.- Expedir y disponer la publicación del Manual de Organización de la Procuraduría General de la República, así como aprobar y expedir los demás manuales de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la Dependencia;

XIII.- Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de la Procuraduría General de la República y presentarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIV.- Fijar las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría General de la República, tomando en cuenta la opinión del Sindicato;

XV.- Fijar los criterios y procedimientos para el ingreso, la adscripción, el cambio, la promoción, la permanencia en el servicio y las sanciones a los servidores públicos de la Procuraduría, con arreglo a las disposiciones aplicables;

XVI.- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de ese Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;

XVII.- Desempeñar las funciones y comisiones especiales que el Presidente de la República le encomiende; y

XVIII.- Las demás que, con este carácter, le confieran otras disposiciones''.

Este Reglamento se ajusta exactamente (en su totalidad) y por lo que hace a las atribuciones del Procurador General de la República a los principios rectores de la Ley Orgánica de la propia institución y de lo que estable nuestra Carta Magna sobre la materia objeto de nuestro estudio.

En este instrumento legal encontramos expresamente la atribución de Consejero Jurídico del Gobierno Federal (fracción VII, del artículo 4º), que omite la ley orgánica por lo que hace al titular del Ministerio Público Federal, con relación específicamente a la suspensión de las garantías individuales, lo cual ya hemos hecho referencia ampliamente.

Es pues, este instrumento legal el que detalla en forma particular los preceptos generales que alude la propia ley orgánica y los preceptos constitucionales cuyo propósito es dar claridad a las actuaciones de la propia institución para la mejor procuración e impartición de justicia, que es propia de un Estado de Derecho como el nuestro.

Recientemente apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación fechado el día 27 de agosto de 1996 el nuevo Reglamento de la Procuraduría General de la República, lo cual merece los siguientes comentarios por lo que respecta a la materia que tratamos.

a).- Como ya es una costumbre en el ámbito legislativo mexicano, por lo que hace al artículo 2º, referente a las unidades administrativas y órganos que componen a la propia institución, siempre se presenta lo mismo: se crean y desaparecen algunas de aquéllas, o cambian o se adicionan nuevas denominaciones, como ilustran los siguientes ejemplos: a).- Se crean las Subprocuradurías de Procedimientos Penales "A", "B" y "C"; la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal; la Dirección General de lo Contencioso y consultivo; la Dirección General de constitucionalidad y Documentación Jurídica; la Dirección General de Control de Procedimientos Penales "A", "B" y "C"; la Dirección General de Normatividad Técnico-Penal; las Direcciones Generales del Ministerio Público Especializado "A", "B" y "C"; entre otras. Mientras otras unidades desaparecen como la Subprocuraduría de Averiguaciones previas; Subprocuraduría de control de procesos, la Dirección General de Averiguaciones Previas; por ejemplo. Y finalmente, la adición de adjetivos calificativos a otras tantas unidades, como es el caso, antes del nuevo reglamento estaba la Subprocuraduría General, para tener la denominación de Subprocuraduría General y Desarrollo; la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, para ser denominada Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; la Dirección General de Control de Bienes Asegurados, para que hoy se conozca del mismo modo pero suprimiendo el término "Control" y ser empleado el vocablo de la "Administración", entre otros ejemplos.

b).- Por lo que hace a las facultades del Procurador General de la República,

y cuyos fines de un Reglamento es detallarlas ampliamente, como lo hizo el abrogado reglamento, el hoy vigente solamente lo observa en un solo precepto (artículo 9º.) y compuesto de VIII fracciones, lo cual dista mucho si lo comparamos con lo que disponía el anterior instrumento jurídico-administrativo, lo cual, en nuestra opinión puede ser calificado de falta de técnica legislativa más no jurídica, toda vez que se ajusta a lo que establece el artículo 21 y 102 apartado "A" de nuestra Constitución Política Federal.

Para corroborar lo anterior, nos permitimos transcribir:

Artículo 9.- El Procurador ejercerá en forma personal y no delegable las facultades contenidas en el artículo 4º. de la Ley Orgánica, y además las siguientes:

I.- Celebrar con los Estados y el Distrito Federal, convenios y acuerdos en materia de apoyo, así como de asesoría recíproca, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y otros que competan a la Procuraduría;

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

III.- Designar, en casos excepcionales, Agentes del Ministerio Público de la Federación, Especiales o Visitadores, Agentes de la Policía Judicial Federal o peritos, en los términos del artículo 34 de la Ley Orgánica;

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

V.- Resolver las discrepancias que se susciten en el ámbito administrativo con motivo de la interpretación o aplicación de este Reglamento, así como los casos no previstos en el mismo;

VI.- Fungir como coordinador de sector respecto de las entidades paraestatales agrupadas en la Procuraduría;

VII.- Expedir acuerdos, circulares, instructivos, manuales de organización, procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la institución, en su caso, ordenar su publicación, y

VIII.- Las demás que con este carácter le confieran otras disposiciones”.

3.6 ACUERDOS Y CIRCULARES

En un nivel jerárquico inferior a los reglamentos se encuentran un elenco de disposiciones administrativas, que corresponde única y exclusivamente al Procurador General de la República en uso de sus atribuciones que le confiere la ley en la materia, y excepcionalmente a otros servidores públicos de menor jerarquía del propio consejero Jurídico del Gobierno Federal, como son los expresamente citados por el artículo 1º del referido Reglamento Interno de la institución; por lo que tanto aquel como éstos expiden según las circunstancias disposiciones con carácter de acuerdos y circulares.

Sin embargo, a mayor abundancia, es atribución exclusiva del Procurador

General de la República, por lo que a continuación, llevaré a cabo su fundamento legal para la emisión de esos actos administrativos.

De esta manera, ordena el artículo 3º de la Ley Orgánica lo siguiente: "El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y ordenamientos legales aplicables, según las previsiones de esta LEY y su REGLAMENTO ASÍ COMO DE LOS ACUERDOS QUE EXPIDA EL PROPIO PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA".

El artículo 14 de la ley orgánica dispone que: "El Procurador General de la República, titular del Ministerio Público de la Federación ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría...

La institución, además por previsión reglamentaria O POR ACUERDO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA, podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten..."

Ordena el artículo 15: "El Procurador General de la República para la mejor organización y funcionamiento de la institución podrá delegar facultades, excepto aquellas que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de las leyes o del Reglamento de esta ley, deben ser ejercidas por el propio Procurador General de la República..."

LOS ACUERDOS por los cuales SE DELEGUEN FACULTADES o se adscriban

los órganos y las unidades a que se refiere el segundo párrafo del artículo anterior, SE PUBLICARÁN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN”.

Dice el artículo 27 de la ley orgánica que: “Para la mayor eficacia y control en la planeación, coordinación y administración de los servicios de policía judicial, el Reglamento de esta Ley preverá la existencia de dos Consejos Técnicos cuya organización, integración y funciones regulará dicho ordenamiento con sujeción,....”

Luego entonces dicta el artículo 28 lo siguiente: “El Procurador General de la República o los servidores públicos en quienes delegue esta función, podrán autorizar al personal del Ministerio Público de la Federación para auxiliar a otras autoridades que lo requieran en el desempeño de una o varias funciones, que sean compatibles con las que corresponden a la procuración de justicia.

El auxilio se autorizará, MEDIANTE LA EXPEDICIÓN DEL ACUERDO CORRESPONDIENTE, tomando en cuenta los recursos y las necesidades del Ministerio Público de la Federación...”

Estatuye el artículo 39 de la referida ley lo siguiente: “Se crea el Consejo de Profesionalización del Ministerio Público de la Federación como órgano de la institución responsable del desarrollo y operación del Servicio Civil de Carrera, en los términos de las disposiciones aplicables. El Consejo tendrá las facultades que establezca esta Ley, su Reglamento Y LOS ACUERDOS QUE DICTE EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA”

Finalmente, establece el artículo 42 de la ley orgánica lo siguiente: “El

PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA EXPEDIRÁ LOS ACUERDOS, CIRCULARES, y manuales de organización y guías de operación para los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Policía Judicial Federal y peritos de los Servicios Periciales, además de los que de procedimientos principales conducentes al buen despacho de las atribuciones de la institución....”

Por lo que hace al Reglamento interno, dispone la parte final del artículo 1º, que: “...La creación y atribuciones de estas unidades se señalarán EN LOS ACUERDOS RESPECTIVOS QUE EXPIDA EL PROCURADOR y se incorporarán en el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República”.

Ahora, el propio Procurador General de la República puede en un momento dado pedir o solicitar opinión de otro servidor público para formular y emitir su correspondiente acuerdo, es decir, puede acordar determinada situación oyendo, por ejemplo, al titular de una subprocuraduría o de otra dependencia dentro de la propia institución siempre y cuando así lo disponga la ley, como es el siguiente caso, que conforme a derecho sucede.

Estatuye el artículo 5º del Reglamento interno que: “Al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, Agente del Ministerio Público Federal, quien tendrá las siguientes atribuciones: 1.- ACORDAR CON EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA el despacho de los asuntos relevantes de las unidades adscritas a su cargo y responsabilidad;...”

Dice el artículo 7º del Reglamento interno que: “Al frente de la Oficialía Mayor habrá un Oficial Mayor quien tendrá las atribuciones siguientes: 1.-

ACORDAR CON EL PROCURADOR GENERAL. DE LA REPÚBLICA, el despacho de los asuntos de las unidades administrativas a su cargo y responsabilidad;...”

Preceptúa el artículo 8° del Reglamento interno: "Al frente de la Contraloría interna habrá un Contralor Interno, quien tendrá las atribuciones siguientes:....
VIII.- SOMETER AL ACUERDO DEL PROCURADOR los proyectos de resolución que deban recaer a los recursos interpuestos por servidores públicos de la institución, contra resoluciones en que les hubiera impuesto sanciones administrativas, como consecuencia de quejas y denuncias presentadas en su contra;...”

De esta manera, podemos deducir lo siguiente:

- a).- Que la emisión de acuerdos y circulares es una facultad exclusiva del Procurador General de la República
- b).- Su objeto fundamental en el buen funcionamiento de la procuración e impartición de justicia por quienes ejercen esa función pública en sus respectivas áreas dentro de esa institución.
- c).- Los acuerdos y circulares van dirigidos para dar cumplimiento a la constitucionalidad y legalidad de la institución del Ministerio Público Federal.
- d).- Con la emisión de estos actos administrativos se propone que se perfeccione a lo máximo la buena organización y funcionalidad de la procuración de justicia, para quienes va dirigido y por consecuencia se

produzcan sus respectivos efectos jurídicos y sociales, según sea la naturaleza del mismo.

Con la aparición del nuevo reglamento, únicamente encontramos el soporte jurídico de los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República en la fracción VII, del artículo 9º, de dicho documento jurídico-administrativo, lo cual merece las mismas consideraciones que señalamos en el inciso anterior, en el sentido de que se detalló con más precisión estas facultades en el abrogado reglamento del 8 de octubre de 1993, sin embargo, se expresa con toda claridad esta facultad de gran importancia que debe ejercer el Procurador General de la República.

CAPÍTULO CUARTO
TRASCENDENCIA SOCIAL

CAPÍTULO CUARTO
TRASCENDENCIA SOCIAL

- 4.1. Repercusiones del ejercicio de las facultades del Procurador General de la República para emitir Acuerdos y Circulares.**
- 4.2. La emisión de Acuerdos y Circulares del Procurador General de la República como acciones modernizadoras y estratégicas en la impartición y procuración de justicia.**
- 4.3. La Seguridad Jurídica y la Procuración de Justicia como fines de la emisión de Acuerdos y Circulares expedidos por el Procurador General de la República.**
- 4.4. Consecuencias sociales de los Acuerdos y Circulares.**
- 4.5. Consecuencias jurídicas de los Acuerdos y Circulares.**

4.1 REPERCUSIONES DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA EMITIR ACUERDOS Y CIRCULARES

Como ya ha quedado de manifiesto con antelación la Procuraduría General de la República es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que integra la institución del Ministerio Público Federal, los órganos auxiliares directos de éste, la consejería jurídica del Gobierno Federal y otras funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encarga directamente al Procurador General de la República quien es nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República Mexicana.

El Procurador General de la República, como servidor público, cuenta en el desempeño de su función pública con obligaciones y facultades, que se contemplan en instrumentos jurídicos bien definidos, partiendo desde nuestra Carta Magna, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1982); así como la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República.

Así pues, desde el punto de vista jurídico los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República, son netamente actos administrativos que son contemplados dentro de estas categorías: obligatorios, vinculados y discrecionales. Los obligatorios se traducen en un actuar encaminado a la estricta ejecución de la ley; es decir, el cumplimiento de obligaciones que las normas pertinentes imponen a la administración de la justicia federal, cuando se han dado

determinadas condiciones para el caso. El acto vinculado se desarrolla en una manifestación de prerrogativa, es decir, que es una obligación y una facultad al mismo tiempo. Mientras que el acto discrecional tiene lugar cuando la ley permite un margen determinado a la administración para decidir si debe actuar o abstenerse, en qué momento debe hacerlo y cómo debe obrar y, además, qué contenido va a imprimir a su actuación.

Partiendo del criterio señalado, como se puede observar en la sistemática que caracteriza a los principios rectores de los cuales ya hemos citado, tanto de la Ley Orgánica como del Reglamento interno de la Procuraduría General de la República, cuando se trata de determinar las facultades de los titulares de cada dependencia en la procuración e impartición de justicia, se habla propiamente de facultades, mientras que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se hallan expresamente contenidos un elenco de obligaciones que deben acatar.

En esta última ley en cita, se precisan las obligaciones con lo que se alude precisamente a lo imperativo. Esto significa que no queda al arbitrio del servidor público el hacer o no, sino que ineludiblemente cumplirá con lo estatuido, de lo contrario caerá en responsabilidad administrativa, si así fuera el caso.

A contrario sensu, las facultades infieren un actuar potestativo, es decir, el servidor público en este caso, el Procurador General de la República, de manera discrecional, puede, hacer uso, o no, de lo que se le consigna o señala para el ejercicio de algunas de sus funciones públicas.

Precisamente por tratarse de algo que, según el criterio del Procurador General de la República, puede ser o no, hay ausencia de sanción, cuando no se ubica en alguna de las hipótesis previstas en las correspondientes leyes en el renglón de sus facultades.

Por eso, las facultades, dentro del campo administrativo, implican la discrecionalidad, misma que, naturalmente, se desenvolverá de acuerdo con las necesidades que se vayan presentando y, también, con los principios de oportunidad, pertinencia y utilidad.

Por lo que toca a las obligaciones del Procurador General de la República, debe de acatarlas, porque emana de una Ley, lo cual implica un inexorable "deber ser", por lo cual, de ninguna manera, entra en juego la voluntad de éste para estimar, o no, pertinente el acatamiento estricto de la norma jurídica, puesto que tal supuesto forma parte de la esencia misma de la función pública reglamentada.

Mientras que la obligación es imperativa; y de acuerdo a la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República, la facultad o facultades implica un amplio margen de libertad para que el Procurador General, poniendo en juego su amplio criterio político, administrativo y jurídico, funde discrecionalmente, en su caso, alguna medida tendiente al buen desempeño de sus facultades constitucionales y de las derivadas en la respectiva ley orgánica y reglamento en la materia; o bien, para justificar la política jurídico-administrativa que en forma original imprima a la institución del Ministerio Público Federal; siempre y cuando no rebasen los límites de las facultades que se le han asignado expresamente.

Ahora bien, el amplio contenido de los acuerdos y circulares, que abundan en esta materia, es la sede para algunos actos en que se reflejan apremios sociales y técnicos, y respuestas en el aparato de la procuración, administración e impartición de la justicia penal federal.

Antes de entrar en la repercusiones de estos actos administrativos, nos permitimos retomar nuevamente el planteamiento de los acuerdos y las circulares en las siguientes líneas.

El acuerdo administrativo como acto de poder público, equivale, como acertadamente expresa el profesor Renato Alessi, a la "manifestación de un poder soberano que corresponde a una autoridad administrativa como tal, respecto a una realización en la que dicha autoridad es parte, para satisfacción de intereses públicos concretos confinados a la misma".⁽⁵⁵⁾ Esto es, la emisión de un acuerdo administrativo contempla como elemento básico y esencial el de la voluntad del órgano de generar el poder soberano, precisamente bajo la condición de que sea la voluntad de ejercer una función pública y que la ley respectiva así lo consigne.

Esto, nos lleva a considerar que se trata de una declaración de voluntad del titular de un órgano administrativo federal que genera efectos en el ámbito del Derecho; de tal suerte que el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser o la creación de una situación jurídica individual o general o la aplicación a un sujeto de Derecho en una situación jurídica general, según sea el caso concreto a acordarse.

(55).- Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Casa Editorial Bosch. España. 1970. p. 56.

Por otro lado, los acuerdos, como las circulares, en el orden jerárquico legal, son normas, también, de carácter jurídico, para llenar lagunas de la ley o del mismo reglamento, o bien, para crear verdaderas disposiciones con contenidos normativos que no fueron previstos por el legislador. En muchos otros casos, son un medio para unificar criterios, respecto a la interpretación que debe darse a determinado precepto legal o principio jurídico.

Son pues, instrumentos jurídicos para organizar internamente la institución de la Procuraduría General de la República, en aquellos renglones en los que se requiere imprimir determinados lineamientos o matices, en orden a las necesidades que la administración e impartición de justicia va demandando.

Es por ello, que las circulares (y los acuerdos) tienen un carácter jurídico normativo, aunque con la limitación de que sólo obliga internamente, de tal manera que, mientras no sea derogada por otra, sigue en vigencia, obligando a aquellos a quienes se dirige, por ello, ampliando estas ideas, afirma el profesor Jorge Olivera Toro, que "se consideran actos internos los acuerdos y circulares que las autoridades superiores dictan para ilustrar a los inferiores en la aplicación de la ley, en su interpretación o en el uso de las facultades discrecionales que la ley otorga, siempre que ellas no agreguen nada al orden jurídico establecido. Dentro de los actos externos están comprendidos todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares".⁽⁵⁶⁾

(56).- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5a. edición. Editorial Porrúa. México, 1988. p. 182.

Así, cada emisión de un acuerdo o de una circular deberá llevar el número progresivo correspondiente a su control y que facilite las referencias a su texto, además, estarán motivadas y fundadas jurídicamente, de manera tal, que no haya razón procedente para eludir su cumplimiento.

Por lo que hace a la abrogación de un acuerdo o de una circular, deben tomarse en cuenta en orden a las causas que le dieron origen, según su necesidad jurídica; o bien, porque varíe el criterio del Procurador General de la República quien las expidió en el momento en que ejercía legalmente de esas facultades consignadas en la ley respectiva.

Por consiguiente, la facultad de expedir acuerdos y circulares por parte del Procurador General de la República, es una práctica constante por necesidades jurídicas y sociales al mismo tiempo, y que la conceden la vigente Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República.

La repercusiones de los acuerdos y las circulares emitidos por el Procurador General de la República son multifacéticos, entre las orientaciones que pueden tener son: el acceso a la justicia penal federal; la manifestación de actos de reordenación de organismos que intervienen en la prevención y la persecución; investigación de delitos federales; instrucciones derivadas de convenios celebrados con determinadas instituciones públicas; instrucciones sobre funciones de otras dependencias de la misma institución social, entre otras.

De esta manera, toda repercusión social y jurídica de los acuerdos y circulares emitidos por el Represente Social Federal no deben de rebasar las

facultades que la ley le concede, por lo que se trata de un requisito sine qua non, cuya inobservancia traerá como consecuencia su invalidez, ilegalidad y anticonstitucionalidad de los mismos.

Debido a los numerosos acuerdos y circulares emitidos por el titular de esta institución dependiente del Poder Ejecutivo Federal, procederemos a continuación a ejemplificar casos concretos sobre sus respectivas repercusiones sociales y legales de esos actos administrativos, y que las agrupamos en los siguientes rubros.

A).- Por lo que hace a la averiguación Previa.

"CIRCULAR 2/84

**SOBRE PROCEDIMIENTO CUANDO SE TRATE DE DELITOS
PERSEGUIBLES POR QUERELLA.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice Estados Unidos Mexicanos.

Procuraduría General de la República.

C.C. Subprocuradores, Visitador General.

Director General de Averiguaciones Previas.

Director General de la Policía Judicial Federal.

Delegados de Circuito y Agentes del Ministerio Público Federal.

Presentes.

Para unificar criterios en relación a la manera proceder en los casos en que debe iniciarse averiguación previa mediante querrella, petición de parte o previa declaratoria que tengan

los mismos efectos que aquellas, con fundamento en los artículos 16, 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 93 del Código Penal; 2, fracción I, 113, fracción I; 114, 115, 118, 119 y 120 del Código Federal de Procedimientos Penales; 92, fracción I, II y III del Código Fiscal de la Federación; 1, 2, fracción V, 7, 10, 12 y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y, 1, 3, 4 fracción 17, 24 fracciones I y V, y V y 26, fracción XII, del reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, he tenido a bien decir la siguiente:

CIRCULAR sobre procedimiento cuando sea de delitos perseguibles por querrela.

ÚNICO. Cuando se trate de hechos que deban constituir delitos del fuero federal, perseguibles previa querrela, petición de parte o de preparatoria que produzcan los mismos efectos, se reservarán las disposiciones siguientes:

1.- Sólo se procederá a iniciar la averiguación previa, cuando se haya formulado la querrela, petición o declaratoria por quien tenga derecho a ello. En consecuencia, cuando falte ese requisito no se realizará ningún acto que infiera molestias a las personas. En ningún caso recibirá querrelas la Policía Judicial Federal.

2.- Antes de recibir una querrela, petición o declaratoria, el Agente del Ministerio Público Federal informará al querellante, asentando la instancia respectiva, sobre la trascendencia jurídica de su acto, las penas que se aplican a los que producen con falsedad ante las autoridades y las modalidades del procedimiento relativo a los delitos

perseguidos por querrela petición o declaratoria. Además cuidará que el querellante describa los hechos presuntivamente delictivos, sin calificarlos jurídicamente y de manera pacífica y respetuosa; así cuando no se reúnan estos requisitos, lo prevendrá para que modifique la querrela, petición o declaratorias y se ajuste a los mismos.

3.- Cuando se reciben simples partes o meros informes que no constituyan por sí mismos querrela, petición o declaratoria, y al recibirlos no esté presente la persona autorizada para presentar aquellas, se actuará como sigue:

a).- Una vez recibidos, serán registrados en un "Libro de Constancias de Hechos con el número progresivo que les corresponda, cuya secuencia empezará con el número uno al inicio del año; a la cifra se le antepone la letra "C" separada por una diagonal y, al final, se le agregará el numeral del año, también separado por una diagonal;

b).- Todos los documentos relativos a un mismo hecho presuntivamente delictivo, se identificarán con el número correspondiente a su registro y se integrarán a un expediente;

c).- Cuando se pongan a disposición del Ministerio Público Federal vehículos u otros objetos relacionados con el hecho presuntivamente delictivo, al Agente, en el caso de los vehículos, procederá según lo dispuesto en la Circular correspondiente; por cuanto a los demás objetos, se entregarán de inmediato a quien tenga derecho a recibirlos, después de haber realizado las diligencias estrictamente necesarias para evitar que se pierdan los indicios. Esto se hará bajo la más estricta responsabilidad del Agente del

Ministerio Público Federal, quien, además, deberá asentar todo lo actuado en la Constancia de Hechos; y

d).- Si en el plazo de tres años, contados a partir de la fecha en que sucedió el hecho presuntivamente delictivo, no se formula querrela, petición o declaratoria se hará la anotación de descargo en el Libro de Constancias, salvo que la persona legitimada para formular las mismas hubiese tenido conocimiento de aquél y sin embargo, se abstenga de presentar querrela, petición o declaratoria caso en el cual dicho plazo será de un año.

4.- Cuando el ofendido manifieste su voluntad de no presentar querrela, petición o declaratoria, esta circunstancia, los datos del hecho y de las personas relacionadas con éste, se asentarán en el mismo Libro de Constancias, donde firmarán y estamparán su huella digital las personas que hayan intervenido.

5.- En caso de que oportunamente sea formulada la querrela, petición o declaratoria correspondiente, se iniciará la averiguación previa y se adjuntarán a ella los datos que formaban la Constancia de Hechos, describiéndolos y dando fe de ellos.

6.- Si después de iniciada la averiguación previa el ofendido no quiere que se proceda en contra del presunto responsable, deberá otorgar el perdón en forma expresa; por tanto, no se utilizarán frases como "que no desea querrellarse", que "se desiste", u otras similares. Antes de asentar el otorgamiento formal de perdón, se informarán al que lo concede sobre las consecuencias jurídicas de su acto, dejando constancia en el acta correspondiente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Queda sin efectos el contenido de las circulares que se hayan dictado hasta la fecha, en todo lo que se oponga a la presente.

SEGUNDO.- La Visitaduría General y las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas y de la Policía Judicial Federal, así como las Delegaciones de Circuito, harán del conocimiento de su personal el contenido de esta circular y proveerán lo necesario para el exacto cumplimiento de la misma.

TERCERO.- Esta Circular entrará en vigor al día siguiente de su publicación.

Sufragio Efectivo. No reelección.

México, D.F., a 14 de mayo de 1984.

El Procurador General de la República.

DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ."

"ACUERDO 44/91

POR EL CUAL DISPONE RECBAR OPINIÓN TÉCNICA DEL INSTITUTO MEXICANO DE CONTADORES PÚBLICOS, A.C., Y DEL COLEGIO DE CONTADORES PÚBLICOS DE MÉXICO, A.C. EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS SOBRE HECHOS RELACIONADOS CON ASUNTOS CONTABLES.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.

Procuraduría General de la República.

Con fundamento en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º fracciones II

y V, 10, 12, y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1º., y 4º, fracciones I, XI y XII del Reglamento de la citada Ley; y

CONSIDERANDO

Que tanto el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., como el Colegio de Contadores Públicos de México, A.C., son asociaciones constituidas conforme a las Leyes Mexicanas, que responden a los intereses y requerimientos propios del gremio de profesionales que agrupan.

Que entre sus principales finalidades destacan la de vigilar que el ejercicio profesional del la contaduría tanto en la actividad pública como en la práctica privada se realice dentro de un marco de responsabilidad profesional y moral, con absoluto respeto y cumplimiento a las disposiciones legales relacionadas con su actuación.

Que para obtener el pleno esclarecimiento de aquellos hechos delictivos en los que se vean involucradas personas que se dedican a actividades de auditoría, contabilidad, o bien relacionadas con estos aspectos, es fundamental que el Ministerio Público Federal, dada la complejidad de aquéllos, se apoye en las opiniones técnicas y evaluaciones especializadas emitidas por agrupaciones que han demostrado una amplia solvencia moral y vocación de servicio, con objeto de lograr la adecuada, eficaz y expedita procuración de justicia; por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- En toda denuncia o querrela de hechos donde se

encuentren involucradas personas relacionadas en asuntos referentes a auditorías o contabilidad de personas físicas o morales, o en el ejercicio de una profesión a funciones vinculadas a éstas y que puedan constituir ilícitos de carácter penal, la averiguación previa respectiva contendrá la opinión técnica relativa, emitida por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos, A.C., o bien por el Colegio de Contadores Públicos de México, A.C.

SEGUNDO.- Para que proceda la consulta a las asociaciones mencionadas en el artículo anterior, se requiere que concurran los siguientes requisitos:

- a).- Que los hechos denunciados resulten de la competencia de las autoridades federales por tratarse de ilícitos penales de orden federal;
- b).- Que estos hechos se encuentren relacionados con auditorías, contabilidad o actividades semejantes de personas físicas a morales; o
- c).- Que los profesionales o personas que desarrollen las actividades descritas, estén señalados directa o indirectamente como probables responsables en la denuncia o querrela.

TERCERO.- El Agente del Ministerio Público Federal a cargo de esta clase de averiguaciones previas, deberá necesariamente solicitar la opinión técnica a que alude el artículo primero de este Acuerdo.

CUARTO.- Siempre que para el mejor cumplimiento de lo aquí dispuesto sea necesario expedir reglas o normas que precisen o detallen su aplicación, el Subprocurador de Averiguaciones Previas, propondrá al Procurador General lo conducente.

QUINTO.- Los servidores públicos de esta Dependencia deberán proveer en la esfera de su competencia lo necesario para la estricta observancia y debida difusión de este Acuerdo.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 14 de octubre de 1991.

El Procurador General de la República.

LIC. IGNACIO MORALES LECHUGA."

Respecto a los transcritos instrumentos legales (Circular y Acuerdo) y su repercusión en la averiguación previa por delitos de carácter federal, llegamos a las siguientes consideraciones jurídicas y sociales, como son:

a).- Por lo que hace a la Circular en referencia, particulariza en forma detallada preceptos genéricos, como es el requisito de procedibilidad (la querella) a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 16 Constitucional; de tal suerte que hace referencia a la institución del perdón que es inherente o elemento sui generis de la querella.

b).- Va dirigido para su aplicación y debida observancia a determinados servidores públicos que son titulares de las citadas Dependencias, esto es, en quienes se desarrolla la averiguación previa;

c).- Detalla la querella en su aspecto material y administrativo, además de

hacer una obligación del servidor público el hecho de poner en conocimiento de las consecuencias jurídicas el querellante en caso de desistirse de la misma.

d).- De esta manera, todo gobernado queda informado sobre los delitos perseguibles por querrela con carácter o competencia federal, lo cual resulta una seguridad jurídica para la pronta y expedita impartición de justicia.

e).- El artículo primero transitorio, confirma la derogación de una circular sobre otra (por lo que hace a este asunto), por lo que adiciona o se adopta un criterio nuevo para el buen desarrollo de la administración de justicia.

Por lo que hace al Acuerdo en referencia, podemos decir lo siguiente:

a).- En delitos federales donde se requiere del auxilio de diversas asociaciones de profesionales, para el efecto de que en la mejor integración de la averiguación previa se cuente con la opinión técnica especializada, la Procuraduría General de la República como institución, celebra convenios con aquéllas, con el objeto de brindar una mayor seguridad jurídica a la ciudadanía en la persecución o investigación de los delitos.

b).- Con dichas opiniones autorizadas y especializadas sobre determinadas materias, que pueden ser de orden contable y auditoría; de arte; sobre derechos autorales; fiscales y bancarios, entre otras, otorga a la integración de la averiguación previa un fortalecimiento en el orden de la integración de tipo penal, cuyo dictamen orientará al juzgador para imponer las penas correspondientes al delincuente.

c).- Con la expedición de un Acuerdo, la ciudadanía nuevamente tendrá la certeza y la seguridad jurídica de que su denuncia o querrela en la comisión de un delito en su perjuicio, cuenta, si así fuera el caso, con asociaciones profesionales que evalúan técnicamente ciertas materias que escapan del conocimiento de la Representación Social, como los ya antes mencionados.

Así pues, todas las circulares y acuerdos son expedidos por el Procurador General de la República, tan es así, que al final de cada texto aparece su nombre y su correspondiente firma.

Solamente, y excepcionalmente, lo expide otro servidor público, y para ello, sirva de ejemplo la siguiente circular.

"CIRCULAR 13/93

Lic. Antonio García Torres.
Subprocurador de Delegaciones.

Presente.

Por instrucciones del C. Procurador General de la República, me permito solicitar al Usted que los asuntos que se presenten para que sean signados por el titular de esta institución contengan la leyenda en la antefirma de la manera siguiente:

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El Procurador General de la República.
DR. JORGE CARPIZO.

Lo anterior con la finalidad de uniformar estos documentos, suplicándole que lo haga del conocimiento de los funcionarios

adscritos al área a su digno cargo.

Sin otro particular le envío un cordial saludo.

El Secretario Particular del Procurador General de la República.

LIC. ALFONSO NAVARRETE.”

De esta forma, estamos ante la presencia de una circular que organiza el funcionamiento de una dependencia de la propia institución, que cuyo efecto e interés en particular; más otras lo serán con un interés general, tanto para los servidores para quien va dirigido como para la ciudadanía en general interesada en casos particulares, que la informa y orienta sobre el funcionamiento de la Procuraduría General de la República.

4.2 LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y CIRCULARES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ACCIONES MODERNIZADORAS Y ESTRATÉGICAS EN LA IMPARTICIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

La emisión de acuerdos y circulares por parte del Procurador General de la República como actos jurídico-administrativos, tiene además de los propósitos ya con antelación enunciados, otros, aunque diversos pero afines con la procuración de justicia, como es erradicar la corrupción, el exceso y los desvíos de la autoridad.

Por ello, se han planteado diversos objetivos a los cuales se pretende dirigir los referidos instrumentos jurídicos como acciones modernizadoras y estratégicas a la vez por parte de la Procuraduría General de la República, destacando las siguientes:

a).- Custodia y promoción permanente de los principios de constitucionalidad y legalidad, con la suficiente calidad moral que se demanda a una Institución que vigila y hace cumplir la ley.

b).- Fortalecimiento, ampliación y profundidad en el combate de los delitos contra la salud.

c).- Fortalecimiento, ampliación y profundidad en el combate contra la corrupción y la impunidad.

d).- Búsqueda del mayor acercamiento hacia la comunidad, implementando los programas necesarios, así como la coordinación con otras dependencias y entidades del sector público para el logro de ese fin.

e).- Abatimiento de la impunidad de los principales delitos que mayor impacto han causado a la sociedad, como el secuestro, el narcotráfico, los homicidios relevantes, la extradición de delincuentes que han atacado el patrimonio de la Federación, entre otros.

f).- Mayor eficacia procesal en la integración de la averiguación previa, para que resulte sólida jurídicamente, y el juzgador tenga conocimientos de los elementos suficientes para otorgar una orden de aprehensión o bien, dictar auto de formal prisión.

g).- El respeto incondicional de los derechos humanos tanto para los nacionales como para los extranjeros en territorio mexicano.

h).- Profesionalización y moralización de los servidores públicos que integran

dicha institución, con el propósito de que cumplan el desarrollo de la función pública que les ha confiado el Estado con honradez, imparcialidad, lealtad, eficacia y legalidad.

ii).- La desconcentración, especialización y simplificación, para ampliar la cobertura de las funciones de cada una de las Dependencias de la Procuraduría General de la República.

En consecuencia propia, los acuerdos y circulares cumplen con el objeto de hacer efectivo el criterio rector de los puntos antes mencionados, por lo que significan acciones modernizadoras y estratégicas para la administración e impartición de justicia, así como a los recursos humanos, a la participación y orientación de la comunidad y a la simplificación administrativa, destacando la desconcentración que crea instancias apropiadas para atender con prontitud y eficiencia las demandas más urgentes de toda la ciudadanía y de los grupos sociales más sensibles o vulnerables a la violación de sus derechos, por lo que esas acciones se desarrollan eficazmente a través de la comunicación de esos acuerdos y circulares con los servidores públicos a quienes van dirigidos para que las cumplan con estricto apego a la Ley, y por consiguiente cumplir con los propósitos con que fue creada la Procuraduría General de la República.

Por lo anterior, bien sirven las siguientes disposiciones legales para ilustrar este apartado, como son:

"CIRCULAR 24/93

POR LA QUE SE ADSCRIBE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS A LA CONTRALORÍA INTERNA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Con fundamento en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, 2º, fracciones I y II, 10, 12 y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1º, 3º y 4º, fracciones XI y XVIII, 10 y 20 del Reglamento de dicha Ley; y

CONSIDERANDO

Que uno de los objetivos principales de la Procuraduría General de la República es el actuar con apego a la norma jurídica y fundamentalmente con estricto respeto a los derechos del hombre consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como respuesta a dicho objetivo, ha sido necesario instrumentar las estrategias adecuadas en la estructura institucional.

Que es sin duda una obligación el vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos y lograr que estos lleguen a ser una parte natural y coexistencia de la procuración de justicia, cimentados en el precepto de igualdad, libertad y seguridad jurídica que en el marco del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y a efecto de establecer congruencia en el desarrollo de las actividades de las Unidades Administrativas encargadas de brindar atención y seguridad a la ciudadanía en sus legítimas demandas; así como derivado de la recién creación de la Dirección General

de Protección de los Derechos Humanos, en cuyo ámbito de competencia recae el atender, diseñar, fomentar, orientar y promover los derechos humanos he tenido a bien expedir la siguiente:

CIRCULAR

PRIMERO.- Para el despacho y funcionamiento de los asuntos a cargo de la Procuraduría General de la República, se adscribe orgánicamente la Dirección General de Protección de Derechos Humanos a la Contraloría Interna.

SEGUNDO.- Las atribuciones que reglamentariamente ha estado desarrollando la Dirección General de Protección de Derechos Humanos las continuará llevando bajo la dependencia de la Contraloría Interna con excepción de las relativas al estudio y formulación de dictámenes de Sobreseimiento.

TERCERO.- El personal que comprende los recursos humanos, financieros y materiales de la Dirección General de Protección de Derechos Humanos pasan al área en donde ha quedado adscrita en términos del presente instrumento con excepción de las que corresponden a la Dirección de Área de Sobreseimiento.

CUARTA.- La adscripción de la Unidad Administrativa señalada en esta Circular, se hace sin perjuicio de las modificaciones posteriores que en su caso determine el Procurador General de la República.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Esta Circular entrará en vigor el día siguiente de su expedición.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

El C. Procurador General de la República.

DR. JORGE CARPIZO."

"CIRCULAR 4/94

POR LA QUE SE DAN INSTRUCCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE SE INDICAN, PARA LA NOTIFICACIÓN DEL ASEGURAMIENTO DE ARMAS DE FUEGO.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.

Procuraduría General de la República.

C.C. DELEGADOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Por este conducto se les reitera que en todos y cada uno de los casos en que en el desempeño de las funciones de esta institución se practique aseguramiento de armas, deberá darse aviso inmediato a la Secretaría de la Defensa Nacional, anexando invariablemente una relación pormenorizada en la que se indiquen, por cada arma asegurada los siguientes datos:

- 1.- Tipo de arma.**
- 2.- Calibre.**
- 3.- Matrícula.**
- 4.- Número de serie.**
- 5.- En su caso, número de registro.**

De cada una de estas relaciones, deberá turnarse copia a estas oficinas centrales, por conducto de la Subprocuraduría General.

Lo anterior a efecto de que la Secretaría de la Defensa Nacional lleve el registro y control que le competen en los términos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento.

Atentamente.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F. a 9 de agosto de 1994.

El Procurador General de la República.

Dr. V. HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO."

Otros ejemplos, los tenemos en los siguientes acuerdos.

"ACUERDO 33/91

POR EL QUE SE CREA EL COMITÉ DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.

Procuraduría General de la República.

Con fundamento en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 10, 12 y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1º, 2º, 3º y 4º., fracciones X y XII del Reglamento del mismo ordenamiento legal; y

CONSIDERANDO

Que es compromiso ineludible de la institución modernizar su funcionamiento y mejorar su ejercicio mediante acciones adecuadas que proporcionen certeza y oportunidad en la procuración de justicia.

Que en materia de seguridad pública y administración de

justicia, la sociedad demanda de la institución la salvaguarda del orden y calidad moral y respuestas idóneas y oportunas en su actuar, resultando indispensable fortalecer las áreas sustantivas, diseñar instrumentos de control adecuados que permitan el combate frontal a vicios, deformaciones y corruptelas, y coadyuvar en la atención de quejas y denuncias instauradas en contra de Servidores Públicos.

Que para optimar el servicio que prestan los distintos Órganos de vigilancia y control de la institución y abatir los orígenes de corrupción y abuso de poder en la gestión administrativa, se requiere su labor colegiada mediante trabajos generadores de criterios de unificación que proporcionen fijeza en su actuar, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea el Comité de Prevención de la corrupción, como órgano colegiado de coordinación y consulta de la Procuraduría General de la República.

SEGUNDO.- El Comité se integrará por los titulares de las siguientes unidades administrativas:

- a).- Contraloría Interna; quien fungirá como Presidente del órgano colegiado y se auxiliará de un Secretario Técnico designado por el mismo;
- b).- Visitaduría e Inspección Interna;
- c).- Dirección General de la Policía Judicial Federal;
- d).- Dirección General de Averiguaciones Previas;
- e).- Dirección General de Servicios Periciales; y

f).- Dirección General de Recursos Humanos.

TERCERO.- El Comité de Prevención de la Corrupción tendrá las siguientes funciones:

I.- Formular criterios generales en materia de supervisión y control, así como los lineamientos de coordinación entre las diferentes unidades administrativas y órganos desconcentrados encargados de dichas funciones;

II.- Instruir programas administrativos que fortalezcan las medidas para la detección de las zonas de la actividad institucional viciada por la corrupción, así como para el análisis y la evaluación de las principales fuentes contaminantes;

III.- Diseñar y planear controles adicionales para la prevención y el combate a la corrupción en las zonas a que se refiere la fracción anterior y someterlos a la autorización del Procurador;

IV.- Analizar permanentemente la distribución y el ejercicio de competencia, a fin de diseñar nuevas estructuras de organización que sean mas transparentes, facilitando su supervisión y control, que permitan fortalecer el principio de corresponsabilidad de los Servidores Públicos con sus inferiores jerárquicos, e interrelacionen a las distintas áreas de la Procuraduría para prevenir y detectar actos de corrupción;

V.- Estructurar, de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la normatividad de aquellos órganos o procedimientos especializados que se requieran para investigar y combatir actos de corrupción y abuso de poder;

VI.- Crear una cultura de combate a la corrupción entre los Servidores Públicos de la Procuraduría a través de la capacitación, la concientización y la información para el desarrollo de los Programas de capacitación el Comité se asesorará del Instituto Nacional de Ciencias Penales del Instituto de la Policía Judicial Federal y de los organismos educativos o sociales que por sus características pueden aportar conocimientos sobre la materia;

VII.- Someter a la autorización del Procurador los lineamientos de un sistema Nacional de, información que difunda la importancia de la corresponsabilidad ciudadana en la lucha contra la corrupción y transmita la certeza de que toda denuncia de actos de corrupción será recibida, analizada y resuelta en el menor tiempo posible. La Institución llevaría a cabo todas las acciones conducentes para sancionar la falta y reformar la estructura administrativa que facilitó que dicha falta se sometiera, todo esto garantizando la mayor consideración y respeto a la persona del denunciante;

VIII.- Diseñar nuevos mecanismos que faciliten y estimulen la presentación de denuncias y testimonios de actos de corrupción que sean expedidos, discretos y profesionales que distingan la importancia o emergencia de cada caso y que contrarresten de una manera institucional y humana los efectos adversos del temor a las represalias la intimidación;

IX.- Las demás que sean afines a sus tareas, así como las que le señale el Procurador.

CUARTO.- Los responsables de cada unidad administrativa, independientemente de la participación que tengan en este Comité, acordarán lo conducente con

el Titular de la Dependencia.

QUINTO.- El Comité sesionará cuando menos una vez el mes de manera ordinaria y de manera extraordinaria las veces que juzgue necesario su Presidente, asimismo dictará sus reglas de operación.

SEXTO.- El Comité informará periódicamente de sus resultados al Procurador General de la República.

SÉPTIMO.- En lo no dispuesto por el presente Acuerdo el Procurador dictará las disposiciones pertinentes para resolver lo conducente.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F. a 22 de agosto de 1991.

El C. Procurador General de la República.

LIC. IGNACIO MORALES LECHUGA."

De conformidad con estos instrumentos jurídico-administrativos (y que existen otros más en vigencia, y son numerosos por cierto), nos dan una idea amplia de la modernización y las estrategias que sigue la Procuraduría General de la República para efecto de hacer cumplir la Ley y de que la sociedad esté enterada de cómo se organiza esta institución para cumplir los fines que se ha trazado, así como el cumplimiento de las facultades que le han sido asignadas al Procurador General de la República, por esta razón, la emisión de los acuerdos y circulares emitidos por este servidor público se caracterizarán siempre por los

principios de prontitud, eficacia, expeditéz y gratuidad de la justicia, que acertadamente explica el doctrinario y Ex-Procurador General de la República, Dr. Humberto Benítez Treviño, en los siguientes términos: "La justicia es principio de convivencia racional que en estricto sentido de la vida social no puede dejarse de aplicar; esa justicia, como lo marca nuestra Constitución, debe ser pronta, que significa ser diligente, rápida para su aplicación, con viveza de ingenio en los términos y plazos que fije la ley.

La eficacia en la justicia es virtud, actividad y fuerza para poder aplicar la ley al caso efectivo.

La expeditéz, es un significado de libertad o de plena conciencia hacia un objetivo de justicia, sin obstáculos de ninguna índole, para que el servidor público encargado de la justicia esté presto a determinar su actuación jurídica al servicio del pueblo.

La gratuidad en la procuración de justicia, es un principio constitucional y el pueblo lo sabe y cada día se une para defender su patrimonio, colaborando así al combate de la corrupción".⁽⁵⁷⁾ Por tanto, la trascendencia social de estos instrumentos legales se finca precisamente en los más elevados valores constitucionales que se manifiestan en hechos concretos pero siempre conducidos por la norma jurídica, para normalizar la conducta del hombre en sociedad, y quienes conduciéndose en sentido contrario al orden jurídico, incuestionablemente serán destinatarios de una sanción.

(57).- Benítez Treviño, Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. Editorial Porrúa. México, 1993. pp. 162-163.

En definitiva, esas estrategias son producto de las exigencias que reclama la sociedad para fortalecer un clima de paz y orden público, que en momentos se quebrante y que es preciso que se restablezca bajo la normatización y coacción al mismo tiempo con que es capaz de actuar un Estado de Derecho como el nuestro.

4.3 LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA COMO FINES DE LA EMISIÓN DE ACUERDOS Y CIRCULARES EXPEDIDOS POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Resulta incuestionable que la seguridad jurídica y la procuración de justicia son los fines primordiales de los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República, y que en ese orden haremos su estudio.

En primer término qué debemos entender por seguridad jurídica, por la cual es preciso entender esta noción en las palabras del filósofo J. T. Delos, al decir que "en su sentido más general, la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad jurídica aquel (individuo o un Estado de Derecho) que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y por consecuencias regulares, la seguridad jurídica está ligada a

un hecho de organización social".⁽⁵⁸⁾

Entendiendo estas ideas, podemos decir que la seguridad jurídica se entiende como el conocimiento verdadero de que todo ciudadano o individuo se encuentra bajo el imperio de la norma jurídica y que tiene una relación con el sistema jurídico en que se encuentra inmerso socialmente, y que además entiende su significado como la actuación de las autoridades competentes en función de sus atribuciones que le asigna la ley misma; además de saber el alcance de las decisiones que la propia autoridad toma en cada caso concreto.

Ahora bien, para que pueda concretizarse la seguridad jurídica, el filósofo alemán Gustav Radbruch, siempre acertado en sus planteamientos señala que son cuatro, a saber: "1º.- Que el Derecho sea positivo, que se halle estatuido en leyes; 2º.- Que este Derecho estatuido sea, por su parte, un Derecho seguro, es decir, un Derecho basado en hechos y que no se remita a los juicios de valor del juez en torno al caso concreto, mediante criterios generales como el de la "buena fe" o el de las "buenas costumbres"; 3º.- Que estos hechos en que se base el Derecho puedan establecerse con el menor margen posible de error, que sean "practicables"; para ello no hay más remedio que aceptar a veces, conscientemente, su tosquedad, como cuando, por ejemplo, se suplen los hechos verdaderamente buscados por ciertos síntomas exteriores, que es la que se hace; 4º.- Finalmente, el Derecho positivo -si se quiere garantizar la seguridad jurídica no debe hallarse expuesto a cambios demasiado frecuentes, no debe hallarse a

(58).- De los, J. T. Los Fines del Derecho. (Traducción de Daniel Kuri Breña). 4a. edición. U.N.A.M. México, 1967. p. 47.

merced de una legislación incidental, que de todo género de facilidades para troquelar cada caso concreto en forma de ley."⁽⁵⁹⁾

Estas ideas de este ilustre pensador hace que se confirme que la seguridad jurídica requiera ciertos presupuestos sin los cuales no se le puede concebir. En primer plano, debe de existir un sistema jurídico basado en un Estado de Derecho. La segunda condición será la existencia material y orgánica de una unidad institucional que monopolice sus atribuciones que le confiere la Ley. Y finalmente, la seguridad jurídica requiere como presupuesto sine qua non, la existencia de un poder político y jurídico a la vez organizado conforme al derecho e institucionalizado en forma de órgano estatal, en donde la norma jurídica represente la única manera posible de manifestación del poder público. Por tanto, estas condiciones o requisitos se encuentran en nuestro derecho positivo mexicano, sin cuestionamiento alguno.

De tal manera, que los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República tienen como fin la seguridad jurídica, y se manifiestan en dos dimensiones: a).- Como seguridad de orientación o certeza del ordenamiento legal; y, b). como seguridad de realización o confianza en los mismos instrumentos jurídicos.

En la primera premisa, se puede afirmar que existe cuando se conoce el significado del contenido y alcance legal de los acuerdos y circulares; por lo que en estos actos jurídicos-administrativos, se contempla qué hipótesis se

(59).- Radbruch, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. (Traducción de Wesceslao Roces). 4a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1985. pp. 40-41.

encuentran previstas, y cuáles son las consecuencias jurídicas que la materialización de la hipótesis traerá como resultado. Esta dimensión de la seguridad jurídica en los acuerdos y circulares encuentra su fundamento en la propia ley que los crea, que les da vida jurídica, por lo que se integran por un conjunto de modelos de conducta que son de esperarse ante ciertas situaciones legales, y por lo mismo, los destinatarios de los acuerdos y las circulares que conocen el contenido y alcance de los mismos, saben perfectamente como acatar esas ordenes y hacerlas cumplir eficazmente, sin excusa ni pretexto.

Por otro lado, la seguridad jurídica en la realización o confianza en el ordenamiento jurídico hace referencia a la certidumbre de que lo dispuesto en los acuerdos y las circulares se habrá de cumplir aún en contra de la voluntad de el o los destinatarios (servidores públicos o particulares) presuntamente obligado a cumplirlas, so pena de que se les aplique una sanción, según sea: administrativa o penal, para el caso de los servidores públicos. Por lo que en este fin, la constitucionalidad y la legalidad de los acuerdos y las circulares son factores fundamentales para su plena validez; de tal suerte, que las mismas deben de obedecerse conforme a su texto expedido.

El segundo y último fin de los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República es la procuración de justicia.

De este modo, la Procuración de justicia es una función del Estado que tiene entre sus objetivos: la investigación de los delitos cometidos; la persecución de los delinquentes ante los tribunales competentes y la imposición de las penas

correspondientes; la representación de la sociedad y de los grupos vulnerables en asuntos no sólo del orden penal sino también en lo civil y familiar; la atención a las víctimas u ofendidos por los delitos, y la obtención de la indemnización por los daños y perjuicios causados; la realización de estudios en materia de política criminal y la aplicación de medidas de prevención del delito. Todo ello con miras a preservar la seguridad jurídica y pública al mismo tiempo, dentro de un marco de participación de la sociedad y de un escrupuloso respeto a los derechos humanos, y a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Es por ello, que la sociedad reclama con mayor vigor, que el Estado a través de sus órganos competentes, lleve a cabo con eficacia las actividades de garante de la seguridad jurídica y de la procuración e impartición de justicia, que se manifiesta en muy diversas manifestaciones materiales, como es el caso de la emisión de acuerdos y circulares por parte del Procurador General de la República.

Este fin, constituye un medio eficaz en el desempeño de las responsabilidades del Estado; y es por ello que el Jefe del Ministerio Público Federal, cumple su función en los términos de los artículos 21 y 102, apartado A), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de la República.

Al tenor de este planteamiento, no podemos dejar de omitir los siempre acertados y esclarecedores razonamientos del maestro Guillermo Colín Sánchez, que expresa lo siguiente "Procurar la justicia es frase corta, pero de profundo e

inmenso contenido, que no se justifica, de ninguna manera, con una labor rutinaria o traducida en un "dejar hacer y dejar pasar", como actitud cómoda con la que simplemente, se llene el expediente o se contemporice, sin crear problemas, en su caso, con un régimen que, frente a semejante premisa, no deja de ser pobre en sus realizaciones y en su forma moral.

Procurar justicia es adentrarse en toda la problemática delincriminal, desde sus orígenes, estación, formas y manera de ejecución, así como también el conocimiento de las motivaciones, circunstancias, condiciones socioeconómicas y sociopsicológicas, etcétera de quienes delinquen. Es también dinámica pura que se pone en juego para estar en aptitud de imponer una pena o una medida de seguridad a quien o quienes se ubican dentro de la hipótesis de derecho penal; es una fuerza jurídica necesaria de equilibrio social para hacer cesar todo aquello que atente contra un régimen de garantías y de seguridad social; es la fuerza motriz que facilita la intervención del sujeto investido de poderes excepcionales para juzgar a sus semejantes y aplicar la norma legal al caso concreto.

Muchas otras variantes de esta polifacética tarea podríamos señalar; no obstante, baste lo indicado para entender que, en resumen, la función misma de procurar la justicia se traduce en una custodia permanente e indeclinable de satisfacer los propósitos necesarios para que atendiendo a lo preceptuado jurídicamente, cada quien reciba lo que merece".⁽⁶⁰⁾

De la última oración que expresa el maestro Guillermo Colín Sánchez, y que

(60).- Citado por Benítez Treviño, Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. Op. Cit. pp. 168-169.

nos permitimos reproducir nuevamente radica fundamentalmente la procuración de justicia como fin de los acuerdos y las circulares emitidas por el Procurador General de la República: "...la función misma de procurar la justicia.... (es) satisfacer los propósitos necesarios para que atendiendo a lo preceptuado jurídicamente, CADA QUIEN RECIBA LO QUE MERECE".

Se trata entonces, en la procuración de justicia, de una justicia distributiva o llamada también igualdad proporcional consistente en reconocer efectos jurídicos a algunas diferencias que se dan entre los hombres que conviven en la sociedad.

Consiste no es dar lo mismo a cada uno, sino en dar a cada quien lo suyo. Ese "suyo" de cada quien, en ciertos casos y desde determinados puntos de vista, no será lo mismo, sino que será lo que a cada uno le corresponde en virtud de sus determinadas características particulares. La justicia se apoya en el derecho, y sitúa al individuo, con sus deberes, frente a la sociedad.

La justicia se refiere exclusivamente a dar lo que pertenece estrictamente a cada uno. En este sentido, es la virtud que inclina a los individuos que conforman una sociedad a darle todo aquello que le es debido al alguien por razón del bien común. Casi siempre esta obligación está prevista y sancionada por el legislador, y la virtud consiste en la exacta observancia de las leyes en vigor, que siendo justas, obligan incluso a su cumplimiento en conciencia.

Ahora bien, en materia de Procuración de justicia, nos nace una interrogante: ¿qué merece nuestra sociedad y el gobernado pacífico que vive honestamente ante un clima de inseguridad pública y un desmedido aumento de la delincuencia

organizada o simplemente solitaria? Merece entonces, en este sentido que, por parte de la Procuraduría General de la República se erradique el aumento de delitos de orden federal, como es el narcotráfico, delitos fiscales, de servidores públicos, contra el sufragio, contra la salud, entre otros, que atenta contra la seguridad nacional y la estabilidad social mexicana.

De este modo, los acuerdos y circulares cumplen el fin de la procuración de justicia, al disponer en sus textos medidas para combatir toda clase de conductas delictivas, y para efecto de nuestro estudio y reafirmar lo expuesto, reproducimos textualmente el siguiente instrumento jurídico-administrativo.

ACUERDO 4/94

POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.

Procuraduría General de la República.

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º, 10, 12 y 18, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1º, último párrafo, 3º y 4º., fracciones I y XI del Reglamento del mismo ordenamiento legal, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 determina entre sus prioridades la necesidad de modernizar la procuración e impartición de justicia, propiciando una mayor

participación social y reforzando decididamente los sistemas para la prevención del delito, junto con la acción de los distintos niveles de gobierno que en virtud del comportamiento delictivo actual, se hace imperiosa la implementación de política criminológica moderna, en la que las acciones de investigación y persecución del delito puedan combinarse y equilibrarse con las acciones preventivas, promoviendo en mayor grado la participación activa de los grupos sociales en virtud de que únicamente bajo la acción conjunta de toda la comunidad, se podrá incidir directamente en el abatimiento de la criminalidad.

Que para el cumplimiento de lo anterior, se estima conveniente la creación de un órgano colegiado integrado por servidores públicos de esta dependencia y en el que participen en forma honoraria especialistas y representantes de los sectores social y privado, para que de manera concertada defina acciones específicas para prevenir delitos federales, por lo que se ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea la Comisión para la Prevención del Delito, como órgano colegiado de coordinación y consulta de la Procuraduría General de la República.

SEGUNDO.- La Comisión se integrará por un Presidente que será el Procurador General de la República; un Secretario Técnico que será el titular de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; por los Subprocuradores; por el Oficial Mayor; por los Directores Generales de Protección de Derechos Humanos y de Comunicación Social y de diez vocales, que serán

especialistas de reconocido prestigio en materia de prevención del delito y por representantes de los sectores social y privado.

El cargo de los miembros de la Comisión será honorario. La Comisión será un cuerpo colegiado de examen y opinión sobre la prevención del delito federal, con el propósito de proponer las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para disminuir los índices delictivos de orden federal.

Los miembros titulares de la Comisión, podrán designar a sus representantes suplentes.

TERCERO.- La Comisión que se crea por este acuerdo tendrá las siguientes funciones:

I.- Definir programas y campañas permanentes con la finalidad de prevenir conductas ilícitas o del fuero federal, así como evaluar periódicamente el resultado de las actividades realizadas en todo el territorio nacional.

II.- Promover la coordinación con otras dependencias y entidades del sector público, social y privado, así como particulares interesados en la prevención del delito.

III.- Fomentar programas de investigación, desarrollo técnico y de capacitación de recursos humanos en materia de prevención del delito.

IV.- Proponer a las Procuradurías Generales de Justicia de los estados y a la ciudadanía acciones y medidas para prevenir la comisión de delitos.

V.- Coordinar la planeación, elaboración y distribución de material dedicado a la prevención de los delitos federales,

con base en las sugerencias e investigaciones que realicen las instituciones públicas y privadas.

VI.- Organizar conferencias, cursos y módulos de información, así como comités para la prevención del delito, tendientes a desarrollar en la población una cultura preventiva del delito.

VII.- Representar a la Procuraduría General de la República, por conducto del Presidente de la Comisión, o el miembro de la Comisión en que éste delegue tal facultad, ante los Organismos nacionales, y en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la prevención del delito.

VIII.- Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país en materia de prevención del delito.

IX.- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objetivo.

CUARTO.- Para el desempeño de sus funciones la Comisión contará con un Secretario Técnico, quien tendrá las siguientes facultades:

I.- Elaborar y someter a la consideración de la Comisión el programa de trabajo.

II.- Dar seguimiento a los acuerdos adoptados por la Comisión e informar a éste periódicamente del cumplimiento y ejecución de los mismos.

III.- Coordinar las actividades que corresponda desarrollar a los grupos de trabajo que al efecto decida constituir la Comisión.

IV.- Preparar personal técnico especializado en materia de prevención del delito para garantizar la calidad y continuidad de las acciones.

V.- Las demás inherentes a su cargo a que le asigne el Presidente de la Comisión.

QUINTO.- La Comisión podrá determinar la creación de grupos de trabajo, tanto de carácter permanente como transitorio que estime convenientes para el estudio de los asuntos específicos relacionados con su objeto.

SEXTO.- La Comisión sesionará las veces que sean necesario a convocatoria de su Presidente. El orden del día será elaborado por el Secretario Técnico y turnado seis días antes de la sesión a los miembros de la Comisión con las copias y la documentación necesaria para el estudio de los asuntos de su competencia.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 16 de junio de 1994.

El Procurador General de la República.

DR. HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO."

De esta manera el Procurador General de la República a través de la emisión de este acuerdo da cumplimiento al mandato constitucional por lo que hace a la seguridad pública que debido a la urgente necesidad de implementarlo toma decisiones de esta forma, en virtud de lo que disponen los dos últimos párrafos

del artículo 21 Constitucional. Por consiguiente, es una estrategia de fondo para proteger a los individuos y a la sociedad, combatir la delincuencia y fortalecer el orden público.

Finalmente, para reforzar la seguridad pública que demanda nuestra sociedad, se impulsa una gran campaña de comunicación social que da orientación a todos sobre medidas preventivas, sus derechos en caso de que sean víctimas de un delito federal y la naturaleza e importancia de las funciones que desempeñan las instituciones encargadas de este servicio público. Por lo que esto exige la participación de muchas instituciones sociales, como la familia, los centros educativos, los centros de trabajo, las organizaciones vecinales y comunitarias, así como de los medios masivos de comunicación.

4.4 CONSECUENCIAS SOCIALES DE LOS ACUERDOS Y CIRCULARES

Las consecuencias sociales de los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República se concentran en dos objetivos fundamentales, como son: el de informar sobre el contenido de los mismos (y que fortalece la seguridad jurídica de los mismos); y el otro, el de promover su publicidad.

De esta forma, la publicidad consistir en poner en conocimiento tanto de la opinión pública como de todas las autoridades del contenido del mismos el propio Procurador General cuando los acuerdos y circulares que omite son de trascendencia e interés social, o cuando por medio de acuerdos delegue facultades adscriban los órganos y las unidades (especializadas del Ministerio

Público Federal)... SE PUBLICARÁN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN". (último párrafo del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

Dicha publicidad lo confirma la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1986, por lo que este medio informativo "es el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, ACUERDOS, CIRCULARES, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente", (Artículo 1°).

Así también, "serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:... III. Los ACUERDOS, CIRCULARES y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general;..." (fracción III, del artículo 39 de la ley en referencia).

Por consiguiente, atento a estas disposiciones legales, el Procurador General de la República en uso de sus facultades da publicidad a los acuerdos y circulares que emite, y es a través de un órgano administrativo del Gobierno Federal, como es el Diario Oficial de la Federación, que es editado "en la ciudad de México, Distrito Federal, y será distribuido en todos los estados de la República Mexicana". (Artículo 5°).

Además, el "Diario Oficial de la Federación podrá ser publicado todos los días del año". (Artículo 7º). La autoridad competente establecerá un sistema adecuado y eficaz para la distribución oportuna del Diario Oficial de la Federación en las legaciones y embajadas de nuestro país en el extranjero", (Artículo 9º). También, "será editado y distribuido en cantidad suficiente que garantice la satisfacción de la demanda en todo el territorio Nacional". (Artículo 10).

A través de este medio se cumple satisfactoriamente la publicidad de estos actos jurídicos-administrativos, cuyo alcance estará en forma eficiente y rápida en toda la sociedad mexicana.

Como consecuencia de su publicidad lleva implícitamente su contenido informativo, poniendo con ello en conocimiento de la sociedad los objetivos y propósitos del mismo, toda vez que se trata de un interés general, y dada su naturaleza es precisa su publicidad e informar sobre el contenido de los acuerdos y circulares, para que con ello, si así fuera el caso, algún sector de la sociedad este enterado y se beneficie del mismo, o bien, no se vulneren sus derechos, por lo que la "ignorantis legis non excusat" (la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento) es inoperante.

Sirvan, pues, las siguientes disposiciones legales, que nos permitimos reproducir textualmente, para afirmar lo que con antelación hemos dicho.

ACUERDO 25/91**POR EL QUE SE ORDENA LA IMPLEMENTACIÓN DEL
CONVENIO DE COORDINACIÓN CELEBRADO CON EL
INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.

Procuraduría General de la República.

Con fundamento en lo establecido por los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 10, 12, 18 y 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 1º último párrafo, 3º, 4º fracción X y XI del Reglamento de la mencionada Ley; Convenio de Coordinación celebrado por esta Dependencia con el Instituto Nacional Indigenista; y

CONSIDERANDO

Que en razón de que en el territorio Nacional existe gran número de comunidades indígenas mismas que son el cimiento de la nación actual, es primordial que se resalte su importancia dentro del ámbito de la sociedad de nuestros días, a partir de reconocer lo ajeno que les resulta la cultura jurídica propia de los ordenamientos penales.

Que es importante destacar su marginación, su aislamiento social, y por lo mismo su indefensión o desvalimiento.

Que por lo anterior la Procuraduría General de la República firmó un convenio con el Instituto Nacional Indigenista en fecha 9 de julio de 1991, por lo que se dispone la manera de atender debidamente a los indígenas que intervienen en las averiguaciones previas, respecto de los delitos del orden

federal, debiendo facilitar la Representación Social, en todos sus aspectos, los trámites de tales averiguaciones, entre otras, con la designación de peritos traductores e incluso facilitar el acceso expedito de las resoluciones que dicte el juez.

Que en este orden de ideas, se requiere implementar las obligaciones contraídas por la Dependencia, en cumplimiento a los compromisos adquiridos con el Instituto Nacional Indigenista; por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se instruye a los Delegados de la Institución, para intervenir en la aplicación del Convenio entre ésta y el Instituto Nacional Indigenista, en los términos señalados por este Acuerdo.

SEGUNDO.- Para el debido cumplimiento de lo preceptuado por el artículo anterior, los Delegados actuarán en los términos siguientes:

- a).- Enviarán oficio a las Subprocuradurías que corresponda, informando en qué averiguaciones previas y/o procesos se encuentran involucradas personas que pertenezcan a algún grupo indígena, y los Subprocuradores a su vez lo harán del conocimiento del Instituto Nacional Indigenista con el fin de que el servidor público encargado del programa pueda conocer los hechos materia de la averiguación o del proceso.
- b).- Concentrarán la información clasificada por Entidad Federativa e iniciarán el análisis de cada caso, separando en forma inmediata a aquellos procesos que puedan ser susceptibles de tener un resultado satisfactorio, para la solicitud de incidentes de desvanecimiento de datos, sobreseimiento de la causa o conclusiones inacusatorias.

c).- Entrarán en el análisis de la conducta delictiva precisando el grado de participación y atendiendo principalmente a las modalidades que el delito contra la salud prevé en el Código Penal Federal, dando preferencia a los delitos de menor punibilidad, y cuando así proceda, previa consulta con su superior jerárquico, optarán por no recurrir al juez de la causa, cuando sea favorable al indígena en incidentes de desvanecimientos de datos, autos de libertad por falta de elementos o sentencias absolutorias, y si en base a constancias procesales a juicio del adscrito se considera que la resolución puede ser condenatoria, deberá solicitar la pena mínima, considerando las condiciones sociales, culturales y económicas del infractor.

d).- Analizarán con los Subprocuradores los casos en que por el grado de participación y/o peligrosidad, razonablemente no sea posible aplicar los beneficios del programa de ayuda al indígena involucrado, y en aquellos de reincidencia o habitualidad, definitivamente, no recibirán ningún tipo de beneficio.

e).- Solicitarán al "instituto" con la anticipación oportuna y debida, traductores en el caso de indiciados y procesados indígenas que no hablen o no entiendan suficientemente el castellano conforme a lo establecido en los artículos 28, 124 bis, 128, fracción III y 223 del Código Federal de Procedimientos Penales.

f).- Girarán instrucciones a los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los juzgados de distrito, para que en los procesos que se vean involucrados indígenas que, de acuerdo a las constancias procesales, se puedan formular

conclusiones no acusatorias, la hagan de su conocimiento, para remitir de inmediato la consulta al Director General de Control de Procesos, quien previo acuerdo del Subprocurador de Procesos determine lo procedente.

g).- Instruirán a los Agentes del Ministerio Público Federal, para que en los casos en que intervengan indígenas y que por razones de política criminal, en forma justa las autoridades judiciales dicten sentencia, o auto de libertad que les favorezcan y que de acuerdo a las constancias procesales pueda no apelarse la resolución, lo hagan del conocimiento de su superior jerárquico, quien resolverá lo procedente.

TERCERO.- En caso de duda, los delegados consultarán con los Subprocuradores de Averiguaciones Previas, de Control de Procesos, así como los Regionales de Norte y Sur, lo relativo a su competencia y periódicamente deberán rendirles un informe del avance de las gestiones realizadas para su evaluación e instrucción que corresponda, con el fin de que en el plazo establecido sean cumplidas las metas propuestas.

CUARTO.- Los Agentes del Ministerio Público Federal revisarán las causas en que se haya dictado sentencia condenatoria, dando cuenta a los defensores para que interpongan recurso ordinario procedente, o bien juicio de garantías

QUINTO.- Siempre que para el mejor cumplimiento de lo establecido en este Acuerdo sea necesario expedir normas o reglas que precisen o detallen su aplicación los Subprocuradores y el responsable de los Servicios a la Comunidad y Participación Social, someterán al Procurador General lo conducente.

SEXTO.- Los servidores públicos de la institución deberán proveer en la esfera de su competencia lo necesario para la estricta observancia y debida difusión del presente Acuerdo.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- Este acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 26 de julio de 1991.

El Procurador General de la República.

LIC. IGNACIO MORALES LECHUGA"

Las consecuencias sociales se representan en que este instrumento jurídico se dirige a un grupo social determinado, que posee características sui generis, como sus costumbres, su lengua, sus usos, entre otras, y que además se encuentran en desventaja con otros grupos sociales concentrados en las grandes capitales y municipios del país, desventajas que se reflejan en la cultura, la condición económica, el idioma, el nivel educativo, entre otros, por lo que los grupos indígenas o grupos étnicos que se encuentran distribuidos a lo largo y ancho de la República Mexicana merecen dentro de la averiguación previa un tratamiento especial, sin que por ello la ley penal tenga que desviarse o hacerse débil ante esos grupos indígenas, sino por el contrario, que se les ponga más atención debido a sus sobresalientes desventajas en materia jurídica, como bien pudiera ser que fueran víctimas en la comisión de un delito, por lo que el Ministerio Público Federal es su representante social para esas situaciones; por el

contrario, cuando son sujetos activos de un delito federal, se observarán los beneficios que la ley otorgue en casos necesarios.

Así, la Representación Social y/o el Defensor de Oficio serán cuidadosos en todas y cada una de las actuaciones procesales del presunto responsable o víctima de un delito federal cuando en calidad de estas dos condiciones sean indígenas.

Uno de esos obstáculos es el idioma, por lo que otros ordenamientos legales así lo resuelven, como es la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991, y que en su artículo 9º, dispone que: "No tendrá valor probatorio alguno la confesión rendida ante una autoridad policiaca; ni la rendida ante el Ministerio Público o autoridad judicial, sin la presencia del defensor o persona de confianza del inculpado y, EN SU CASO, DEL TRADUCTOR". De esta manera, puede suceder que la persona indígena detenida y pronta a dar su declaración en la averiguación previa, debe tener en ese momento su defensor y traductor al mismo tiempo, a menos que esas dos actividades se fundan en el propio defensor de oficio.

Esas consecuencias sociales de informar y dar publicidad al contenido del acuerdo, lo reitera el artículo sexto del propio acuerdo transcrito, cuando establece que: "Los servidores públicos de la institución deberán proveer en la esfera de su competencia lo necesario para LA ESTRICTA OBSERVANCIA Y DEBIDA DIFUSIÓN DEL PRESENTE ACUERDO". De esta manera, el Procurador General de la República gira órdenes para salvaguardar las garantías individuales,

y proveer la constitucionalidad y legalidad de todos los actos cuando el detenido sea una persona indígena durante la averiguación previa, debido, pues, a sus notorias desventajas que presenta.

"CIRCULAR 2/90

POR LA QUE SE INSTRUYE A LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL Y POLICÍA JUDICIAL FEDERAL EN GENERAL, SOBRE LAS COMUNICACIONES QUE DEBERÁN REALIZAR AL QUEDAR A SU DISPOSICIÓN ALGÚN EXTRANJERO.

**C. C. SERVIDORES PÚBLICOS
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA,
RELACIONADOS CON LA MATERIA DE ESTA CIRCULAR
PRESENTES.**

Con fundamento en lo establecido por el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares del 24 de abril de 1963, de la cual México es signatario, y con el objeto de reafirmar lo establecido por la Circular 14/77 de la Procuraduría General de la República de fecha 23 de marzo de 1977, he tenido a bien expedir la presente:

CIRCULAR

Por la que se instruye a los agentes del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal en general, sobre las comunicaciones que deberán realizar al quedar a su disposición algún extranjero.

PRIMERO.- Los agentes del Ministerio Público Federal y Policía Judicial Federal en general, que tengan a su disposición cualquier persona de Nacionalidad extranjera,

deberán informarlo de inmediato a la misión diplomática u oficina consular correspondiente, así como remitir copia de dicha comunicación a la Dirección de Asuntos Internacionales dependiente de la Dirección General Jurídica.

SEGUNDO.- Invariablemente los agentes antes citados deberán respetar el principio básico de que los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar a sus Nacionales, a conversar con ellos y organizar su defensa ante los tribunales; así como, que toda comunicación dirigida por el detenido, que esté a disposición de los antes señalados, deberán de ser transmitidas sin demora a las oficinas consulares de su país.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, D.F., a 19 de marzo de 1990.

El Procurador General de la República.

DR. ENRIQUE ALVAREZ DEL CASTILLO"

En este supuesto hipotético estamos nuevamente ente una consecuencia de orden social, por lo que hace a los individuos de Nacionalidad extranjera que hayan cometido un delito federal y por tanto estén detenidos para rendir su declaración en la averiguación, por lo que gozarán de todas las garantías individuales que otorga nuestra Constitución Política Federal, al tenor de lo que dispone en su primera parte el artículo 1º, que ordena: "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución,..." Cabe hacer notar que debe tratarse de extranjeros que no gocen de inmunidad diplomática, como son los extranjeros con calidad migratoria de

deportistas, estudiantes, inversionistas, turistas, entre otros.

Entendido esto, trasciende para la sociedad mexicana y sus autoridades competentes, como para las embajadas extranjeras que se encuentran en territorio Nacional.

4.5 CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LOS ACUERDOS Y CIRCULARES

Respectos a las consecuencias jurídicas de los acuerdos y circulares emitidas por el Procurador General de la República podemos llevarlo a cabo, bajo dos aspectos: a). respecto a los acuerdos y circulares; y, o). respecto a los servidores públicos que están obligados a acatar esas ordenes del superior jerárquico.

De esta manera, como ya ha quedado expresado, tanto los acuerdos como las circulares son instrumentos jurídicos, son también actos administrativos propios de órganos superiores, como lo es, en este caso, el Procurador General de la República, por lo que a través de estos, se dan órdenes e instrucciones a los órganos inferiores (Subprocuradores, titulares de Direcciones, de Fiscalías Especiales, entre otros), sobre el régimen interior de sus dependencias o sobre el funcionamiento con relación al público o de los propios servidores públicos que colaboran en la misma institución, o bien para aclarar el sentido de las disposiciones jurídicas que constituyen criterios generales para aplicarse a casos concretos, pero sin establecer derechos. u obligaciones hacia con los gobernados.

Por ello, los acuerdos y circulares no pueden modificar las disposiciones legales ni reglamentarias (siempre se apegarán a los Límites que éstas señalen), en cuanto que su finalidad es ser un instrumento de carácter interno para facilitar

a los servidores públicos de menor jerarquía la aplicación de determinados preceptos para el debido funcionamiento de la Procuración e impartición de la justicia federal.

Por otra parte, permanece constante la siguiente interrogante por cuanto hace a las consecuencias jurídicas de los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República: ¿qué consecuencias produce el hecho de que un servidor público a quien va dirigida una circular o un acuerdo no la cumpla? La respuesta es como sigue: incurriría ese servidor público en una responsabilidad administrativa por el hecho de no cumplir con una obligación que la ley le asigna que cumpla sin excusas ni pretextos.

En este orden de ideas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, dicta en su artículo 47 un elenco de obligaciones que todo servidor público debe acatar, y cuyo supuesto es el siguiente, que se deriva del citado numeral: "...VII.. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;..." Por tanto, deben cumplir las circulares y acuerdos cuando se les dirige, estas órdenes se traducen en verdaderas obligaciones.

Su inobservancia origina la denominada responsabilidad administrativa que tiene por objeto sancionar conductas que lesionen el funcionamiento de la administración pública; se origina por una inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de servidor público haciéndose efectiva a través de la potestad

disciplinaria del Estado que permite a éste sancionar a sus propios servidores públicos. Esa responsabilidad, en otros términos, surge a consecuencia de una transgresión a obligaciones o deberes de los servidores públicos como tales en ejercicio de sus funciones públicas; por lo que su finalidad es asegurar la observancia de las normas de subordinación jerárquica y, en general, dar cumplimiento a todos los deberes de la función pública.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA: La Procuraduría General de la República es una de las instituciones más trascendentes desde su instauración en nuestro sistema jurídico. Su titular como Jefe del Ministerio Público Federal es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal de muy variadas atribuciones, de orden administrativo o, dentro del proceso penal, así como constituirse en una auténtica garantía para la debida observancia de la constitucionalidad y legalidad en la aplicación de las normas jurídicas, por lo que asegura a la sociedad actuar conforme a los medios que le asigna la Ley.

SEGUNDA: Con las reformas aparecidas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993 a nuestra Carta Magna, y en especial al artículo 16, solamente el Constituyente permite en tres hipótesis la detención de una persona para rendir su declaración en la averiguación previa por la comisión de un delito: por orden de aprehensión, y en casos de urgencia o delito flagrante.

TERCERA: Atendiendo a las órdenes de aprehensión dictadas por el órgano jurisdiccional competente (juez de lo penal), el propio artículo 16 Constitucional, aporta los siguientes criterios:

- a).- Se reafirma a la orden de aprehensión emanada del juez penal como la regla general para que un ciudadano o indiciado a la vez pueda ser afectado en su libertad para los fines de un proceso penal. Solo serán excepciones las previstas en los párrafos cuarto y quinto relativas a la flagrancia y a los casos urgentes.

- b).- Se reafirma la regla vigente en cuanto al requisito de procedibilidad como es la denuncia, acusación o querrela.
- c).- Se establece por consiguiente que los requisitos de procedibilidad señalados en el inciso anterior se refieren a una conducta típica, antijurídica y culpable que la ley califica como delito; por lo que con ello se busca plasmar en nuestra Carta Magna el principio de responsabilidad por el hecho, con que se busca garantizar que la ley penal sólo sancione conductas contrarias a lo que establece la norma jurídica.
- d).- Se confirma la distinción entre la "detención" y la "retención", toda vez que ésta es una forma o situación que se prolonga por más o menos por un lapso de tiempo para integrar la averiguación previa que puede ser hasta un máximo de 48 horas, para que se ejercite o no la acción penal; mientras que la primera, se refiere a una realización instantánea, mediante la cual se priva de la libertad a un presunto responsable de un delito, sin que ella sea resultado de una orden judicial. Por tanto, la detención es un acto, mientras que la retención es una situación jurídica. Por consiguiente, en ambos casos, comienza la privación de la libertad de una persona para dar inicio a la averiguación previa.
- e).- Otra de las aportaciones importantes al concepto de orden de aprehensión, es la precisión de los extremos de prueba que se tienen que acreditar para motivar la afectación de la libertad de un presunto responsable penalmente con el fin de someterlo a la jurisdicción penal

federal, al establecer que deberán existir "datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la responsabilidad del indiciado", en los términos de la parte final del segundo párrafo.

CUARTA: El carácter monopólico que posee el Ministerio Público Federal sobre el ejercicio de la acción penal, ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia firme; por ello, sólo a él corresponde determinar si ejercita o no la acción penal. Igualmente, el término de la instrucción puede optar por presentar conclusiones no acusatorias, lo que implica un tácito desistimiento de la misma.

QUINTA: El Procurador General de la República cumple un triple carácter: político, administrativo y jurídico. Como tal, se constituye en colaborador directo del Poder Ejecutivo a través de sus facultades de consejería, de participación en acuerdos para suspender garantías constitucionales, de intervención personal en las controversias, en los negocios administrativos en que la Federación sea parte y de dirigir un órgano centralizado de la administración pública federal por el cual es titular de la acción penal, así "presidencializada".

SEXTA: Existen dos aspectos de la institución que deben de hacerse notar, como son: el hecho de que al Ministerio Público Federal le compete intervenir en todos los juicios de amparo e interponer, en su caso, los recursos legales que procedan. Su participación, es sólo en interés del acatamiento de la Constitución Política Federal y de la Ley y, desde luego, carece de interés directo en la cuestión controvertida. Por otro lado, que la actuación personal del Procurador

General como Consejero Jurídico del Gobierno Federal tiene tan solo un valor teórico, por tan solo emitir su "opinión" o "parecer" en asuntos políticos.

SÉPTIMA: El Procurador General de la República en ejercicio de sus atribuciones que le confiere la Ley, y con el propósito de instrumentar la forma en que debe proceder el Ministerio Público Federal al realizar sus funciones, dicta acuerdos y circulares, que significan actos jurídicos-administrativos que hacen efectiva las acciones modernizadores y estrategias para fortalecer los principios de un régimen de justicia, de seguridad jurídica y de respeto a las garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVA: Los acuerdos y circulares emitidos por el Procurador General de la República con respecto a las personas detenidas durante la averiguación previa, tiene por objeto otorgar a éste la plena seguridad jurídica de que sus derechos no serán vulnerados, y que tenga conocimiento sobre la aplicación de la procuración de la justicia federal; y, por otro lado, que el Ministerio Público Federal cumpla cabalmente con esas órdenes, según sea el caso, que particularizan y detallan un elenco de normas jurídicas genéricas.

NOVENA: Con el objeto de hacer más efectiva la procuración e impartición de la justicia federal, el Procurador General dicta acuerdos y circulares como estrategias en la modernización administrativa y funcional por lo que hace al detenido durante la averiguación previa, así como también por lo que hace a los recursos humanos, a la participación y orientación de la comunidad, entre otras, para hacer con prontitud y eficiencia las demandas de los gobernados y de la

sociedad preocupada en que se respete la constitucionalidad y legalidad de los actos de esta autoridad.

DÉCIMA: Con la emisión de los acuerdos y circulares del Procurador General se confirma la responsabilidad del Ministerio Público Federal en la integración de la averiguación previa con la presencia de una persona detenida y además de la subordinación de la Policía Judicial como auxiliar en la persecución de los delitos federales; el establecimiento de criterios de protección a la ciudadanía, de orientación y asesoría a quienes se vean involucrados en actividades inherentes al ejercicio de las atribuciones de esta institución.

BIBLIOGRAFÍA

- ACERO, Julio. Procedimiento Penal. Editorial Cajica. México, 1977.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. (Primer Curso). 12a. edición. Editorial Porrúa. México, 1995.
- ALESSI, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo. Tomo I. Casa Editorial Bosch. España, 1970.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Editorial Trillas. México, 1990.
- BARRETO RANGEL, Gustavo. Evolución de la Institución del Ministerio Público. Gobierno del Estado de Guerrero. México, 1988.
- BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. 2a. Edición. Editorial Trillas. México, 1983.
- BAZDRESCH, Luis. Juicio de Amparo. 4a. edición. Editorial Trillas. México, 1983.
- BENITEZ TREVIÑO, Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. Editorial Porrúa. México, 1993.
- BRICEÑO SIERRA, Humberto. El Enjuiciamiento Penal Mexicano. 4a. edición. Editorial Trillas. México, 1991.
- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 26a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9a. edición. Editorial Porrúa México, 1994.

- CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 11a. edición. Siglo Veintiuno Editores. México, 1993.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl Y CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl. Derecho Penal Mexicano. 18a. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. 34a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- CASTRO, Juventino. El Ministerio Público en México. 5a. edición. Editorial Porrúa. México, 1983.
- COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 13a. edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- DELOS, J. T. Los Fines del Derecho. (Traducción de Daniel Kuri Breña). 4a. edición. U.N.A.M. México, 1967.
- FIGUEROA ALFONZO, Enrique. Nociones de Derecho Positivo. Editorial Harla. México, 1992.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. 3a. edición. Editorial Porrúa. México, 1980.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. El Nuevo Procedimiento Penal Mexicano. (La Reforma de 1993-1994). Editorial Porrúa. México, 1994.
- GARDUÑO GARMENDIA, Jorge. El Ministerio Público en la Investigación de Delitos. Grupo Noriega Editores. México, 1991.
- GONZÁLEZ BLANCO, Alberto. El Procedimiento Penal Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1975.

- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. 10a. edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo. El Juicio de Amparo. 4a. Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- LATORRE, Ángel. Introducción al Derecho. 5a. edición. Editorial Ariel. España, 1972.
- LORCA NAVARRETE, José. Filosofía del Derecho. Editorial Alhambra. España, 1985.
- MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1994.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5a. edición. Editorial Porrúa. México, 1988.
- ORONoz SANTANA, Carlos. Manual de Derecho Procesal Penal. 6a. edición. Grupo Editorial Noriega. México, 1994.
- ORTIZ-URQUIDI, Raúl. Derecho Civil. 2a. edición. Editorial Porrúa. México, 1982.
- OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. 7a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- PAZ, Octavio. El Arco y la Lira. 5a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- RADBRUCH, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. (Traducción de Wesceslao Roces). 4a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1985.

- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. 22a. edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 23a. edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, Jorge Luis. Los Tribunales de la Nueva España. U.N.A.M. México, 1980.
- SOLÍS QUIROGA, Héctor. Sociología Criminal. 3a. edición. Editorial Porrúa. México, 1985.
- TERAN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. 12a. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. Manual de Derecho Constitucional General y Comparado. Universidad Autónoma del Estado de Veracruz. México, 1987.
- VILLAR, José Luis. Principios de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma del Estado de Tlaxcala. México, 1990.

LEGISLACIÓN

LEGISLACIÓN

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** 5a. edición. Editorial Sista. México, 1996.
- **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.** 2a. edición. Editorial Pac. México, 1996.
- **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.** 7a. edición. Editores Mexicanos. México, 1996.
- **LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996.
- **REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1993.
- **REGLAMENTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1996.
- **LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.
- **LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TORTURA.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.
- **LEY DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y GACETAS GUBERNAMENTALES.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986.
- **LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.** Publicado en El Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

- **CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA DE FUERO COMÚN, Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. 10a. edición. Hermanos Gómez, Editores. México, 1996.**
- **SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**
- **ACUERDOS Y CIRCULARES EMITIDOS POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- DIEZ MORENO, Fernando. **Diccionario Jurídico Espasa**. Fundación Tomás Moro. Espasa-Calpe. España, 1993.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. (VARIOS AUTORES). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. 7a. edición. P.G.R.-U.N.A.M. México, 1996.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- HERNÁNDEZ ESPINDOLA, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, 6a. edición. Editorial Porrúa. México, 1993.
- PRATT FAIRCHILD, Henry. Diccionario de Sociología. (Traducción y Revisión de T. Muñoz, J. Medina Echeverría y J. Calvo). 13a. edición. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1995.