



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

## **LICENCIATURA EN DERECHO**

**TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA: DOMINGUEZ SALAZAR ELIZABETH**

**TEMA DEL TRABAJO:**

**“PROPUESTA DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL PARA LA AUTONOMÍA DE LA  
PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.”**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA”**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**



**FES Aragón**

MÉXICO 2008.



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.

**A DIOS.**

POR DARME ESTA OPORTUNIDAD DE VIDA,  
E ILUMINAR SIEMPRE MI CAMINO.

**A MI MADRE.**

POR SU AMOR INFINITO E INCONDICIONAL,  
POR SU INCANSABLE ESPÍRITU DE LUCHA  
Y TODOS SUS ESFUERZOS ECONÓMICOS Y MORALES,  
QUE ME OTORGO SIN MÁS INTERÉS QUE MI SUPERACIÓN.

**A MIS HERMANOS.**

POR SU AMOR Y APOYO ABSOLUTO,  
POR SER AMIGOS Y CÓMPLICES EN ESTE  
ARDUO CAMINO, POR TENER SIEMPRE UNA  
PALABRA DE ALIENTO. GRACIAS.

**A LA UNAM.**

POR DAR UN MEJOR PROYECTO DE VIDA  
A TODOS LOS QUE TOCAMOS A SU PUERTA  
SIN DISCRIMINACIÓN ALGUNA  
MI ETERNA GRATITUD.

**A LA FES ARAGÓN.**

POR ESTAR LLENA DE RECUERDOS GRATOS  
PERO SOBRE TODO POR HABER HECHO POSIBLE  
UNA DE MIS METAS, CONCLUIR MIS ESTUDIOS  
PROFESIONALES.

**A MIS PROFESORES.**

POR ACEPTAR SIN REPROCHE UNA  
PROFESIÓN TAN NOBLE, CON EL SOLO  
OBJETIVO DE FORMAR PROFESIONISTAS.

**A MIS AMIGOS.**

POR TODO SU APOYO Y ENTUSIASMO  
QUE SIEMPRE LOGRAN TRANSMITIRME  
POR QUE EL TIEMPO NI LA DISTANCIA HAN SIDO  
CAUSA DE OLVIDO.

**A MI ASESOR, LIC. ALEJANDRO PÉREZ NÚÑEZ.**

POR SU CALIDAD HUMANA Y DISPOSICIÓN  
PARA AYUDARME A ENFOCAR MIS IDEAS,  
DESVANECER MIS DUDAS  
CON SUS ACERTADOS CONSEJOS PARA HACER  
POSIBLE ESTE SUEÑO.

## ÍNDICE

### PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA AUTONOMÍA DE DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.

INTRODUCCIÓN	PÁG.
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA</b>	
1 LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA .....	1
1.1 ANTECEDENTES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.....	2
1.1.1 EN GRECIA.....	2
1.1.2 EN ROMA.....	4
1.1.3 EN LA EDAD MEDIA.....	7
1.1.4 EN FRANCIA.....	8
1.1.5 EN MÉXICO.....	9
1.2 CRONOLOGÍA DEL AVANCE DE NUESTRAS LEYES EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.....	10
1.3 LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917. ....	16
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA</b>	
2.1 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	19
2.2 CONCEPTO DE PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	22

2.3	FUNCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL. ....	25
2.4	ORGANISMOS AUTÓNOMOS.....	39
2.5	EL ORIGEN DE LA DIVISIÓN DE PODERES.....	48

### **CAPÍTULO 3**

#### **EL PROCURADOR EN EL DERECHO COMPARADO**

3.1	BOLIVIA.....	53
3.2	COLOMBIA.....	53
3.3	CUBA.....	55
3.4	ECUADOR.....	56
3.5	GUATEMALA.....	57
3.6	ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA. ....	57
3.7	JAPÓN. ....	59
3.8	FRANCIA. ....	59
3.9	ESPAÑA. ....	61
3.10	INGLATERRA. ....	62

### **CAPÍTULO 4**

#### **AUTONOMÍA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

4.1	NECESIDAD DE QUE EL PROCURADOR SEA UNA FIGURA AUTÓNOMA DEL PODER EJECUTIVO.....	63
-----	---	----

4.2 REFORMA CONSTITUCIONAL, AL ARTÍCULO 76 FRACCIÓN II, ASÍ COMO LA DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 78, AL IGUAL QUE LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 89 Y LA REFORMA AL ARTÍCULO 102, TODOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL.....67

4.3 UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR PARA LOGRAR LA AUTONOMÍA....72

4.4 PROPUESTA DE PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA AUTONOMÍA DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.....74

CONCLUSIONES

FUENTES CONSULTADAS

ANEXO.



## INTRODUCCIÓN

Sabemos bien que al hablar de justicia nos podemos encontrar con un sin fin de conceptos pero para el uso de el presente trabajo entenderemos que es dar a cada quien lo suyo respetando las diferencia de cada quien, no obstante también hablaremos de democracia que lo entenderemos en el más común de sus conceptos, predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado, así pues al existir un Procurador General de la República electo de forma democrática, dentro de una Procuraduría General de la República autónoma con personalidad jurídica y patrimonio propios dejaría, por lo tanto un Ministerio Público autónomo, de tal forma pensamos que estaríamos cada vez más cerca en nuestro país de llegar a lo que es realmente justo.

De esta forma en la presente investigación daremos nuestro punto de vista de la importancia de que la Procuración de Justicia Federal, tenga un carácter autónomo del Poder Ejecutivo, y no como se encuentra actualmente, así como de cualquier otro poder ya sea el Legislativo o el Judicial, lo anterior lo señalamos en virtud de lo que establece la Constitución de que el Procurador General de la República, es nombrado y así mismo removido por el Ejecutivo Federal, quedando dicha institución como una secretaría de Estado más, no obstante dicho nombramiento tiene que ser ratificado por el senado y no así su destitución, también es cierto que el senado no ha negado ninguna ratificación. Acto con el que no estamos de acuerdo toda vez que nos parece del todo injusto por que, ¿Dejaría el Sr. Presidente que se investigue a su familia, amigos etc.? ¿Podría negarse el Procurador a una petición de quién lo nombra o de incidir en cierta investigación en perjuicio o beneficio de alguien con razones meramente políticas? La respuesta es que no y ejemplos los tenemos muchos, por que en la política esta más que visto que siempre se anteponen los intereses particulares a los de interés social o judicial.

Cuando la Procuración de Justicia se ve comprometida, empezado a sustituir los criterios legales por intereses puramente de la persona por quien es

nombrado, tanto el Ministerio Público como el Procurador General de la República, para decir como ya lo mencionamos que casos perseguir, cuándo hacerlo y hasta con qué jueces consignarlos, pervierte su función y genera una total desconfianza en la población. Creemos que esto ha propiciado una mayor impunidad toda vez que las personas no denuncian, tienen miedo a testificar y a colaborar en la persecución de los delitos.

Su actuar solo debe estar basado en lo que establece la ley penal y no debe de ninguna forma considerar la conveniencia para realizar determinado acto, en beneficio o en perjuicio de alguien, por que en el sistema de Procuración de Justicia actual genera dudas hasta de lo que puede ser verdad.

Nos parece en el afán que han tenido los Procuradores por pretender el bien de quién los nombra, han dejado de lado el bien general, el cual genera inestabilidad en el cargo, sabemos que hasta el momento no existe procurador que haya terminado con su encargo sexenal, podemos percibir que existe una gran rotación de los Ministerios Públicos como de la policía, esto es muy grave ya que se crea más desconfianza y descontento social.

Es importante hacer notar que la nueva forma de nombrar al procurador que proponemos, es que sea de una forma democrática mediante la elección popular no obstante que siga cumpliendo con los requisitos marcados en nuestra constitución, hacemos dicha propuesta al darnos cuenta que los poderes tanto Ejecutivo como Legislativo logran su autonomía por este medio, ya que como no es desconocido el Ejecutivo sí tiene injerencia en el poder Judicial, hecho que genera controversia toda vez que se dice que por este hecho no es del todo autónomo, tema en lo cual no abundaremos, toda vez que sería materia de otro trabajo de tesis; así pues sería electo cada seis años al igual que el Presidente de la República y dicha institución sería un organismo autónomo como lo es por ejemplo La Comisión de Derechos Humanos, es decir, contaría con total autonomía de gestión.

Para lograr dicho objetivo sería necesario la derogación a los artículos 89 fracción IX, 76 fracción II así como al artículo 78 fracción V , como reformar el artículo 102 todos de nuestra constitución federal, ya que no sería nombrado por el Ejecutivo y a su vez tampoco ratificado por el senado, empezando a ser un cargo de elección popular, de esta forma podría tanto el procurador como sus agentes a su mando ser representantes del pueblo y elegidos por el mismo sin que intervenga ningún interés particular ni mucho menos político. Por lo tanto sugerimos también el anexo a la constitución de un nuevo capítulo en el cual se contemplaría el nuevo órgano de procuración de justicia, contemplando los requisitos para llegar a ser Procurador así como las bases principales que lo llegarían a regir. Dada esta hipótesis creemos también que podría dar origen a la creación de un Consejo de la Procuraduría General de la República, que administre, vigile y discipline a los miembros de la misma Procuraduría.

Por obviedad se tendría que realizar una reforma a la ley orgánica de la Procuraduría General de la República.

Al igual que La Comisión Nacional de Derechos Humanos, sería en su caso La Procuraduría General de la Republica una institución autónoma que no dependiese de ninguna forma de algún otro poder, con la simple intención de representar al pueblo y hacer que se llegue a un cumplimiento más acorde de lo que entendemos por justicia igual para todos.

No obstante en el presente trabajo dejaremos en claro que, al lograrse una autonomía de la Procuración de Justicia, por medio de la elección directa del Procurador General de la República y dotando a la Procuraduría General de la República de patrimonio propio el Ministerio Público Federal, adquiriría su independencia dando así una certeza jurídica en la procuración de justicia.

Consideramos también que las actividades que ya están señaladas y previstas tanto para el Procurador como para el Agente del Ministerio Público no se dañarían de ninguna forma con dicha modificación a nuestra Constitución.

Nuestro sistema de Procuración de Justicia encuentra sus bases en el sistema Francés, pero nosotros estamos seguros que nuestro país puede contar con una innovación propia en la estructura de Procuración de Justicia.

Bien este trabajo solo es una propuesta que para unos pueda ser viable y para otros no; queda por tanto al futuro investigador y posible lector abundar más sobre el tema y mejorar renovando la investigación jurídica.

## CAPÍTULO 1

### LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

#### 1.- LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En el Diccionario encontramos el significado de procurar que es “hacer las diligencias o esfuerzos para conseguir o realizar lo que se desea”, desde el punto de vista etimológico se dice que implica servir a una causa, impartir, distribuir y procurar cuidar. Por lo tanto la procuración de justicia comprende todas las actividades tendientes a cuidar el que se establezcan las condiciones necesarias para una adecuada impartición de justicia, con una independencia del órgano que las ejerza, ya que al respecto el artículo 17 es muy claro al señalar que toda persona tiene derecho a que se le *administre* justicia por tribunales que estarán expeditos para *impartirla* en los plazos y términos que fijen las leyes. Precepto constitucional que nos otorga elementos suficientes para formular una distinción clara.

Entendemos que la Procuración de justicia la encontramos en la fase de averiguación previa, en el periodo de investigación y persecución de los ilícitos establecidos en las leyes penales, es decir, lo encontramos en el momento en que se recibe la denuncia o queja sobre delitos penales, así como en la investigación de los mismos.

Por tal motivo nos parece importante señalar el concepto de “perseguir” según el autor Juventino V. Castro, “...el seguimiento propiamente dicho de aquellos hechos ilícitos, de aquellas conductas delictuosas, que dañan a la Sociedad. Por tanto bajo esa expresión se pretende decir que hay un funcionario que tiene un *poder-deber* de perseguir los delitos en beneficio de la sociedad.”<sup>(1)</sup>

---

<sup>(1)</sup> V. CASTRO, Juventino. “La Procuración de Justicia Federal”. 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1999. pág. 18

## 1.1.- ANTECEDENTES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Para hacer comprensible nuestra propuesta de una Autonomía de la Procuración de Justicia es necesario primeramente hablar sobre sus antecedentes históricos mismos que encontramos desde la antigua Grecia, Roma etc., ya que la justicia ha sido de vital importancia en todos los tiempos, no obstante lo que nos ocupa es como se hecho valer esta, como se da a cada quien lo suyo respetando las diferencias de unos con otros, por tal motivo hacemos una breve reseña de cómo surge la Procuración de Justicia, no obstante debemos señalar que para algunos autores los antecedentes del Ministerio Público como de la Procurador son distintos, sin embargo otros no hacen tal diferenciación entre ambos por tal motivo y para el entendimiento del presente trabajo, tomamos en consideración todo cuanto se considera antecedentes históricos de la Procuración de Justicia.

### 1.1.1 GRECIA.

En esta época antes de la era cristiana nos encontramos con conocidos filósofos griegos Sócrates y Platón que entre sus pensamientos, sostenían que la verdad radica en las ideas, entidades inmutables y universales y que por encima de todo está la idea del bien.

En este orden de idas encontramos que "...en los tiempos antiguos de Grecia, Sócrates (469-399 a.c.), personaje excelso por su amor a la verdad, apreció a la vida honesta y por su patriotismo, concibió a la justicia como una virtud (*areté*). Su concepto de *areté* es profundo en el conocimiento del hombre (antropocentrismo); el individuo tiene como imperativo moral de su vida, conocerse a sí mismo en relación con su sociedad, porque el conocimiento de lo justo y de lo bueno, debe ser examinado.

Sócrates nos dice que la ciencia es el camino de la virtud; para él, el sabio es virtuoso, porque el sabio ha superado los estadios del error y la ignorancia obteniendo el verdadero concepto de la virtud, cultivando al hombre como un ser

moral; de aquí se deduce que el hombre sabio es bueno, justo y feliz y el hombre desorientado y confundido es injusto, hace el mal y es infeliz. Platón el genial discípulo de Sócrates a interpretar sus ideas sobre *areté*, conceptúa a la justicia como una virtud y la injusticia un vicio del alma “ por lo tanto, el alma justa y el hombre justo vivirán bien, y el hombre injusto vivirá mal... mas el que vive bien es dichoso y desdichado el injusto”.<sup>(2)</sup>

“...Aristóteles, considerado como el interventor del gobierno de las leyes, advierte que un régimen absoluto del gobierno puede degenerar en arbitrariedad y capricho como lo es el caso de transición de la monarquía a la tiranía, de ahí la creación de la ley como un control de pasiones y apetitos; dicha ley es el medio para llegar a la justicia y debe ser aplicada por el estado a través del derecho, para asegurar que quienes tienen bajo su responsabilidad la aplicación de la ley, actúen con la normatividad creada por la sociedad y de acuerdo con los fines del Estado, respetando así el derecho de las personas cuyos deberes y obligaciones deben estar garantizados, observando la igualdad y la desigualdad con rectitud y equidad que son las ideas que representan a la justicia, evitando siempre crear en la sociedad resentimientos de injusticia.”<sup>(3)</sup>

En este orden de ideas encontramos “...los *tesmoteti* y *eforos* que como institución existieron en Grecia, en Grecia los *Tesmoteti* eran meros denunciantes; la acción penal podía ser ejercitada por el agraviado. Licurgo creó los *éforos*, encargados de que no se produjese la impunidad cuando el agraviado se abstenía de acusar. Con el tiempo, los *éforos*, fueron censores, acusadores y jueces. A partir de Pericles, el *Areópago* acusaba de oficio y sostenía las pruebas en caso de que el inculpado hubiese sido injustamente absuelto por los magistrados. El *Areópago* fungía como ministerio público, al ejercer la acción penal ante el tribunal del pueblo para revocar las sentencias contrarias a la ley. Por su parte, el *arconte*

---

<sup>(2)</sup> BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto. “Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia”. 3ª edición, Actualizada y Aumentada. Editorial Porrúa, México 1994, pág. 1

<sup>(3)</sup> *Ibidem*. Pág. 3

denunciaba cuando la víctima carecía de parientes o éstos no ejercitaban la acción....” (4)

Como podemos apreciar en la antigua Grecia no encontramos antecedentes de lo que hace al Procurador, si bien encontramos el Arconte que es la figura mas parecida al Ministerio Público.

### 1.1.2 ROMA

Como es bien sabido los romanos crearon un sistema jurídico por que poseían un amplio conocimiento en el derecho, lo cual les ayudaba para gobernar los distintos pueblos que conquistaban ya que otra de sus características era la de ser guerreros.

“Los funcionarios “Judices Cuestiones”, contemplados en las Doce Tablas (450 o 451 a. de C.), que tenían la facultad de comprobar los hechos delictuosos y atribuciones características, específicamente de orden netamente jurisdiccional. También se presentó el Procurador César, el cual surgió en la Época Imperial, contemplándose en el Digesto, libro primero, título 19 (533 o 534 d. de C.), teniendo la facultad de intervenir en representación del César en causas fiscales y cuidar del orden de las colonias. El último es el Curiosi, Stationari olrenarcas, que era una autoridad dependiente del pretor y sus funciones circunscritas al aspecto policiaco.” (5)

Para que nos quede mas claro de lo que ocupaba al Pretor el autor Benítez Treviño nos señala que “...hacia el año de 367 a.C., se creó el pretor, que surgió a consecuencia de la división de trabajos del cónsul.

El cargo de pretor era para personas muy distinguidas; había pretores para la administrar justicia en provincia y en Roma; pocos pretores existieron en su

---

(4) PINEDA PÉREZ, Benjamín Arturo. “El Ministerio Público Como Institución Jurídica Federal y Como Institución Jurídica del Distrito Federal”, 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991.Pág. 12

(5) Ibidem. Pág. 13



historia; las dos finalidades más importantes eran velar por la seguridad del territorio que se les encomendaba y administrar justicia en los términos que se les indicaba; su poder era tan amplio, que no se ejercía con estricto apego a sus funciones, fácilmente se convertían en tiranos; en diversas ocasiones se confundió con operación militar y la administración civil del pretor.”<sup>(6)</sup>

Observamos que los Pretores eran poseedores de muchas facultades ya que no solo se les encomendó la seguridad de su territorio, sino que además administraban justicia, no obstante que también tenían la facultad de elaborar edictos, pensamos que tal vez por sus innumerables funciones es que se llegó al exceso en sus funciones, no obstante que existió el pretor urbano, que atendía pleitos entre romanos, y un pretor peregrino, que era el encargado de administrar justicia en pleitos cuando una o ambas partes eran extranjeros.

El Pretor tenía entre otras una función legislativa ya que entre sus atribuciones existía la de elaborar edictos que era el *jus edicendi*, que no eran otra cosa que disposiciones normativas elaboradas al inicio de sus funciones como Pretor, dichos edictos eran publicados al inicio del año y quién lo alteraba o mutilaba se hacía acreedor a un castigo severo, no obstante el Pretor se encontraba facultado para conocer y resolver casos imprevistos y dictar normas de forma extraordinaria.

Cuando el Pretor entrante iniciaba en funciones, podía adoptar las disposiciones normativas de su antecesor o tenía la facultad de publicar otras totalmente diferentes.

El perfil de un Procurador de Justicia actual se encuentra aunque de forma primitiva en la figura histórica de un Pretor romano, toda vez que el también se encargaba de aplicar la justicia investigando los hechos, dictando sentencia de una forma imparcial y equitativa, contando con la responsabilidad de ir adecuando la ley a los distintos cambios sociales, políticos y culturales, creando un nuevo

---

<sup>(6)</sup> Benítez Treviño, V. Humberto. op. cit. Pág. 9

orden normativo, con posterioridad varias de estas facultades del Pretor pasaron a ser atribuciones del magistrados y del juez.

El derecho romano no es solo un derecho antiguo ya que como es bien sabido en este encontramos las bases de lo que hace al derecho actual, para ejercer las funciones de Pretor era requisito indispensable tener conocimientos jurídicos, por tanto podría tratarse de un jurista o de un político, siempre y cuando fueran asesorados por conocedores del derecho mismos que estaban obligados a saber sobre de la realidades y necesidades sociales que imperaban en ese momento.

Dentro de los mas destacados pretores encontramos a Paulo, Servio y Publicio, quienes fueron distinguidos por su actuación y aporte al derecho romano.

Por otra parte en cuanto la actuación en materia civil, administrativa, política y penal de los pretores romanos; se encuentran varias e importantes innovaciones al derecho romano entre las que principalmente se encuentran las siguientes:

“...a) Reconocimiento de las figuras jurídicas que responden a las exigencias de los contratantes

b) Extensión del número de los hechos ilícitos, en los cuales es posible la persecución (dolo y violencia).

c) Extensión del ámbito de determinadas instituciones para proteger mayor número de intereses (acción publicana, acciones útiles de la Ley, enriquecimiento ilícito)

d) Remedios para modificar los males del rigor y formalismos del derecho civil (tradición).

e) Reconocimiento al valor de la voluntad de las partes (apreciación del error, dolo y violencia y sus consecuencias en los contratos)

f) Intervención por razones de humanidad, de equidad (sustituciones de las penas personales por penas pecuniarias, *bonorum possessio* hereditarias).

El encargo de pretor fue una magistratura honorífica que significaba honor; por ello al conjunto de normas jurídicas de los edictos también se les denominó derecho honorario.”<sup>(7)</sup>

### 1.1.3 LA EDAD MEDIA

En la edad media encontramos que en Europa, la impartición de justicia se fundamenta de manera primordial en el ejercicio del feudalismo, la sociedad en esta época es controlada por la Iglesia católica, misma que se basa en la práctica de las doctrinas y obras de los Santos Padres.

Sin lugar a duda en esta época se da un avance en cuanto a procuración de justicia ya que se implementa la protección no solo al señor si no de igual forma al siervo que habite dentro de la jurisdicción para garantizar la paz pública tanto de propios como de extraños, es decir, quien llegase de otras tierras tenía que sujetarse a los lineamiento de la jurisdicción, las cueles se hacen constar por escrito, es por esto que algunos autores opinan que en esta etapa que fue en muchos sentidos la considerada del “oscurantismo” no lo fue en cuanto a las cuestiones jurídicas.

“El feudalismo que por sus relaciones de dependencia es el fenómeno más característico de la Edad Media, determina una justicia impartida de señor a siervo; sin embargo, la lucha burguesa, por medio de las municipalidades, va logrando que sus derechos se consignen en cartas o fueros municipales, lo que significa que el derecho de tradición evoluciona hacia el derecho escrito y un acontecimiento de gran importancia para el constitucionalismo fue la obligación que impuso la nobleza para que Juan sin Tierra firmara la Carta Magna en el año 1215.

---

<sup>(7)</sup> Ibidem. Pág.13

Es el príncipe territorial quien primordialmente ejerce las funciones de procurador de justicia; todos los siervos y los extranjeros que penetran a sus dominios están sometidos a su jurisdicción; el señor feudal debe garantizar la seguridad de los súbditos y proteger a quienes transitarán por su territorio, a él se le encomienda la salvaguarda de la paz pública.”<sup>(8)</sup>

#### **1.1.4.- FRANCIA**

Se dice que la figura de Ministerio Público en México tiene sus bases precisamente en el derecho Francés, toda vez que en este se da una dependencia clara del Poder Ejecutivo, aunado a que esta comandado por un Procurador, dándose sobre todo una clara división entre una acción de carácter civil y una penal.

“1.- En el siglo XIII francés hubo procuradores del rey y abogados del rey, regulados por la Ordenanza del 23 de marzo de 1302. Cuando las primeras Ordenanzas captan estas instituciones, las mismas se encuentran ya en ejercicio. 2.- En el siglo XVI se creó un Procurador General del Rey, ante las cortes de justicia parlamentos, auxiliado por los abogados del rey, quienes actuaban en juicio cuando se versaba un interés del monarca con la colectividad. 3.- Durante la revolución Francesa se conservaron los comisarios del rey, a quienes era preciso escuchar sobre la acusación en materia criminal y que requerían el interés de la ley. Pero la iniciativa de la persecución se reservó a funcionarios de la policía judicial: jueces de paz y oficiales de la gendarmería. El acusador público elegido popularmente, sostenía la acusación. En la Constitución de septiembre de 1791 las atribuciones del Ministerio Público quedaron fraccionadas entre los comisarios del rey, los jueces de paz, las partes y otros ciudadanos, y el acusador oficial.”<sup>(9)</sup>

El autor Pineda concluye esta etapa de la siguiente manera “....se puede concluir en opinión personal que en la época napoleónica con la aprobación del

---

<sup>(8)</sup> Ibidem. Pág. 14

<sup>(9)</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “Curso de Derecho Procesal Penal”, 1 edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974, Pág. 202.

Código de Instrucción Criminal de 1810 y la Ley de Organización de Tribunales también de 1810, se precisaron las características del Ministerio Público, como son, Dependencia del Poder Ejecutivo; se le considera representante directo de la sociedad, en la persecución de los delitos; como parte integrante de la magistratura ya que para su ejercicio se dividió en dos secciones llamadas “parquets” que se integraban por un procurador y varios auxiliares sustitutivos en los tribunales de justicia o sustitutos generales en los tribunales de apelación. Considerando que tuvieron en esta época los Franceses un avance jurídico al establecer la división de la acción civil con la acción penal, por lo que la figura jurídica del Ministerio Público de México actual tiene profunda similitud al derecho francés de esa época, pudiendo encontrar las raíces de esta institución en esa legislación, ya que se asemeja a la figura jurídica del Ministerio Público en México.”<sup>(10)</sup>

### **1.1.5 MÉXICO**

Específicamente en el Imperio Azteca, imperaba el derecho consuetudinario, existía un conjunto de normas para sancionar las conductas que no estaban acorde a los usos y costumbres de la sociedad.

En el Derecho Azteca existía el Tlatoani, quien representaba a la divinidad, gozando de absoluta libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Sus principales funciones era la de acusar y perseguir los a los delincuentes, función que generalmente delegaba a los jueces, quienes a su vez eran auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios que aprehendían a los delincuentes.

De lo anterior podemos concluir que no existe en el derecho azteca el Ministerio Público ni en forma primitiva, mucho menos avanzada que asemeje las funciones que desarrolla en la actualidad.

Posteriormente en la época de la conquista de los españoles, trae como consecuencia el origen de serios abusos de funcionarios como de particulares,

---

<sup>(10)</sup> PINEDA PÉREZ, Benjamín Arturo. op cit. Pág. 19

pretextando la impartición de la doctrina Cristiana, en cuanto hacía la investigación de los delitos no existió ninguna institución en particular para realizarla, por tanto lo hacían las autoridades civiles militares y religiosas, quienes no conocían más ley que su propia voluntad.

La figura de Ministerio Público no existió como lo conocemos en la actualidad, el Fiscal era quien se encargaba de investigar los delitos, además de promover la justicia y perseguir a los delincuentes, formaba parte de la Real Audiencia, la cual era integrada por dos fiscales, uno civil así como el encargado de lo criminal y por los oidores quienes no solo presidían los más altos tribunales, si no que eran consejeros del virrey en los asuntos políticos más relevantes.

No obstante el fiscal era el encargado de aconsejar al virrey en lo relacionado a la procuración de justicia, además como una forma preventiva a los abusos se empezó a incluir a los “indios” dentro de la administración, empero el rey también cuidaba que los virreyes no se excedieran en sus funciones.

## **1.2 CRONOLOGÍA DEL AVANCE DENTRO DE NUESTRAS LEYES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

El 28 de marzo de 1812 es promulgada la Constitución Política de la Monarquía Española, de dicha tarea se encargan precisamente las Cortes de Cádiz, de ahí que se le conozca con ese nombre, en esta encontramos disposiciones que fueron de gran relevancia toda vez que estuvieron vigentes en nuestro país aun después de consumada la independencia, fue altamente revolucionaria y autentica, toda vez que no fue imitación de otra como pudo en su momento serlo de la francesa; en esta se trata principalmente de garantizar una administración de justicia recta, pronta , efectiva, equitativa e imparcial, para tal efecto se designa a los tribunales para aplicar la ley en cuestiones civiles y criminales, se prohíbe al rey y a las Cortes ejercer funciones judiciales.

Ahora bien encontramos, desde que se puede hablar de un México independiente una constante lucha del pueblo para lograr una mayor justicia

social, luchando en contra de un gobierno injusto, lo cual se manifiesta específicamente en la Constitución de Apatzingán, el 22 de octubre de 1814 toda vez que en su introducción manifiesta la lucha para la reintegración de la nación mexicana; no obstante en lo que corresponde a la Procuración de Justicia establece un fiscal para la materia civil y otro en materia penal, ante el Supremo Tribunal de Justicia, cuyo nombramiento queda a cargo de el Poder Legislativo a propuesta del Ejecutivo.

Al quedar consumada la independencia al ser Iturbide proclamado Emperador de México, haciendo a un lado a los antiguos insurgentes, no pudo oponerse a las instituciones coloniales ya establecidas en lo relacionado a la procuración de justicia, mismas que continuaron operando con toda normalidad, los mismos procedimientos eran aplicados por los funcionarios ya establecidos, quienes solo resistieron el nuevo gobierno que se había establecido. No obstante el descontento del pueblo que hizo un movimiento armado en virtud del cual Iturbide salió del país.

Posteriormente el 4 de octubre de 1824 se expide la Primera Carta Magna de Estados Unidos Mexicanos por el Congreso Constituyente, en su artículo 5º delimito las partes integrantes de la Federación y el poder de la federación se dividió para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante en su artículo 4º., la nación mexicana adoptó para su gobierno la forma de República Representativa Popular y Federal.

En esta misma Constitución de 1824 en su artículo 124, se estableció al fiscal como integrante de la Corte Suprema de Justicia y en su artículo 125 se señalaban los requisitos para se electo fiscal los cuales eran: estar instruido en la ciencia del Derecho Natural de la República y haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica con tal que se tuviera la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio nacional.

Al notarse una necesidad de que el ministerio fiscal tuviera intervención en los asuntos del orden criminal en los que se encontrara involucrada la federación o

alguno de sus funcionarios, por tal motivo se expide ley de fecha 14 de febrero de 1826, la cual además obligaba a los fiscales a visitar las cárceles con periodicidad.

Las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 en la Ley V “Del Poder Judicial de la República Mexicana” en su artículo segundo determinó que la Suprema Corte de Justicia se compondría de once ministros y un Fiscal.

En esta misma Ley pero en su artículo 16 en sus fracciones IV y V, se prohíbe de forma contundente que los fiscales de la Corte reciban orden alguna del Poder Ejecutivo, salvo previo convenio del Consejo de Gobierno y con autorización del Senado, manifestando además el impedimento a los Fiscales de ser abogados ó apoderados en pleitos; no obstante este impedimento también lo tenían los Ministros de la Suprema Corte e igualmente eran inamovibles en sus cargos.

En el año de 1843 se habla de la creación de leyes de distinta naturaleza ya que por un lado faculta al Poder Ejecutivo para que administre justicia, empero no obstante por medio de los tribunales y jueces, ya que estos tenían que rendirle cuantas a través de informes.

Así encontramos que en la historia de nuestro país se usa por vez primera la palabra Procurador General de la Nación en el artículo noveno de las bases para la administración de la República de 22 de abril de 1853, así mismo podemos darnos cuenta en las ordenamientos antes mencionados existe la inclinación hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial.

La ley realizada por Teodosio Lares, notable jurista en México, emitida un de 16 de diciembre de 1853, es la primera en manifestar que el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo.

Posteriormente encontramos la ley de don Juan Álvarez, emitida un 23 de noviembre de 1855, la cual incorpora a dos fiscales y a nueve ministros dentro de la estructura de la Suprema Corte de Justicia, no obstante mismo pensamiento lo



encontramos en la Constitución de 1857, toda vez que en su artículo 91 incorpora a la misma estructura un fiscal o a un Procurador General, así mismo se considera a los Fiscales y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia dentro de una misma categoría.

Se hace notar que esta ley de 1857 es la primera ley constitucional mexicana que hace una equiparación entre lo que hace al Fiscal y el Procurador General.

Posterior a lo anterior surgió la llamada ley de jurados criminales emitida en fecha 15 de julio de 1869, la cual entre otras cosas da creación a determinó a tres promotorías fiscales en los juzgados de lo criminal, mismas que cuentan con la facultad para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión, así como para promover la averiguación de los mismos, en sus artículos del cuarto al octavo.

No es hasta las reformas del año de 1900 cuando se elimina tajantemente la figura del Fiscal y al procurador de lo que comprendía hasta ese entonces la Suprema Corte de Justicia, dejando al cuidado de una ley especial la organización del Ministerio Público, por tal motivo encontramos en el Diario de Debates de la sesión del día 03 de mayo de 1900, presidida por el C. Francisco Bulnes, el proyecto de reforma a la constitución de 1857 vigente en ese entonces, el cual fue aprobado sin debates, quedando el artículo 91 y 96 como sigue:

Artículo 91.- La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en Tribunal pleno o salas de manera que establezca la ley.

Artículo 96.- La ley establecerá y organizara los Tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

No obstante de que en ese entonces no se dio ninguna explicación del porque dicha institución dejara de ser parte del Poder Judicial y pasara a formar

parte del Ejecutivo, encontramos que el Diputado Leonel Godoy Rangel, en la reforma realiza en diciembre de 1994 al artículo 102, nos hace un señalamiento de las posibles causas de este cambio al señalar que en materia de procuración de justicia ya con anterioridad se había solicitado por parte de los integrantes de su partido tratándose del PRD y en un sentido más amplio por la mayoría de las corrientes penales mexicanas, la opción de separar en definitiva al Ministerio Público de cualquier relación con el Ejecutivo, no obstante de hacer una severa crítica al manifestarse totalmente en contra de los que aseguran, que sí el titular del Ejecutivo es una sola persona lo cual se encuentra establecido en el artículo 80 Constitucional, el Ministerio Público su Presidente, y el Procurador, ejercitan la acción penal, luego entonces, el titular del Ejecutivo, puede reservarse en un momento ese ejercicio de la acción penal.

De tal forma se hace una crítica a lo establecido artículo 21 Constitucional, el cual es atribuible al Ex Presidente Venustiano Carranza, que obviamente, como presidente, se quiso dar esa función.

Por tal motivo manifiesta que si el Ministerio Público como su titular el Procurador es miembro del Ejecutivo y de acuerdo a nuestra teoría del Estado en la división de poderes el Ejecutivo radica sólo en una persona, es indivisible, por lo tanto, se puede llegar algún día al extremo terrible, que podría ocurrir, como ya algunos lo han expresado, que es antagónico y que quien lo puede lo más, puede lo menos y por lo tanto, el titular del Ejecutivo Federal o de los ejecutivos de los estados podría en su momento ejercitar acción penal.

Otros señalan que se debe a la inercia de su encuadramiento en el texto original de la Constitución federal de 1857, que como ya hemos mencionado, en aquel entonces el procurador general formaba parte de la Suprema Corte de Justicia.

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Ministerio Público, de 16 de diciembre de 1908, no habían llegado a precisarse en preceptos legales las

funciones del Ministerio Público. Esta ley fue la primera que determinó la misión que debía desempeñar esta institución.

Pero en la ley de 1908 se preocupó principalmente por independizar las funciones del Ministerio Público de las funciones de los Tribunales Federales, y para esto cayó precisamente en el sistema opuesto, es decir, el de hacer del Ministerio Público una rama del Poder Ejecutivo, ciertamente con existencia propia, independiente y separada de los tribunales, pero en cambio como “una mera derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial.

En la ley de 1908 se mencionan como funciones del Ministerio Público las siguientes:

- a).- La persecución de los delitos Federales.
- b).- la defensa de los intereses de la Nación ante los tribunales federales (Ejercer la acción penal)
- c).- El auxilio al Poder Judicial en asuntos del orden civil y penal.
- d).- La representación del Ejecutivo en juicio como actor y como reo.
- e).- La intervención del Ministerio Público en todas las controversias a que se refería el artículo 97 de la Constitución de 1857.
- f).- Por último, la ley de 1908 dio intervención al Ministerio Público en todas las controversias con motivo de amparo.

Además señalaba como atribuciones del Procurador General de la República entre otras las siguientes:

- a) cuidar que la justicia federal se administre pronta y exactamente,
- b) demandar, contestar demandas

- c) formular los pedimentos procedentes en los negocios en que deba intervenir ante la Suprema Corte
- d) intervenir personalmente en determinados negocios, cualquiera que sea el Tribunal Federal que conozca de ellos, cuando lo juzgue conveniente o cuando lo acuerde el Ejecutivo
- e) alegar en los juicios de amparo
- d) iniciar ante la Secretaría de Justicia las Leyes y Reglamentos que considere necesarios para la buena administración de la justicia;
- e) examinar los estados de negocios de los Agentes y por último
- d) proceder a lo que corresponda en defensa de los intereses fiscales.

### **1.3 LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

En la Constitución de 1917 en el artículo 102, se da vida al Procurador como jefe del Ministerio Público, y a consideración del autor Miguel Acosta Romero este artículo es primordial ya que señala lo siguiente: "...el artículo 102 de la Constitución de 1917 también es fundamental en la institución de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal." <sup>(11)</sup>

No obstante para un mejor entendimiento de lo señalado nos permitimos transcribir dicho artículo con lo que señalaba en aquel entonces:

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

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de

---

<sup>(11)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho administrativo", 14ª Edición Actualizada, Editorial Porrúa. México 1999, pág. 412

aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

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

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.”<sup>(12)</sup>

De esta forma nos podemos percatar que las funciones de ese entonces con las de la actualidad para el Procurador General de la República como para el Ministerio Público son casi iguales salvo la variante de que ya no es consejero jurídico, toda vez que hoy en día se faculta a una secretaría en específico para dicha actividad, además que en la actualidad tiene que ser ratificado por el Senado.

De esta forma surge la necesidad de crear una ley reglamentaria del artículo 102 constitucional, que regule las actividades del Ministerio Público como del Procurador, pero no es hasta el año de 1934 cuando esto sucede, titulada precisamente Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, misma que fue derogada por la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el trece de enero de 1942.

Al no encontrarse una ley que se adecuara a las necesidades de lo que se requería para un mejor funcionamiento del Ministerio Público como de quien lo

---

<sup>(12)</sup> CABRERA, Luís. PORTES GIL, Emilio. “La misión Constitucional del Procurador General de la República”, México, 1932. editorial cultura. Pág. 35

preside surgen varias leyes mismas que fueron abrogadas por otras, como las mencionadas con anterioridad, así también existió la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, promulgada con fecha 26 de noviembre de 1955, que fue abrogada por la Ley de la Procuraduría General de la República del fecha 30 de diciembre de 1974, misma que a su vez fue sustituida el 12 de diciembre de 1983 por una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Como puede observarse, las leyes orgánicas correspondientes a las últimas fechas ya no enfocan al Ministerio Público Federal como personaje referencial, sino a la Procuraduría General de la República. Lógicamente se refieren no sólo a la Procuraduría como oficina general, sino al Procurador General de la República como funcionario de alta categoría y las unidades administrativas de apoyo tanto del procurador como del Ministerio Público Federal, que deben ser regulados normativamente mediante la expedición de estas leyes orgánicas, es por tal motivo que en el presente trabajo tampoco hacemos referencia en específico ni al Ministerio Público Federal ni al Procurador, sino a todo lo que conlleva la Procuración de Justicia Federal.

## CAPÍTULO 2

### LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

#### 2.1 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

El autor Miguel Acosta Romero define a la Procuraduría General de la República como “...un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de asuntos jurídicos administrativos del Estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.”<sup>(13)</sup>

Definición en la cual nos podemos dar cuenta se da una connotación política a una institución que procura antes que nada justicia, de ahí surge la interrogante de si la justicia puede ser política cuando vemos que en esta existen muy pocos escrúpulos en este ámbito, dicho lo anterior nos parece poco favorable que se defina como un auxiliar de la Presidencia para despacho de asuntos administrativos, no obstante que sea una de sus tareas no es implícito que forme parte de esta.

Por otro lado encontramos lo que la misma **Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República** en su artículo primero nos deja bien en claro, indicando que la Procuraduría General de la República forma parte del Poder Ejecutivo mencionando lo que a continuación se transcribe del ordenamiento:

#### **Artículo 1**

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

---

<sup>(13)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pág. 414

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

Cabe hacer mención que anteriormente cuando no existía aun el Gobierno del Distrito Federal, la facultad de nombrar y remover al Procurador General de la República y al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, era competencia del Presidente de la República, según lo señalaba en propio artículo 89 de las facultades y obligaciones del Presidente, en la actualidad dicho artículo solo faculta al Presidente para el nombrar y remover de Procurador General de la República, no obstante en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contempla que dicho nombramiento será conforme lo marca la Constitución Federal, se entiende que su nombramiento será por medio del Jefe de Gobierno.

Las funciones que le corresponden a la Procuraduría General de la República principalmente son las de participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública de conformidad con la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ejercicio de esta atribución la Procuraduría tiene la obligación de promover, celebrar, ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la ley de la materia;

Así mismo tiene que hacer valer el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia, para tal efecto fomentara entre los servidores públicos de la Institución una cultura de respeto a las garantías individuales y los Derechos Humanos que ampara el orden jurídico mexicano y los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte, además tiene la obligación de atender las visitas, quejas, propuestas de conciliación y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de organismos internacionales de protección de derechos humanos cuya competencia haya sido reconocida por el Estado Mexicano, conforme a las normas aplicables.



Participa en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en los términos que prevé la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables, su participación en este rubro es principalmente el de realizar estudios, elaborar los proyectos y promover ante el Ejecutivo Federal los contenidos que en las materias de su competencia se prevea incorporar al Plan Nacional de Desarrollo

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

Como bien sabemos puede opinar y participar en los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución.

Tiene que mantener informada a la comunidad, en una forma eficaz de las actividades que realice la Institución.

Debe de orientar a los particulares respecto de asuntos que presenten ante el Ministerio Público de la Federación que no constituyan delitos del orden federal o que no sean competencia de la Institución, sobre el trámite que legalmente corresponda al asunto de que se trate, para que se dirija a la autoridad competente.

También puede ofrecer y entregar, con cargo a su presupuesto, recompensas a personas a quienes auxiliaren eficientemente otorgando información sobre las averiguaciones que realice, o bien, a quienes colaboren en la localización o detención de personas en contra de las cuales existan mandamiento judicial de aprehensión, en los términos y condiciones que, por acuerdo específico que determine Procurador General de la República y por último puede celebrar acuerdos o convenios con las instituciones públicas o privadas para garantizar a

los inculpados, ofendidos, víctimas, denunciadores y testigos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, la disponibilidad de intérpretes y traductores.

## **2.2.- CONCEPTO DE PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Para encontrar una definición del lo que es un procurador podemos entender que es una persona que ejecuta algo en nombre de otro con su pleno conocimiento y consentimiento: nombrar un procurador. El que por oficio, en los tribunales, hace a petición de una de las partes, todas las diligencias necesarias; lo cual nos remonta a las actividades del Ministerio Público Federal que no debemos perder de vista depende del Procurador General de la República.

En tal virtud encontramos lo que define de una forma más exacta lo que es el Procurador General de la República: “Es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con él encabeza la PGR, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías (artículo 29 constitucional), e informa anualmente al Congreso de la Unión.”<sup>(14)</sup>

Tal definición podemos advertir esta fundamentada principalmente en las funciones que realiza el Procurador, en tanto lo nombra funcionario por las razones que ya conocemos, se trata de un servidor del Estado que ocupa grados superiores dentro de la estructura orgánica de este, así mismo queda dentro del ámbito político por que es designado por el Poder Ejecutivo el cual tiene la facultad de removerlo del cargo en cualquier tiempo, por lo que el ejercicio de sus funciones no es permanente, esta relacionado con los otros dos poderes, ya que ante el Congreso de la Unión tiene que rendir un informe anual de actividades de la institución a la que representa, sin que esto se encuentre contemplado en nuestra carta magna, ya que en el artículo 93 Constitucional solo faculta a cualquiera de las Cámaras para citarlo para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relacionado con sus actividades, así mismo tiene la

---

<sup>(14)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 416

facultad como lo menciona el Artículo 29 Constitucional de acordar conforme lo establece el mismo artículo la suspensión de Garantías Individuales.

Dentro de la definición en cuestión se dice que es un funcionario jurídico porque como en el caso anterior lo es por las funciones que desarrolla ya que está obligado a formar parte de todos los juicios en que la federación, los agentes diplomáticos y consulares estén involucrados, emite un dictamen sobre la Constitucionalidad o inconstitucionalidad de las Leyes; en materia de Amparo, opina sobre las contradicciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, además de que el Ministerio Público forma parte de todos los juicios dentro de esta misma materia, no obstante también opina sobre las contradicciones de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además de tener la facultad de ejercitar acción penal por sí o por medio del Ministerio Público de la Federación, así mismo y aunque actualmente no funge como tal era consejero jurídico del Gobierno Federal está el 31 de diciembre de 1994.

Desde luego es administrativo por ser el funcionario de mayor jerarquía dentro de la Procuraduría, por tal motivo es quien la dirige y coordina delegando funciones, cumple con los acuerdos del Jefe de Estado, administra el personal y los puestos que son necesarios en la Procuraduría General de la República a su disposición para cumplir sus cometidos y cumple con las disposiciones legales que le otorgan facultades, atribuciones y competencia.

Nos podemos dar cuenta a lo largo del presente trabajo de investigación que el Procurador General de la República no se encuentra contemplado dentro de los artículos 90 al 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los cuales se contempla la organización de la Administración Pública Federal, en consecuencia se encuentra establecido en el artículo 102 del mismo ordenamiento dentro del Capítulo IV, nombrado *Del Poder Judicial*, no obstante de formar parte del Poder Ejecutivo, hecho en el cual hacemos hincapié toda vez que parte de nuestra propuesta es otorgarle un capítulo de nuestra Constitución a la Procuración de Justicia Federal, dejándola fuera del Poder Judicial del que formo

parte anteriormente y de lo que forma parte en la actualidad como ya lo hemos mencionado del Poder ejecutivo.

No obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que entro en vigor el 1º de enero de 1977, establecía en sus artículo 1º y 4º lo siguiente;

Artículo 1º.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estados, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada. ....

Artículo 4º.- El procurador General de la República es el consejero jurídica del gobierno federal en los términos que determine la ley.

Por tal motivo nos podemos dar cuenta que anterior a las reformas de diciembre de 1994 la Procuraduría General de la República formaba parte de la administración pública centralizada, toda vez que en las mencionadas reformas se omite el nombre de la Procuraduría General de la República del artículo primero y deroga el artículo cuarto del ordenamiento, dando como explicación que la Procuraduría como lo señala la misma Constitución Política en el artículo 102 se rige por su propia ley.

Siendo todo lo que se menciona aún en los Debates, solo dando prioridad a otras reformas como lo fueron modificaciones a la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaria de Energía entre otros.

No obstante sigue siendo parte del Poder Ejecutivo como lo explica con mayor claridad el Diputado Leonel Godoy Rangel en el debate para reformar el artículo 102 constitucional, entre otros artículos, en diciembre de 1994, considera que para dar un paso adelante en el sentido de deslindar al Procurador del Poder

Ejecutivo, debería ser electo por el Congreso de la Unión el Procurador General de la República.

### **2.3 FUNCIONES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA Y DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL.**

En el presente capítulo hablaremos de las funciones del Procurador y de Ministerio Público, que funciones puede delegar el Procurador en el Ministerio Público y en otros servidores públicos, no obstante los faculte la ley orgánica y el reglamento de la Procuraduría General de la República, también hablaremos de la funciones en las que tiene que actuar de manera directa, tales actividades son de relevancia ya que si el Procurador lograra una autonomía del poder ejecutivo, que es la materia del presente trabajo, también podríamos hablar de una autonomía del Ministerio Público, sin que por ello se vean afectadas ninguna de las atribuciones de dichos funcionarios, toda vez que sus funciones no se ven limitadas al obtener su autonomía y si por el contrario las realizaría fuera de presión u obediencia del Ejecutivo, por lo que lograría que se dejara de proteger a las esferas del poder y cumplir con su función de ser quien aboga por los intereses del pueblo y del Estado, como en la mayoría de los casos se observa, por tal motivo a continuación exponemos las actividades de estos dos importantes figuras.

Nos parece relevante hacer la mención de que el artículo 102 de la constitución es el que da al Procurador General de la República una de sus principales funciones que es la de presidir al Ministerio Público Federal, así mismo menciona los principales requisitos a cubrir para poder llegar a desempeñar el cargo de Procurador, en lo que hoy conocemos como apartado A, ya que es preciso destacar que el texto original del mencionado **artículo 102** sufrió modificaciones secundarias y comprendía lo que en la actualidad ha pasado a ser **apartado "A"** de dicho precepto por lo que exclusivamente regulaba la organización y funciones del Ministerio Público Federal y de la Procuraduría General de la República, y solo por reforma publicada el 28 de enero de 1992 se

adicionó el ahora apartado “B” relativo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos quedando en su primer apartado como sigue:

**Artículo 102.- A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación en el Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con una antigüedad mínima de diez años, con el 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 la regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; peder 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 lo cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación. El Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes. El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran por 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.

El artículo 102, apartado “A” , de la Constitución Federal, se encuentra situado dentro del capítulo IV, del título II, relativo al poder Judicial Federal, como consecuencia de que en el texto original de la Constitución Federal de 1857 el entonces Procurador General formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, según se ha dicho, pero a partir de la reforma de 1900 y después, en la carta de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo Federal, sin que haya cambiado la ubicación

del precepto. El artículo ha sido modificado en aspectos secundarios por los decretos legislativos del 11 de septiembre de 1940 y de 25 de octubre de 1967. La reforma constitucional de diciembre de 1994 (Diario oficial de 31 del mismo mes) modificó, en cambio, los requisitos y el procedimiento para el nombramiento del procurador, y determinó que la función de consejero jurídico del gobierno federal, que tenía antes encomendada, pasara a la dependencia del Ejecutivo federal que estableciera la ley.

En la reforma constitucional, realizada al artículo 102 y 76 fracción II, en diciembre de 1994, para que el nombramiento del Procurador General de la República se efectuara mediante la ratificación del Senado encontramos en las consideraciones principales, que se hace una revisión de la historia en nuestro país, misma que muestra un claro interés en perfeccionar las instituciones del país y esto a su vez muestra una claro interés por la impartición de justicia.

Ya que como también se hace notar la justicia no puede entenderse aislada de ningún orden nacional, entendiendo por justicia en la doble visión que de ella se tiene en nuestra nación, esto es por un lado, la justicia como un derecho inherente a la calidad de ser y por otro el perfeccionamiento de la organización del Estado en su administración e impartición.

El sistema de nombramiento que en el texto original de la constitución de 1917 y sin variación, ha contemplado en el artículo 89, fracción II, la facultad del Ejecutivo Federal para nombrar y remover libremente al procurador general, hasta este año es modificado.

Se considero también que la iniciativa presidencial era un paso significativo al prever que dicha designación continuara siendo atribución del titular del Poder Ejecutivo, pero sujeta a la ratificación del Senado de la República y con ello la reforma constitucional dejaba la decisión definitiva a la cámara de Senadores o en su defecto a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dicho lo anterior no creemos se haya dando tal giro toda vez que hasta el momento no se sabe de alguna ratificación que se haya negado.

Las comisiones unidas de la Cámara de Diputados comparten esta innovación que mereció la aprobación de la legisladora, que para los senadores represento no sólo el que la ratificación significara decisión y en su caso, respaldo de un órgano plural con el prestigio del Senado de la República, sino también un punto de vinculación entre la representación paritaria de los estados de la Unión en el propio órgano y un servidor público que por mandato del mismo la ley fundamental preside la institución del Ministerio Público e interviene en todos los negocios en que la federación fuese parte.

En los debates de dicha reforma se tomaron en consideración varios puntos más en los que se destaca lo que ya es bien conocido por todos, que México es ejemplo de impunidad y falta de justicia y que esta es una de las severas críticas formuladas por la prestigiada institución “Amnistía Internacional” a las instituciones mexicanas encargadas de administrar justicia.

Nuestro país es un claro ejemplo de que la actuación de los órganos de impartición de justicia y de procuración de la misma, en la mayoría de los casos han estado estrechamente vinculados a la corrupción, a la protección de los grandes terratenientes, a los patrones y a los narcotraficantes; en suma, de los poderosos. Resultaría interminable detallar los casos que avalan esta afirmación.

La tortura y la violación a los derechos humanos constituyen un método usual utilizado por los distintos aparatos policiales del país como mecanismos para obtener confesiones y fabricar culpables. Asimismo, su ineficiencia es quizá unos de sus mayores defectos.

Por esta razón, grandes sectores de la población mexicana: campesinos, trabajadores, indígenas, jóvenes, no creen en los órganos de justicia. De ahí se explica que estén floreciendo continuamente fenómenos de autodefensa en los distintos estados del país con grupos subversivos. Esta situación ha generado entre los mexicanos un clamor generalizado por una impartición de justicia honesta, eficiente, rápida, gratuita e imparcial.



La mencionada reforma, aunque con matices que significa sin duda alguna un avance, mantiene el esquema de designación por el Presidente, con aprobación del Senado, sin embargo como ya se ha mencionado no se genera un gran avance toda vez que no es suficiente ya que sigue siendo una instancia dependiente y subordinada al Ejecutivo.

Ante esto, el Partido del Trabajo propone para respetar la plena independencia del Poder Judicial, lo siguiente: que en artículo 96. Los nombramientos de ministros de la Suprema Corte de Justicia sean hechos por el Senado, a propuesta del consejo de la judicatura federal.

Hacen notar que dejan pendiente la necesidad de una reforma estructural que atienda y establezca un Ministerio Público independiente del Ejecutivo, cuyos miembros gocen de garantías y responsabilidades similares a la de los miembros del Poder Judicial. Debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de inmovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial, dicho lo cual hacemos nuestro voto a favor, toda vez que de lograrse una autonomía creemos se subsanaría algunas deficiencias importantes en cuanto la procuración de justicia federal.

También se hace una clara mención de lo importante que es lograr que se dé la autonomía del Ministerio Público del Ejecutivo, subrayar su mando sobre la policía judicial para que ésta, en ningún caso, investigue delitos, y darle a los ciudadanos víctimas del delito, participación en la acción penal, además de que procediera el amparo contra el no ejercicio de la acción penal; así mismo se hace la propuesta de que el Ministerio Público salga de la esfera del Ejecutivo y para ello se requiriere que el Congreso de la Unión sea quien eligiera a su titular al Procurador General de la República.

Empero también proponen la forma de cómo podría darse dicha autonomía que es por medio de la elección directa y la elección indirecta. Cualquiera le daría autonomía en definitiva respecto del Ejecutivo. Aquél mediante el sufragio universal y secreto; éste, electo por el Congreso de la Unión.

Misma propuesta con la que concordamos totalmente toda vez que en estamos en total acuerdo que sea mediante elección directa su nombramiento y así deslindarlo en su totalidad del Poder Ejecutivo.

En contra parte hubo quien señalo que historiadamente desde 1917, se establece la facultad del Ejecutivo para nombrar al Procurador de la República, por ende debe entenderse que el Ministerio Público es una derivación del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, es cierto, porque no puede ser ajeno al Ejecutivo, toda vez que el titular de éste es el jefe del Estado y a éste compete la alta responsabilidad de perseguir el delito y el crimen organizado, que es una de sus más altas funciones, como es la de dirigir la obra de profilaxis social, es política criminológica y sería incongruente divorciar las funciones sociales del Ministerio Público de la acción del Ejecutivo, hecho en el cual discrepamos ya que pensamos que es y de efectuarse por elección directa seguiría siendo una obligación del Ejecutivo pero fuera de este.

De igual forma y para mayor entendimiento de nuestro objetivo señalaremos lo que el artículo 21 constitucional en su primer párrafo señala:

**ARTICULO 21.-** La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. *La investigación y persecución de lo delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.* Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

De tal forma aunado a lo que señala el artículo 102 de nuestra carta magna podemos decir que el Ministerio Público:

Cuenta con las siguientes características principalmente:

1.- Titular de la acción penal y de su ejercicio

- 2.- Representante social (funciona a nombre de la sociedad).
- 3.- Es una Institución pública (representa los intereses de la sociedad).
- 4.- Es consejero jurídico del Gobierno (por ser su titular el Procurador General de la República, quien funge como Abogado de la Nación).
- 5.- Es una Institución Federal (por contemplarse como Autoridad en la Constitución)
- 6.- Es una Institución que depende del Poder Ejecutivo (para establecer equilibrio entre los tres Poderes de la Unión, artículo ochenta y nueve, fracción IX).
- 7.- Es un cuerpo orgánico (por estar regulado en una ley orgánica).
- 8.- Existe una pluralidad de miembros con indivisibilidad de funciones, en cuanto que todas ellas emanan de una sola parte: la sociedad, y como son pluralidad de miembros todos sin excepción pueden sustituirse.
- 9.- Es una Institución de buena fe.

#### ES UN SUJETO PROCEDIMENTAL:

#### DEFINICIÓN DE SUJETO PROCEDIMENTAL:

Son aquellos que intervienen directa o indirectamente en el procedimiento.

Para fines prácticos se dividen en dos grupos:

Principales: -Ministerio Público (Autoridad), Policía (Auxiliar de la Autoridad),

-Inculpado-Defensor.

-Ofendido (quien podrá aportar pruebas con fundamento en el

-artículo veinte Constitucional, último párrafo, la coadyuvancia.

Secundarios: -Peritos,

-Testigos.

Durante la Preparación al Ejercicio de la Acción Penal interviene el Ministerio Público como Autoridad, auxiliado por la Agencia Federal de Investigación, el Ofendido e Inculpado.

En la preparación al Proceso o Preproceso, desde que se Ejercita Acción Penal, hasta las Conclusiones, el Ministerio Público Federal de ser Autoridad se convierte en parte Acusadora, aquí la Autoridad es un Juez y las otras partes que intervienen son el Inculpado y su Defensor, el Ofendido y los Sujetos Secundarios: Peritos y testigos.

Su función principal no es acusar, sino que se procure justicia, de ahí el nombre de Procuraduría: si no se integra el cuerpo del delito y la probable responsabilidad, no actúa. En caso de que el individuo no sea responsable formulará conclusiones no acusatorias.

Es el representante de la sociedad en materia penal o de ejercitar acción penal en caso de delito, al respecto el autor Sergio García Ramírez nos manifiesta lo siguiente:

“...El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, introdujo profundos cambios con respecto al derecho anterior, atribuyó en exclusiva al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, desplazando, en este orden de cosas, funciones y que antes se encomendaban al juez instructor. De este modo erigió un “monopolio acusador” en manos del Ministerio Público. A diferencia de lo que ocurre en otros países, donde hay sistema de acción penal particular, popular y privada, en México los particulares no pueden ejercer acción penal que sólo incumbe al Ministerio Público.

La palabra acción posee acepciones específicas en otros órdenes jurídicos como el penal y el mercantil. En el procesal es en términos generales, la facultad que se tiene para llevar una controversia ante los tribunales y solicitar de éstos el pronunciamiento sobre la relación jurídica en la surge el litigio.

Cabe señalar un dato importante ya que tendremos que tomar en consideración que la división de poderes y de funciones constituye uno de los rasgos centrales del moderno Estado de derecho; así el poder contiene o modera al poder y se instituye a favor del individuo en equilibrio a través de frenos y contrapesos. Se trata, en suma, de proteger al hombre en su compleja relación con el Estado.

Actualmente ha cesado el monopolio del Ministerio Público en el ejercicio de la Acción Penal, en el sentido que tuvo esta atribución. En efecto dicho monopolio abarco tres facultades exclusivas: a) investigar los delitos, para establecer la pertinencia del ejercicio o no ejercicio de la acción; b) resolver sobre dicho ejercicio o no ejercicio, y c) sostener la acción ante los tribunales. La reforma constitucional de 1994-1995, que abrió la posibilidad de una impugnación en vía jurisdiccional de la resolución de no ejercitar la acción o desistirse de ella, suprimió la facultad identificada con la letra b), dejando en manos del órgano jurisdiccional el pronunciamiento correspondiente. En la especie, ese órgano puede ser el juez de amparo, en los términos de una resolución de la Suprema Corte de Justicia dictada con motivo de la contradicción de tesis que surgió entre tribunales colegiados de circuito, criterio que fue incorporado a la Ley de Amparo....<sup>(15)</sup>

Estas ideas y sus consecuencias perceptivas se hallan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a título de decisión política fundamental. Dicha división sabemos constituye uno de los escudos más eficaces para la tutela de los derechos humanos. Sabemos que si todos los poderes se concentran en un solo individuo o en una corporación –concentración proscrita por el segundo párrafo del artículo 49- se caería, nuevamente en una tiranía. Tal

---

<sup>(15)</sup> GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, ADATO GREEN, Victoria. "Prontuario de Derecho Procesal Mexicano", 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2002, pág. 7

sucedió en el “absolutismo”, en donde el soberano, unipersonal, ungido por la voluntad divina – que no miraba divisiones en el poder confiado al hombre-, reunía en sus manos las potestades de legislar, juzgar y ejecutar. El pensamiento de Locke y Montesquieu, entre otros, más por la fuerza de las prácticas inglesas y las revoluciones norteamericana y francesa, llegaron a cancelar ese orden autoritario, como lo señalamos más adelante en el capítulo correspondiente al tema.

Lo que evidentemente dio origen a lo que el mencionado artículo 21, que deslinda la función jurisdiccional penal de la función acusatoria o de persecución del delito como el mismo precepto constitucional lo señala.

Ahora bien, si hablamos de Ministerio Público, entendemos que es quien representa a la Sociedad, que se ve ofendida, lesionada o molesta por una conducta ilícita que impide la tranquilidad y el buen orden dentro de ella. Por tal motivo existe el Ministerio Público que es por medio del cual el Derecho punitivo del Estado lo utiliza para castigar este tipo de conductas.

De lo anterior nos parece que radica la problemática del planteamiento que presentamos ya que desde nuestra perspectiva el Ministerio Público como quien lo preside no pueden deslindarse de tal forma creemos que tanto uno como otro deben representar a la Sociedad, y si ambos dependen del Poder ejecutivo, ¿como va a poder defender o representar a la mayoría, si quien manda y puede destituir acata a los intereses de otros pocos?, no obstante que la misma constitución señala que será el Ejecutivo quien nombre y destituya tanto al Ministerio Público como quién lo preside, tratándose del Procurador General de la República.

Así encontramos que en el artículo cuarto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República nos enumera las actividades del Ministerio Público Federal señalando en primer lugar lo que la misma constitución le confiere, que es el de investigar y perseguir los delitos del orden federal de la cual se desprenden varias actividades más, todas revisten gran importancia para la observancia del marco legal, por lo tanto haremos una mención de ellas, empero

el inconveniente que esto representa es que al ser quien ejerce la acción penal se encuentra su primera traba en la practica ya que tiene que tomar los pareceres de sus jefes y luego ejercer “justamente” su trabajo.

De tal forma en materia de promoción de la pronta, expedita y debida procuración de justicia así como de la planeación de desarrollo, como también en materia de persecución de delitos federales y atención a victimas, corresponde al Ministerio Público de la Federación, investigar y perseguir los delitos del orden federal, por lo cual tendrá que dar inicio de la averiguación previa, después de haber recibido la denuncia o querrela correspondiente, que sobre acciones u omisiones puedan constituir delito.

También el Ministerio Público esta obligado a investigar los delitos del orden federal, así como los delitos del fuero común respecto de los cuales ejercite la facultad de atracción, conforme a las normas aplicables con la ayuda de los auxiliares, como son la policía que se encuentre bajo su mando como lo establece el mismo artículo 21 constitucional entre otras autoridades. Tiene que practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados; podrá ordenar la detención y, en su caso, retener a los probables responsables de la comisión de delitos, en casos de delito flagrante, en casos urgentes, cuando se trate de delitos graves así calificados dentro de la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia, lo anterior en los términos previstos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Puede conceder la libertad provisional a los indiciados en los términos previstos por el artículo 20, apartado A, fracción I y último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además puede solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, el aseguramiento o el embargo precautorio de bienes que resulten indispensables

para los fines de la averiguación previa, así como, en su caso y oportunidad, para el debido cumplimiento de la sentencia que se dicte.

Tiene la facultad de determinar la incompetencia y remitir el asunto a la autoridad que deba conocer, así como la acumulación de las averiguaciones previas cuando sea procedente; determinar la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables

Una de sus funciones más relevantes es cuando determina el no ejercicio de la acción penal, para lo cual, los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito; que una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado; también si la acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables; resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, entre otros.

Por otro lado encontramos sus atribuciones ante los órganos jurisdiccionales, que son principalmente la de ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional competente por los delitos del orden federal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia, en su caso; También puede Solicitar al órgano jurisdiccional las órdenes de cateo, las medidas precautorias de arraigo, de aseguramiento o embargo precautorio de bienes, los exhortos o la constitución de garantías para los efectos de la reparación de los daños y perjuicios, salvo que el inculpado los hubiese garantizado previamente.

Es el encargado de poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas y aprehendidas dentro de los plazos establecidos por la ley; tiene que aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese



sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios así como para la fijación del monto de su reparación; tiene que formular las conclusiones en los términos señalados por la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan y el pago de la reparación de los daños y perjuicios o, en su caso, plantear las causas de exclusión del delito o las que extinguen la acción penal. Puede impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales.

Sabemos que también tiene obligaciones en materia de atención a la víctima o el ofendido por algún delito a los que tiene que proporcionar asesoría jurídica a la víctima u ofendido e informarle de los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, cuando lo solicite, sobre el desarrollo del procedimiento penal; Esta obligado a otorgar las facilidades para identificar al probable responsable y, en los casos de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, privación ilegal de la libertad, o cuando así lo considere procedente, dictar todas las medidas necesarias para evitar que se ponga en peligro la integridad física y psicológica de la víctima u ofendido; tiene que informar a la víctima u ofendido que desee otorgar el perdón en los casos procedentes, el significado y trascendencia jurídica de dicho acto.

Esta obligado a 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. Para dar el debido cumplimiento a esta obligación debe intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención.

Debe intervenir en la extradición o entrega de indiciados, procesados, sentenciados, en los términos de las disposiciones aplicables, así como en el

cumplimiento de los tratados internacionales en que los Estados Unidos Mexicanos sea parte.

Mencionaremos las principales facultades que tiene el Procurador General de la República y no puede delegar, en primer lugar mencionaremos que tiene que comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de éstas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades de la Procuraduría General de la República. En esas comparecencias y bajo la responsabilidad del Procurador General de la República sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, o aquella que conforme a la ley se encuentre sujeta a reserva, dicha actividad como ya lo mencionamos anteriormente es la que lo ubica dentro de las secretarías de Estado, así mismo, ejercitara acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, así como de tratados internacionales celebrados por el estado mexicano.

Formula siempre y cuando se haga la respectiva petición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que conozca de los amparos directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene que 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.

Además tiene la facultad de proponer y someter a consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Puede concurrir en la integración y participar en la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con la legislación aplicable; también puede celebrar convenios de colaboración con los gobiernos del Distrito Federal y de los estados integrantes de la Federación, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como acuerdos interinstitucionales con órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales, en términos de la Ley sobre la Celebración de Tratados.

En este orden de ideas encontramos que el Procurador General de la República, puede delegar ciertas funciones entre ellas esta, el no ejercicio de la acción penal; La solicitud de cancelación o reclasificación de órdenes de aprehensión, de conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales; La formulación de conclusiones no acusatorias, y por último, las consultas que agentes del Ministerio Público de la Federación formulen o las prevenciones que la autoridad judicial acuerde en los términos que la ley prevenga, respecto de la omisión de formular conclusiones en el término legal, de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreseimiento del proceso o la libertad absoluta del inculcado antes de que se pronuncie sentencia.

Es importante mencionar aquí que el Procurar General de la República es quien ejerce autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría, mencionamos lo anterior con la única finalidad de dejar en claro que si el cargo de Procurador fuera una figura autónoma, la procuraduría también podría llegar a serlo, siempre y cuando se realizaran las reformas correspondientes para ser un organismo autónomo con autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

## **2.4 ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

Para dar a entender que son los organismos autónomos nos parece importante definir que entendemos por autonomía, que se dice es la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades,

para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, o también como la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie, dentro de este contexto encontramos que Autonomía viene de *autós* que significa *si mismo* y de *nomos* que significa *ley*, en otras palabras es la facultad de darse ley a si mismo.

Dentro de este orden de ideas encontramos el concepto de autonomía política con la siguiente definición, "...en su concepto y en su práctica, ha variado a lo largo de la historia jurídica de los pueblos. En el mundo occidental, Grecia y Roma concibieron la autonomía con la situación de aquellas ciudades o comunidades que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero. Los romanos conocieron también la institución de la autonomía regional considerada como la capacidad de algunos pueblos conquistados de seguir aplicando sus propias leyes y costumbres, en el orden interno, sin dejar por ello de estar sometidos al poder supremo de Roma. En ciudades y municipios que dotados de fueros y privilegios se enfrentaron, en muchas ocasiones, al poder central de reyes y emperadores. Sin embargo, muchas esas autonomías no provenían de decisiones libres y espontáneas, sino de concesión a la totalidad del pueblo, sino a ciertos estamentos y clases privilegiadas. Fue necesaria una larga lucha para llegar a una autonomía verdaderamente democrática y a un régimen constitucional de raigambre popular."<sup>(16)</sup> Para tal efecto se dice que la autonomía se llega a confundir con el concepto de soberanía pero sabemos que esta se refiere a toda un estado con respeto de otros, por ende es necesario que para el estudio de nuestro tema tomemos en consideración el primer concepto de autonomía, no obstante mencionamos lo anterior como un antecedente de cómo surge una autonomía dentro de un estado que podemos llamar autónomo.

En la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato) o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades

---

<sup>(16)</sup> DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Tomo I, 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996, Pág. 276

federativas (autonomía en sentido estricto). En este caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total de un Estado. Esta soberanía, con las limitaciones que impone a lo autónomo, constituye el elemento heterónimo, en las decisiones regionales.

En tal virtud creemos que es conveniente señalar que la independencia judicial es una parte esencial del Estado de Derecho, ya que la administración de justicia no debe de ninguna manera manifestar el deseo del Poder Político, ni mucho menos estar bajo el mando de quienes lo ejercen, ya que de nada serviría que pronunciaran leyes que regularan la actuación de los gobernantes en la aplicación del Derecho cuando estos pueden influir de forma contundente en la resolución de los litigios. Nos gustaría agregar lo que Montesquieu, manifiesta al respecto toda vez que señalaba que no hay libertad si el poder judicial no esta separado del legislativo a si como del Ejecutivo. Ya que si va unido el Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido el Poder Ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor.

Si bien es cierto habla de la independencia del poder judicial del ejecutivo pero es interesante tomar en cuenta que anteriormente como lo hemos mencionado el ministerio público formaba parte del poder judicial hecho que propicio atropellos ya que el juzgador era juez y parte del procedimiento, no obstante paso a formar parte después como lo es en la actualidad de el poder ejecutivo mismo que nos parece igual de erróneo toda vez que hay un poder supremo que evita la imparcialidad de su actuar ya que al ser nombrado por el Poder Ejecutivo se ve obligado a seguir los criterios de este, desempeñando un mal papel con la sociedad, por tal motivo en el progreso de este trabajo nos parece apropiado que la Procuraduría General de la República sea un organismo autónomo.

Se dice que se dan tres tipos de autonomía ya que cuando hablamos de una autonomía política, se hace referencia del régimen federal de en México,

si hablamos de una autonomía judicial es cuando hay autonomía de los tres poderes de Estado mismos que se adquieren por ser una democracia y encontramos una autonomía administrativa, que surge cuando el Estado o los órganos gubernamentales no tienen injerencia ni de carácter político ni administrativo en los órganos autónomos, mencionado lo anterior nos parece imposible no mencionar a **La Universidad Nacional Autónoma de México**, encontrando el fundamento de su autonomía en el artículo tercero fracción séptima al mencionar:

“Artículo 3º.-....

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio....”

Por tal motivo, se fija con exactitud las funciones que le competen a estas instituciones de educación superior como lo es el de educar, investigar y difundir la cultura. Por tal motivo y a diferencia de los que alguien pudo llegar a sostener en otra época, todo el sentido nacionalista, democrático, de solidaridad y de justicia que impera en el artículo 3º. Constitucional se impone como obligatorio a la educación superior impartida por las instituciones públicas autónomas, agregándoles lo referente a la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de ideas.

Empero existe la necesidad de habilitar a las instituciones de educación superior autónomas por ley para la consecución de sus fines asignados y preservar su independencia de todo control político y gubernamental, para lo cual la propia Constitución reserva a la respectivas instituciones una serie de facultades para que, a través de sus órganos y en ejercicio de su autonomía, determinen las cuestiones de autogobierno, las académicas y las financieras. Sobre este particular, como ya se menciona anteriormente en el citado artículo se

menciona que, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas, continua el mismo artículo que determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Queda claro que las facultades constitucionales reservadas deben ser ejercidas por las propias instituciones, como parte de su autonomía, a través de su órganos correspondientes, según lo establezcan sus respectivas leyes orgánicas o reglamentos internos, por lo que cualquier injerencia de alguna instancia, ya sea gubernamental, sindical u otra, que pretenda condicionar en cierta forma o hacer nugatorias dichas facultades, sería atentatoria de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada.

No debemos dejar de lado lo que finalmente señala éste artículo con el propósito de encontrar un equilibrio entre los legítimos derechos de los trabajadores universitarios y la naturaleza y fines de las instituciones públicas autónomas de educación superior, se estableció que las relaciones laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se normaría por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, en los términos y con las modalidades previstas por la Ley Federal del Trabajo (concretamente, el capítulo XVIII del título sexto) conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

A mayor abundamiento encontramos lo que el maestro Miguel Acosta Romero nos señala:

“Un típico caos de organismos descentralizado autónomo, en mi opinión lo constituye la Universidad Nacional Autónoma de México, que de acuerdo con los términos de su Ley Orgánica, es un organismo descentralizado, corporación pública del Estado Mexicano (no de la Administración Pública Federal), que aunque parezca un poco bizantino, es conveniente delimitar el concepto de

organismo descentralizado del Estado y de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Porque la interpretación de estos conceptos se llegará a determinar la autonomía del organismo frente a la administración central y a quien encabeza, que es el presidente de la República.”<sup>(17)</sup>

Existen antecedentes como lo es el manifiesto de los estudios de Córdoba, Argentina, de un 21 de junio de 1918, que nace a raíz de la necesidad de que existiera la autonomía en la Universidades, por lo cual manifiesta las primeras ideas al respecto señalando la posibilidad de la autonomía de gestión presupuestaria de la mismas instituciones.

Sin embargo es preciso señalar que tanto la Universidad Nacional Autónoma de México como las universidades a las que por ley gocen de autonomía son instituciones del Estado que no forman parte de ninguno de los poderes federales, por tal motivo no quedan supeditadas a estos, no obstante no constituyen entidades soberanas dentro del mismo estado.

Lo que enseguida citamos de **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos** es simplemente una referencia de cómo se maneja en la actualidad y como nos sirve de ejemplo para poder hablar de que la Procuraduría podría en un momento dado llegar a consolidarse como un organismo autónomo ya que en un principio dicha comisión adolecía de lo que hoy daña y mientras no se den las reformas adecuadas seguirá dañando a la Procuraduría General de la República, encontramos pues que dicha comisión a tenido una gran evolución en nuestro país la cual culmina con la reforma constitucional que introduce el apartado “B” del artículo 102 de la Constitución Federal, con las reglas básicas a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos que protegieran a los derechos humanos con las características del ombudsman.

---

<sup>(17)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. pág. 605



De tal forma encontramos los antecedentes de la reforma de 1992 y la publicada el 13 de septiembre de 1999, elaboradas al artículo 102 constitucional como se determina las principales características de los organismos que protegen a los derechos humanos, toda vez que en primer lugar se destaca que dichos organismos debían de gozar de autonomía, pues si bien la norma constitucional no lo expresaba de manera tacita, sí estableció en un principio que deberían formular recomendaciones públicas autónomas, lo que requiere de manera indispensable la independencia formal y material de los propios organismos. Posteriormente en la reforma de 1999, se hizo una corrección ya que la autonomía es correspondiente a los organismos y no a las recomendaciones, por tanto queda eliminando dicha determinación de autónoma a las recomendaciones. Sin embargo, este cambio eliminó también toda referencia, así fuera indirecta, a la autonomía de los organismos locales.

En segundo término, encontramos que la tutela de dichos instrumentos comprende la protección de los derechos humanos mismos que a su vez amparan el orden jurídico mexicano (el texto de 1992 se refería, en un sentido equivalente, a los que otorga dicho orden), el orden jurídico nacional, lo que significa que están comprendidos tanto los establecidos por la carta federal, como por las leyes ordinarias y por los tratados internacionales, ratificados por el gobierno mexicano y aprobados por el Senado de la República, ya que estos últimos se incorporan al orden jurídico interno de acuerdo con lo establecido por el artículo 133 constitucional. Como es bien conocido la principal función de los mencionados organismos estriba en su conocimiento de quejas en contra de actos de u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que violen los derechos humanos reconocidos por el orden jurídico nacional. Es conveniente mencionar que de esto se encuentran excluidos los actos que provienen del Poder Judicial de la Federación, así como lo relativo a asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ya que se considera que se tomo en cuenta los antecedentes históricos de instituciones similares y los antecedentes nacionales, dicho lo cual se considerado inconveniente que los nuevos organismos conozcan de dichos actos u omisiones, toda vez que para ello existen

otros medios de protección, ya que si no fuera considerado de esta forma los organismos mexicanos serían gravemente afectados en sus características de objetividad, imparcialidad y autonomía.

Los cambios que originaron la reforma de 1999 al apartado "B" del artículo 102 constitucional, sabemos no fue una inquietud que a iniciativa del Ejecutivo Federal se diera, sino surgió de cuatro proyectos presentados por tres grupos parlamentarios (de los partidos del Trabajo, Acción Nacional y de la Revolución Democrática) y una senadora. Los dictámenes de las comisiones de la Cámara de Diputados destacan, como propósito fundamental de las iniciativas, de fortalecer la autonomía y ampliar las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el objeto de que esta incrementara su eficacia al emitir sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de su encomienda esencial y única que es la protección de los derechos humanos. A iniciativas citadas, la reforma finalmente aprobada tiene menor alcance: se hacen algunas precisiones en el texto, como las ya mencionadas, y se le incorporan aspectos hasta entonces regulados en la Ley, como la existencia de un consejo asesor o la presentación de los informes de actividades de la Comisión. Sin embargo, la reforma también introdujo modificaciones de importancia que se comentan brevemente a continuación:

La primera reforma de gran trascendencia fue la que se ocupó de lo relativo al nombramiento del presidente de la Comisión Nacional y de los miembros del Consejo Consultivo; toda vez que anteriormente, conforme a la Ley de la Comisión, todos ellos eran nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente en los recesos de aquél. Empero el nuevo texto señala que, los mencionados nombramientos se realizan mediante votación calificada de dos terceras partes de sus miembros presentes, por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta por la Comisión Permanente.

En segundo lugar el nombramiento del presidente es por un periodo de cinco años (antes cuatro), con la posibilidad de una sola reelección.

El tercer cambio fue dirigido a los miembros del Consejo ya que no son nombrados por un periodo determinado, pero el texto constitucional dispone que cada año sean sustituidos los dos consejeros (antes uno) de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados para un segundo periodo (que tampoco existía con anterioridad). La modificación en el modo de designación del presidente y los consejeros obedeció esencialmente a las demandas insistentes de los grupos sociales y políticos que consideraban que la autonomía de la Comisión se veía menoscabada por la intervención del presidente de la República en el nombramiento de sus principales funcionarios. Por ello, dichas iniciativas coincidían en suprimir dicha intervención. Sin embargo, es preciso señalar que para algunos la autonomía de la institución no radica tanto en la forma de efectuarse el nombramiento de las personas situadas a su frente, sino en su categoría moral e intelectual, dicho lo cual no estamos en desacuerdo toda vez que una institución tan importante no la podemos dejar a la buena voluntad de quienes la presiden, además, en un régimen presidencial como el mexicano, y dado que la mayoría de las quejas se refieren a la actuación de dependencia y organismos administrativos dependientes del ejecutivo, resulta desde nuestra perspectiva inconveniente la participación de éste, ni aun de una forma ponderada, en los nombramientos ya mencionados.

De igual manera en esta reforma se estableció lo relativo a la autonomía de gestión presupuestaria que la Constitución atribuye ahora expresamente a la Comisión Nacional. En particular, la autonomía presupuestaria no se encontraba establecida en la Ley, cuyo artículo 76 disponía que dicha Comisión tenía la facultad de elaborar su proyecto de presupuesto anual de egresos, el cual debía remitir al Secretario de Estado competente (Gobernación) para el trámite correspondiente. Después de dicha reforma se entiende que la Comisión enviará directamente su proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados y que

también ejercerá, sin ninguna intervención ni fiscalización de las dependencias del Ejecutivo Federal.

Por último, se puede afirmar también que el órgano reformador de la Constitución ha requerido otorgar a la Comisión Nacional el carácter de organismo constitucional autónomo.

De tal forma como en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el Poder Ejecutivo dejó de tener injerencia, así como cualquiera de sus dependencias, proponemos que la Procuraduría pase a ser un organismo constitucional autónomo, que de igual forma podría ser iniciativa de los grupos parlamentarios, ya que nos parece más inconveniente que el nombramiento de Procurador sea realizado por el Poder Ejecutivo, ya que por su campo de acción en mucho más grande y de más alcance que el que tiene la Comisión.

## **2.5 ORIGEN DE LA DIVISIÓN DE PODERES**

Hablaremos de la división de poderes ya que dejaremos en claro que la nueva Procuraduría que proponemos de ninguna forma podría llegar a formar otro poder distinto ni integrarse a otro poder ya existente distinto al ejecutivo, toda vez que como ya hemos mencionado anteriormente formaba parte del poder Judicial, si no simplemente sería un Organismo Autónomo, como lo aclaramos en el punto anterior.

Sabemos que dicha división de poderes se encuentra consagrada en nuestra constitución en el Artículo 49 que establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo que es depositado en un Congreso General que a su vez se encuentra integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, Ejecutivo, depositado en el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por último el poder Judicial, el cual se encuentra depositado en una Suprema Corte de justicia, en tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito.

Ahora bien los antecedentes de la división de poderes los encontramos desde Aristóteles el cual diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial, conclusión a la que llegó después de haber llevado una comparación de las constituciones de su época. Posteriormente, Polibio dedujo una forma mixta de gobierno y por último encontramos a Locke y Montesquieu a quienes se les atribuye la formulación de la teoría moderna de la división de poderes. Se dice que principalmente esta división de poderes surge con la necesidad de dividir el trabajo de fraccionar el poder, aunque posteriormente surge como una necesidad de limitar el poder con la única finalidad de evitar abusos.

Encontramos que dentro del principal sentir del pensador Locke, la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contraria la fin de la sociedad y del Estado. Idea con la cual concuerda Montesquieu al manifestar una frase que ha llegado hasta nuestros días como médula del sistema: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder."

Toda vez que la limitación del Poder Público, mediante su división, es en Locke y sobre todo en Montesquieu, sustentaba la garantía de libertad individual, ya que ellos manifiestan que cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados - dice el pensador francés- no hay libertad, no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo, todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes; pensamiento con el cual estamos en total acuerdo y dicho lo cual el presidencialismo que vivimos en nuestro país es una prueba de su dicho.

Sabemos que la obligación de procurar justicia es del Poder Ejecutivo, de esta forma nos parece que debe ser el primer interesado en que dicha institución sea autónoma para deslindarse no de la obligación de procurar Justicia si no de los posibles intereses políticos que puedan vincularlo con esta y no logre su primordial objetivo, por tal motivo, entendemos que el valor de carácter político que puede tener la división de poderes no solo radica en una colaboración técnica y en una colaboración de poderes, implica la descentralización del poder público en ramas autónomas y por tanto en personas distintas, no existirá un solo individuo ejerciendo el poder, si no que será un poder compartido con el pueblo.

“Por último, Montesquieu respetó la función legislativa, tal como Locke la había explicado, aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad del sistema inglés.

Después de distinguir las tres clases de funciones, Montesquieu las confirió a otros tantos órganos, con la finalidad ya indicada de impedir el abuso de poder. Y así surgió la clásica división tripartita, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. Cada uno de ellos con funciones específicas.”<sup>(18)</sup>

De esta forma encontramos que, nuestra Constitución consagra la división de los tres Poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos Poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los Poderes algunas facultades que no son peculiares de ese Poder, sino alguno de los otros dos (ejemplo: la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero). Ya que como lo podemos aducir de lo anterior no es una división rígida si no esta basada en la coordinación de los poderes como una forma de contener el poder con el poder como los ya se manifestó.

---

<sup>(18)</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”, 28ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994. Pág. 215.

Se puede decir que los tres poderes son autónomos, sin embargo se encuentran estrechamente ligados por sus funciones, se dice también que, “De los tres poderes federales, los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poder de mando; el legislativo manda a través de la ley, el ejecutivo por medio de la fuerza material. El tercer Poder, que es el judicial, carece de los atributos de aquellos otros dos Poderes; no tiene voluntad autónoma, puesto que sus actos no hacen sino esclarecer la voluntad ajena, que es la del legislador contenida en la ley; está desprovisto también de toda fuerza material. Sin embargo, el Poder Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales, que fundan la conveniencia de darle la categoría de Poder, otorgada por la Constitución; mediante ellas, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes, a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.”<sup>(19)</sup>

Señalaremos también lo que para nosotros es otra limitante del Poder Judicial, ya que nos parece relevante hacerlo toda vez que se hace notar, que la ingerencia del Poder Ejecutivo le resta autonomía de actuación, de lo cual indirectamente lo podemos equiparar con lo que toca a la Procuraduría General de la República. Encontramos que en la constitución de 1857 el nombramiento de ministro se hacía mediante elección indirecta en primer grado con una duración en su cargo de seis años, lo que fue severamente criticado, ya que se menciona que la elección popular, no es para hacer buenos nombramientos, sino para llevar a los poderes públicos, funcionarios que representen la voluntad de las mayorías, y los magistrados no pueden, sin prostituir la Justicia, ser representantes de nadie, ni expresar ni seguir voluntad ajena ni propia. En los puestos de carácter político, que son los que se confieren por elección, la lealtad de partido es una virtud; en el cargo de magistrado es un vicio degradante, indigno de un hombre de bien. Tal hecho se le da la solución la inamovilidad del magistrado es el único medio de obtener la independencia del tribuna ya que no importaría que el nombramiento fuese determinado por el Poder Ejecutivo con aprobación del Senado, las ligas de

---

<sup>(19)</sup> Idem.

origen se rompen por la inamovilidad, porque el Presidente que confiere el nombramiento no puede revocarlo ni renovarlo; el magistrado vive con vida propia, sin relación posterior con el que tuvo la sola facultad de escogerlo entre muchos, y que no vuelve a tener influencia alguna ni en sus funciones ni en la duración de su autoridad.

En la actualidad sabemos que para el nombramiento de Ministros de la Suprema Corte de Justicia se encuentra establecido en el artículo 96 de nuestra constitución, el cual establece que el Presidente de la república somete a consideración del senado una terna, y previa comparecencia de las personas propuestas, debe designar al Ministro que deba cubrir el cargo, si el senado no resuelve en el tiempo que la misma ley señala, ocupara el cargo que el Presidente designe, tendrán una duración en el puesto de quince años y solo podrá ser removido en los términos que marca el título cuarto de la carta magna, motivo por el cual se ha llegado a manifestar la duda de la autonomía del Poder Judicial, lo cual se dice que también pierde autonomía al no manifestar su voluntad toda vez que en los actos ejecutados por este no hace otra cosa que manifestar la voluntad del Poder Legislativo contemplado en la ley, ya que tanto este como el Ejecutivo tienen poder de manifestar su voluntad propia.

No obstante queremos hacer la aclaración que lo anterior lo señalamos en virtud de hacer notar lo inconveniente que nos parece que el ejecutivo tenga ingerencia directa en el nombramiento del Procurador el cual es una auxiliar del poder Judicial y del Ejecutivo ya que este es el encargado de velar por el cumplimiento de la ley en el ámbito administrativo, pero nos parece innecesario que sea este mismo el que tenga que hacer el nombramiento, sabemos tiene que existir la ratificación del Senado para su nombramiento y no así para poder destituirlo prestándose en la practica a malas interpretaciones, no obstante que una solución también como la anterior podría ser la inamovilidad en el cargo.



## **CAPÍTULO 3**

### **EL PROCURADOR EN EL DERECHO COMPARADO**

#### **3.1 BOLIVIA.**

Señalaremos primeramente algunos estados de América Latina, en Bolivia, el Ministerio Público representa al Estado y a la sociedad. Se ejerce a nombre de la nación, por las comisiones que designen las Cámaras Legislativas, por el fiscal general, los fiscales de Distrito y demás funcionarios que por ley componen dicho ministerio.

En este país encontramos mucha similitud con el nuestro ya que el fiscal general también es nombrado por el presidente de la República con la salvedad que es propuesto en terna por el Senado, además de que su duración en el cargo es de diez años, no obstante de tener la facultad de poder ser reelecto, y no podrá ser destituido del cargo sino en virtud de sentencia condenatoria, los requisitos que se requieren son los mismos que se necesitan para ser ministro de la Corte Suprema.

#### **3.2 COLOMBIA**

En este país encontramos que el Ministerio Público será ejercido por el procurador general de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

De esta forma la fiscalía General de la Nación estará integrada por el fiscal general, los fiscales delegados y los demás funcionarios que determine la ley.

En este país el cargo de fiscal general de la Nación tiene una duración de cuatro años y será elegido por la Corte Suprema de Justicia, de terna enviada por el presidente de la República y no puede ser reelecto. Debe reunir los mismos requisitos exigidos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. La Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal.

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se hace una excepción cuando se trata de delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación al mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá:

- Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la Ley Penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere el caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios causados por el delito.

- Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas

- Dirigir y coordinar las funciones de Policía Judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

- Velar por la protección de las víctimas, testigos y quienes intervengan en el proceso

El fiscal general de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.

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

Se encuentran como funciones especiales del fiscal general de la Nación:

1.- Investigar y acusar, si hubiere lugar, a los altos funcionarios que gocen de fuero constitucional, con las excepciones previstas en su constitución.

2.- Nombrar y remover, de conformidad con la ley, a los empleados bajo su dependencia.

3.- Participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de la ley al respecto.

4.- Otorgar atribuciones transitorias a entes públicos que puedan cumplir funciones de Policía Judicial, bajo la responsabilidad y dependencia funcional de la fiscalía General de la Nación.

5.- Suministrar al gobierno información sobre las investigaciones que estén adelantando, cuando sea necesaria para la preservación del orden público.

### **3.3 CUBA**

La Fiscalía General de la República es el órgano del Estado al que corresponde, como objetivos fundamentales, el control y la preservación de la legalidad, sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes y demás disposiciones legales, por los organismos del Estado, entidades económicas y sociales y por los ciudadanos; y la promoción y el ejercicio de la acción penal pública en representación del Estado.

La ley determina lo demás objetivos y funciones, así como la forma, extensión y oportunidad en que la Fiscalía ejerce sus facultades al objeto expresado.

La Fiscalía General de la República constituye una unidad orgánica subordinada únicamente a la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado.

El Fiscal general de la República recibe instrucciones directas del Consejo de Estado.

Al Fiscal general de la República corresponde la dirección y reglamentación de la actividad de la Fiscalía de todo el territorio nacional.

Los órganos de la Fiscalía están organizados verticalmente en toda la nación, están subordinados sólo a la Fiscalía General de la República y son independientes de todo órgano local.

El Fiscal general de la República y los vicefiscales generales son elegidos y pueden ser revocados por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El fiscal general de la República rinde cuenta de su gestión ante la Asamblea Nacional del Poder Popular en la forma y con la periodicidad que establece la ley.

### **3.4 ECUADOR**

El Ministerio Público se ejerce por el procurador general de Estado, los ministros y agentes fiscales y los demás funcionarios que determine la ley que establece sus atribuciones, deberes, las causas de su remoción y la forma de subrogación.

El procurador general es el único representante judicial del Estado y puede delegar dicha representación de acuerdo con la ley. Debe reunir los requisitos exigidos par ser ministro de la Corte Suprema de Justicia y dura cuatro años en sus funciones.

La Procuraduría General del Estado es un organismo autónomo y su representación legal la ejerce el procurador general.

### **3.5 GUATEMALA**

El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales con funciones autónomas, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y ejercer la representación del Estado.

Su organización y funcionamiento se regirá por su Ley Orgánica.

Procurador general de la Nación y jefe del Ministerio Público. El procurador general de la Nación, será nombrado por el presidente de la República, quien podrá también removerlo mediante causa justa debidamente establecida. Para ser procurador general de la Nación, se necesita ser abogado colegiado y tener las mismas calidades correspondientes a magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

El procurador general de la Nación y jefe del Ministerio Público, durará cinco años en el ejercicio de sus funciones, tendrá las mismas preeminencias e inmunidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Comisión de Derechos Humanos y procurador. El congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente periodo. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados del Congreso. La ley regulará las atribuciones del al Comisión y del procurador de los Derechos Humanos.

### **3.6 ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA**

En los Estados Unidos de Norteamérica, nos encontramos que en algunos estados el nombramiento de Procurador se realiza mediante la elección popular, son conocidos como procuradores de distrito.

En Estados Unidos existe la figura de El Ministerio Público Federal el cual se es conocido como el Procurador General de los Estados Unidos (Attorney-general of the United States), que integra parte del Consejo de Ministros, el cual esta obligado de defender los intereses del Estado ante la Suprema Corte de los Estados Unidos.

El Ministerio Público en los cuarenta y ocho Estados de que consta, esta constituido de distinta forma, toda vez que en cada uno de los cincuenta y seis condados en que está dividido el Estado de New York hay un procurador de Distrito (District-attorney), el cual es electo por el pueblo por un periodo de dos o tres años en el cargo. Este depende del Procurador General de los Estados Unidos, tiene la obligación de llevar todos los procedimientos penales de su jurisdicción; asiste a la instrucción; acusa en nombre del Estado y del pueblo; participa en el debate ofreciendo la prueba de cargo, pronunciando su requisitoria. Los procuradores de Distrito son ayudados por sus asistentes (Assistant-attorney). El Ministerio Público a diferencia de nuestro país no puede apelar lo que se dice trae como consecuencia un aumento en los delitos.

En la actualidad el Attorney General esta asistido por dos auxiliares, el Deputy Attorney que tiene a su cargo las oficinas y departamentos que se ocupan de la investigación y persecución de los delitos, pues de el depende tanto la oficina ejecutiva de los Abogados Federales, Executive Office For United Status Attorney, y además la oficina de Prisiones Federales. Bureau of Prisions.

El Attorney General es nombrado por el Ejecutivo Federal, con aprobación del Senado Federal, pero puede ser destituido libremente por el Presidente de la República, quien designa en las mismas formas a los abogados federales, quienes encabezan las oficinas respectivas por un plazo de cuatro años, pero pueden ser removidos a voluntad del Presidente, de forma que son dependientes del Ejecutivo Federal, si bien puede decirse que en su funcionamiento tienen autonomía relativa al presupuesto respectivo, es señalado por el Congreso Federal, ante el cual el departamento de Justicia debe presentar un informa anual.

### **3.7 JAPÓN**

Hablando de Japón nos podemos percatar de que es un sistema totalmente distinto al nuestro y a los mencionados, no obstante de parecer una buena alternativa para nuestro sistema.

En Japón el Ministerio Público es un funcionario administrativo, mientras que el juez es un funcionario judicial, el ordenamiento judicial japonés se renovó totalmente en los tiempos de la restauración monárquica, de ahí encuentra su principal inspiración en los ordenamientos de Europa.

Los oficiales del Ministerio Público son conocidos como “procuradores” y están distribuidos en número variable, ordenados jerárquicamente, ante los diversos tribunales, así mismo su competencia es tanto en la materia civil y penal.

Para ocupar el cargo de procurador (ministerio público en nuestro país) así como para los jueces, es indispensable presentar y aprobar satisfactoriamente un examen teórico en derecho constitucional, civil, penal, administrativo, internacional, (público y privado), y procesal (civil y penal), examen del que son dispensados tan sólo los laureados de la Facultad de Derecho de la Universidad Imperial; y un examen práctico, escrito y oral, dirigido a establecer si el aspirante ha adquirido la habilidad necesaria para tratar de los asuntos prácticos.

Si bien es cierto en Japón se dice que la función del Ministerio Público la desarrolla el Procurador, nos parece relevante su forma de seleccionarlos ya que desde nuestra perspectiva resultaría interesante que se aplicara un examen de todos los conocimientos ya mencionados al Procurador, para tener certeza de que la persona que ocupe dicho lugar este realmente capacitado para hacerlo.

### **3.8 FRANCIA**

En México se adoptó la figura del Ministerio Público de este país, al ser nombrado por el Poder Ejecutivo, aunque cabe señalar que el sistema propuesto es distinto.

Se dice que el Ministerio Público en México se encuentra inspirado en el orden jurídico Francés, toda vez que está facultado para representar al poder ejecutivo ante la autoridad judicial, y está encargado de ejercitar la acción penal, de perseguir en nombre del Estado a los autores de un delito ante la jurisdicción penal, esta facultado para intervenir en los casos civiles cuando la ley así lo establece.

Cuando se ocupa de la materia civil, está facultado para actuar como parte principal solo cuando se trata de asuntos que atañen a las buenas costumbres o son asuntos relacionados con el orden público, igualmente si se trata de incapaces sin defensa, fuera de estas excepciones actúa como parte adjunta, solo facultado para emitir su opinión en vía de conclusiones. El Ministerio Público en Francia no tiene ingerencia alguna en los asuntos que se llevan ante el Juez de Paz, ni ante el tribunal en materia mercantil. No obstante en materia penal en el procedimiento actúa como “parte principal”, y los imputados son sus adversarios.

En este país el Ministerio Público se encuentra integrado por un cuerpo jerárquico indivisible, mismo que es coordinado por el Ministerio de Justicia. Lo que integra el “parquet” son los oficiales del Ministerio Público ante una jurisdicción, nombrados así por el puesto que ocupaban en la sala de audiencia.

Sus facultades y poderes pueden ser distintas dependiendo de su actuación ya sea ante el tribunal de simple policía, Tribunales de primera instancia, Corte de Apelación y Corte de Casación.

Al ser un ente indivisible, cualquier oficial del Ministerio Público representa, en el ejercicio de sus funciones, la persona moral del Ministerio Público.

Cuando por su condición lo pide imperiosamente, el Procurador General puede ser representado por un sustituto, que en este caso puede ser un juez suplente, para desempeñar las funciones de Ministerio Público, en un tribunal cualquiera de la circunscripción. En caso de impedimento el Procurador General, de los abogados generales o de los sustitutos, las funciones del Ministerio



Público ante la Corte de Apelación o la Corte de Casación son desempeñadas por un consejero. En virtud del ligamen jerárquico, el Guardasellos (legardes Sceaux) ejercita directamente su autoridad sobre el Procurador General de la Corte de Casación, y sobre los Procuradores Generales de la Corte de Apelación. El Procurador General de la Corte de Casación no ejerce, sin embargo, ninguna autoridad sobre el Procurador General de la Corte de Apelación. Por efectos del ligamen jerárquico, cualquier oficial del Ministerio Público debe obedecer las órdenes sea del Guardasellos, o del Procurador General. Si hay alguna desobediencia se aplica una sanción consistente en una medida disciplinaria, que puede extenderse hasta la destitución por simple decreto, porque los oficiales del Ministerio Público, a diferencia del juez, son amovibles.

### **3.9 ESPAÑA**

En este país tiene casi las mismas funciones que se le conceden al Ministerio Público francés, con la salvedad que es conocido como Ministerio Fiscal derivada del orden jurídico general procesal y por constituir una institución social de gran valor y jerarquía.

En España la carrera de Ministerio Público (Ministerio Fiscal) reordenado por Real decreto de 21 de junio de 1926, es independiente de la Ministerio de la Justicia, ya que las condiciones de reclutamiento son distintas, Existen vínculos jerárquicos entre los funcionarios. El Ministerio Público no tiene garantía de inamovilidad en el cargo a diferencia del Ministerio de la Justicia, aunque el primero funciona bajo la dependencia del segundo.

El órgano de procuración de justicia se encuentra integrado por un Procurador General (Fiscal) ante la Corte de Justicia de Madrid, mismo que se auxilia de un abogado general (Teniente Fiscal), y de otro asistente; además del Procurador General ante cada Corte de Apelación (Audiencias Territoriales), acompañado de un abogado general y de algunos ayudantes, mimos que se establecen según la importancia de su cometido; consta también con un Procurador del Rey ante cada tribunal de primera instancia. Todos los miembros

son nombrados por el Gobierno a propuesta del Procurador General de la Corte de Apelación, y de este último, en cuando se trate de Procurador del Rey.

El Ministerio Fiscal se encuentra obligado a garantizar la observancia de la ley; sostener la integridad de las atribuciones de la magistratura, defendiéndola de cualquier ataque; tutelar ante la jurisdicción civil los intereses del Estado, de los menores, sujetos a interdicto, ausentes, etc.; ejercitar la acción penal por los delitos y contravenciones de que tenga conocimiento. Admite el Código, en cierta forma, en la práctica es escasamente ejercitada la acción popular para los delitos perseguibles de oficio, no obstante se encuentra instituido el “Procurador de imprenta”, creado por decreto de ley de 8 de enero de 1879, que ejercita la acción penal por todos los delitos cometidos por medio de la imprenta

### **3.10 INGLATERRA**

En este país nos encontramos con la particularidad de que no cuenta con una institución orgánica del ministerio público, ya que en este cualquiera ciudadano –sin limitaciones personales o territoriales-, puede ejercitar la acción penal por cualquier delito, excepto por el de vías de hecho e injurias simples, delitos que se persiguen por querrela del ofendido o de otros en interés del ofendido. El Attorney-general (Procurador General), el Solicitor-general, que es en cierta forma asistente del primero, el Director of public prosecutions (Director de la acusación pública), ayudados de asistentes en número no superior a seis, tiene poco de común con el Ministerio Público de tipo continental. Toda vez que en este país se rige por el principio de que el pueblo vela por el mantenimiento de la paz del Soberano, es sistema que adopto este país, tiene su origen en la antigua institución de la apelación o acusación privada, no puede menos que constituir un serio obstáculo al nacimiento de la Institución del Ministerio Público de tipo francés.

## CAPÍTULO 4

### AUTONOMÍA DE LA PROCURADURÍA GENERAL

#### DE LA REPÚBLICA

#### 4.1 NECESIDAD DE QUE EL PROCURADOR SEA UNA FIGURA AUTÓNOMA DEL PODER EJECUTIVO

Consideramos que las actividades del Procurador como de el Ministerio público quedarían exactamente igual a las que desarrollan hoy en día y esto solo sería posible a través de la reforma constitucional correspondiente, (inherente a su autonomía de nombramiento y ratificación), y una vez dadas tales reformas y llegando a ser un cargo de elección popular, necesidad que surge según nuestro punto de vista en que dependa del poder ejecutivo ya que al ser nombrado por este es de presumirse algún vínculo entre estos como lo señala el autor Niceto Alcalá Zamora y Castillo en su libro el Ministerio Público y la Abogacía de Estado en el que argumenta lo siguiente:

“....podríamos sostener que en México, el ministerio público sufre hipertrofia, mientras que la abogacía de Estado, bajo el más restringido nombre de “procuraduría”, padece atrofia, sí, desde luego, raquitismo. Un mayor equilibrio de funciones entre ambos cuerpos contribuiría, sin duda, a un mejor rendimiento de la justicia en México. La supresión de la secretaria de Justicia ha hecho que a las Procuradurías, singularmente a la de la República, se transfieran cometidos que nada tienen que ver con los menesteres de un genuino ministerio público, y al acumularse tareas sumamente heterogéneas en una misma dependencia, su misión específica (la relacionada con el enjuiciamiento criminal) se resiente. Sería de desear, por tanto, que se restableciera la expresada secretaria. El argumento que probablemente originó su baja, o sea el de resultar contraria su existencia al principio de la división de poderes acogido por la Constitución de 1917 en su artículo 49, no se tiene un pie, de un lado, porque en numerosos países que cuentan con el ministerio de justicia, la independencia de sus tribunales alcanza

niveles no conseguidos en México y, de otro, porque si bien en la carta magna mexicana hallamos la rúbrica “Poder Judicial” en el capítulo IV de su título III, la realidad dista muchísimo de satisfacer las aspiraciones de tan sugestiva etiqueta. ¿Por qué? Pues porque a continuación de dicho epígrafe viene unas bases constitucionales y unos desenvolvimientos orgánicos que lo desnaturalizan por completo. La circunstancia de que ni la judicatura ni el ministerio público ni menos todavía el secretariado judicial compongan auténticas carreras, en que las cualidades morales e intelectuales sean lo únicos títulos habilidades para el desempeño del respectivo cargo; la señalada hipertrofia del ministerio público, tan vinculado al Ejecutivo, y que interviene, así sea sólo con voz, en la designación de los funcionarios de la Justicia Federal y de la distrital, sin que medie contrapartida; el nombramiento de los ministros de la Suprema corte y de los magistrados del Tribunal Superior del Distrito por el todopoderoso Presidente de la República, con la aprobación (descontada de antemano, a causa del régimen prácticamente de partido único) del Senado o de la Cámara; la injerencia del Jefe de Estado en la destitución de jueces y magistrados distritales y federales de todas las categorías, previa la inefable confesión laica del artículo 111 constitucional, como si funcionarios colocados entre la gratitud por el nombramiento y el temor ante el cese puedan sentirse independientes; las periódicas derogaciones de la inamovilidad judicial, cual si para castigar a unos cuantos pecadores, mediante la exigencia de responsabilidad a los culpables, hubiese que amedrentar a los justos; los enormes defectos de la ley de responsabilidades de 1939, asentada en el desacreditado juicio político ante las Cámaras parlamentarias, respecto de los funcionarios de mayor jerarquía, y de un jurado de composición absurda, en cuanto a los restantes; el carácter gubernativo del Tribunal Fiscal de la Federación y la composición paritaria del arbitraje previsto por el Estatuto de los trabajadores al servicio de lo Poderes de la Unión, con el Estado reducido al rango de patrono; la pluralidad y las deficiencias de sus códigos procesales civiles y penales; el empequeñecimiento de la jurisdicción administrativa; etc., son factores que,

mientras subsistan, impedirán que México disfrute de la justicia que por tantísimos títulos y virtudes como en él concurren se merece.”<sup>(20)</sup>

Ahora bien cabe aclarar que la autonomía de la que venimos hablando solo es en cuanto se refiere del poder ejecutivo, y no la absoluta en el actuar de cada uno de sus funcionarios que la integran, ya que se debe de conservar el sentido de unidad que se maneja en cuanto a lo criterios que se manejan, para evitar se llegaran a realizar algún tipo de desigualdades.

Para dejar más en claro por que debe de deslindarse de cualquier poder el Procurador como sus agentes es necesario señalar lo siguiente, que la actividad primordial y la más trascendental del Ministerio Público, es la de procurar justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en materia de amparo.

Para un mayor entendimiento de lo manifestado exponemos lo siguiente ya que la idea de la independencia del Procurador General de la República del Poder Ejecutivo no podemos señalar que es una opinión propia sino es una inquietud generalizada y de hecho existe desde hace mucho tiempo atrás.

“...El Ministerio Público, cuando se trata del amparo, y sobre todo cuando se trata de amparos contra actos de las autoridades administrativas, tiene casi siempre que torturar su criterio, no precisamente para procurar la justicia, sino al contrario, para evitar que la justicia ampare a los particulares contra actos de las autoridades administrativas....”<sup>(21)</sup>

“...En los juicios en que alguna autoridad administrativa o la Hacienda Federal interviene, ya sea como actores o como demandados, el papel del Ministerio Público es todavía más desairado, pues en el noventa y nueve por ciento de los casos la Procuraduría tiene que prescindir de su propio criterio,

---

<sup>(20)</sup> ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. “Derecho Procesal Mexicano Tomo I”, 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1985, Pág. 523

<sup>(21)</sup> CABRERA, Luís. PORTES GIL, Emilio. op, cit. pág. 16

acomodándolo al de la autoridad interesada en la contienda, de manera que el Ministerio Público se reduce al carácter de mero personero, sosteniendo a ciegas, y muchas veces contra su propio parecer, las pretensiones de la autoridad administrativa....” (22)

Dicho lo cual estamos plenamente de acuerdo y consientes y aunque no podemos decir que solo se trate de los casos en que se ve involucrada la Secretaria de Hacienda, sí podemos reflexionar que son los casos en que con mayor reiteración el papel de Ministerio Público es totalmente lo contrario o la función que le corresponde, ya que su intervención en la mayoría de los casos es verdaderamente parcial hacia el lado de la institución en comento. Por tal motivo el particular queda desprotegido, cuando se presentan este tipo de situaciones.

“...No hay absolutamente ninguna sugestión práctica que pueda hacerse para que el Ministerio Público sea realmente el representante de la sociedad y para dignificarlo como consejero jurídico y representante del Poder Ejecutivo. El mal es casi imposible de remediarse. Solamente un gran patriotismo y una gran clarividencia política para comprender que el prestigio de un gobierno se logra mejor haciendo justicia que imponiendo ciegamente su autoridad, es lo que puede ayudar a transformar el actual sistema....” (23)

“...Como Procurador de Justicia, el Ministerio Público está por encima de todas las autoridades administrativas, y yo digo más: por encima de todos los Poderes, inclusive del Poder Judicial, a quien tiene que mostrar el camino de la justicia, procurando que ésta se logre dentro de la más alta imparcialidad, es decir, independientemente de que los gobernantes y funcionarios, y aun la nación misma, estén interesados en tal o cual asunto....” (24)

De esta forma a pesar de los años transcurridos nos parece del todo irracional que las cosas sigan en el mismo curso ya que el Lic. Cabrera al señalar

---

(22) idem.

(23) idem.

(24) idem.

que tiene el Ministerio Público más poder aún que el mismo Poder Judicial nos parece del todo acertado ya que como bien sabemos el tiene el monopolio de la acción penal y si el gusta y quiere simplemente el Poder Judicial no toma conocimiento de algo que según el Criterio de el mismo Ministerio Público no constituya ningún delito simplemente nunca va a conocer de el asunto, por lo tanto queda más que demostrado porque la urgencia de que sea una figura autónoma de cualquier poder e insisto no formaría otro poder sino simplemente un organismo autónomo de Procuración de justicia.

#### **4.2 REFORMA CONSTITUCIONAL, AL ARTÍCULO 76 FRACCIÓN II, ASÍ COMO LA DEROGACIÓN DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 78, AL IGUAL QUE LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 89 Y LA REFORMA AL ARTÍCULO 102, TODOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Como venimos mencionando se tendría para lograr la autonomía de la Procuraduría General de la República que dar algunas reformas constitucionales entre las cuales serían la reforma constitucional al artículo 76 fracción segunda que actualmente se encuentra como a continuación se transcribe:

##### **Artículo 76.-** Son facultades exclusivas del Senado:

I.- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

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

De esta forma nos encontramos con una facultad administrativa del senado, que consisten en el nombramiento, ratificación o remoción de funcionarios que el precepto en comento establece en la fracción ya mencionada además de la VIII y IX que no comentaremos aquí por no relacionarse con nuestro tema de estudio.

Estas facultades se encuentran en estrecha vinculación con las atribuciones que el titular del Ejecutivo tiene, también en materia administrativa y de nombramientos, respecto de ciertos funcionarios.

De esta forma recordemos que hasta antes de las reformas publicadas en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1994, básicamente los funcionarios que se encontraban sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores del nombramiento que de ellos hubiese hecho el titular del Ejecutivo eran: ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. Ahora bien las reformas siguen en este mismo sentido con la salvedad de que en la actualidad es igualmente sujeto de ratificación el nombramiento de Procurador General de la República, mismo que para el efecto del tema que nos ocupa quedaría como se especificaba antes de las reformas, es decir, no incluiría nuevamente la ratificación del senado para ser Procurador General de la República, toda vez que sería un cargo de elección popular dejando de ser nombrado por el Poder Ejecutivo, quedando de la siguiente forma:

#### **Artículo 76....**

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

Como lo venimos mencionando también sería necesaria la reforma al artículo **78** en su fracción **V**, que podríamos decir en el mismo sentido que el anterior solo que en este hablamos de la Comisión Permanente que como bien sabemos entra en funciones cuando el Congreso de la Unión se encuentra en receso, de tal forma que como ya se ha mencionado anteriormente que por el decreto de reformas de 31 de diciembre de 1994, la fracción V se afectó al disponer ahora, congruentemente con la fracción II del artículo 76 constitucional ya citado, que la Comisión Permanente deberá otorgar o negar la ratificación o la designación del



Procurador General de la República que someta el titular del Ejecutivo Federal, así pues en la actualidad se encuentra de la siguiente forma:

## SECCIÓN IV

### DE LA COMISIÓN PERMANENTE

**Artículo 78.-** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los cuales 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio a un sustituto.

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

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

Misma fracción que sería derogada para lograr la autonomía del la Procuraduría.

De esta forma pasamos al **artículo 89** que nos habla principalmente de las facultades del ejecutivo aunque cabe aclarar que para la investigación que nos ocupa solo nos interesa lo tocante a la **fracción IX** de este artículo, no obstante nos permitimos citar lo siguiente, para que se considere el poder que tiene el Ejecutivo.

Podemos decir que el presidencialismo en México es precedente a nuestra democracia y, durante décadas, se caracterizó por una serie de particularidades que lo hacían francamente incompatible con una democracia formal. Es verdad que la preeminencia del poder ejecutivo sobre los demás poderes y su posición como pieza central del sistema político mexicano se explican, en gran medida, por los enormes poderes que le ha dado el texto constitucional al presidente de la República, es decir, el presidencialismo mexicano ha estado y está

constitucionalizado; pero también es cierto que, junto con el diseño constitucional, el contexto político resulta determinante para que las facultades jurídicas y el poder político del presidente se haya desplegado a plenitud

Diversos estudiosos han esbozado sus caracterizaciones del presidencialismo mexicano y han expuesto las razones que, a su juicio, explicaban el predominio del presidente de la República dentro del sistema político nacional durante las décadas que duró la hegemonía priísta. Son múltiples los estudios históricos, políticos e, incluso, sociológicos sobre el tema. Entre ellos, Jorge Carpizo, escribió hace algunos años una obra que se ha convertido en lectura obligada para los interesados. En ese volumen, Carpizo presenta un listado de las razones que, a su entender, explicaban el predominio del presidente mexicano y que, por su claridad y precisión, nos permitimos utilizar como herramienta de análisis, como guía para subrayar las transformaciones. Simplemente hemos seleccionado algunas de esas premisas, las más significativas, para ubicarlas en el contexto de la realidad política actual y de esta forma resaltar de qué manera la institución presidencial ha perdido muchos de los espacios de poder que la situaban en la cúspide del sistema político mexicano.

Tomamos prestadas seis de las tesis que, según Carpizo, explicaban el presidencialismo mexicano: a) el presidente es el jefe del partido predominante, B) la debilidad del Poder Legislativo c) la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia, d) la marcada influencia del presidente en la economía, e) la gran influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación, y, f) un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que de ninguna manera se le cuestione.

Lo que ahora tenemos es a un presidente que no cuenta con el respaldo incondicional de un partido hegemónico ( que dominaba, literalmente, en todas las esferas de gobierno); un contexto de pluralidad reflejada en todos los órganos representativos y ejecutivos a todos los niveles; elecciones democráticas; un

Poder Legislativo que adquiere paulatinamente mayor fuerza y cuya composición permite formar mayorías opositoras, un Poder Judicial mucha más independiente que en el pasado y con mayores facultades; una opinión pública crítica y abierta, así como una capital de la República en las que los ciudadanos eligen democráticamente a sus gobernantes.

De esta forma, la Presidencia mexicana ha dejado de ser el eje de la vida pública nacional para convertirse, cada vez más, en un poder acotado. La realidad política del país en los primeros años del siglo XXI nos informa que el “presidencialismo a la mexicana” es un asunto del pasado y que la institución presidencial tiende a constreñir su actuación dentro del marco de nuestras instituciones jurídicas. De hecho los problemas que han venido con la transición ya no tienen que ver con los excesos de poder por parte del presidente sino con las dificultades que enfrenta el titular del Ejecutivo para impulsar (en un contexto de pluralidad política instalada en el Congreso Federal y en los Poderes, ejecutivo y legislativo, de las entidades federativas) su programa de gobierno.

Pero lo que no debemos perder de vista es que, no sin algunos cambios más o menos relevantes, el contenido sustantivo del artículo 89 constitucional que ahora comentamos ha perdurado en el tiempo.

Sin lugar a duda han cambiado muchas cosas de las que anteriormente se han mencionado, pero también es cierto que para nuestro trabajo solo tomaremos en cuenta lo que corresponde al Poder ejecutivo toda vez que aun cuenta con la facultad de poder designar al Procurador General de la República, algo con lo que no estamos de acuerdo toda vez que se daña un aspecto que es de vital importancia para los mexicanos que es nada menos que la Procuración de Justicia, por lo cual consideramos al dejar de ser una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo sería más eficaz y el Ejecutivo dejaría de tener injerencia en ella al no poder manipularla.

De esta forma sugerimos la derogación de la fracción IX del mencionado artículo 89 el cual en la actualidad se encuentra de la siguiente forma:

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

...IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;....

En cuanto al artículo **102** no lo citaremos ya que fue citado en un capítulo anterior, no obstante mencionaremos que solo sería derogada su sección **A** y no en su totalidad ya que en cuanto hace referencia a la función de consejería jurídica quedaría intacta, ya que desde la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federa, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996, se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal dejó de ser una función de el Procurador. Así las funciones de representación de intereses nacionales ante los tribunales permanecen encomendadas al procurador general y sus agentes. Sin embargo, en el futuro podrá avanzarse hacia la creación de una abogacía general del Estado, que conjunte las atribuciones de representación y asesoría jurídica, dejando en manos del procurador y el Ministerio Público las importantísimas funciones que ya tiene en materia de procedimiento penal y de procuración de justicia, así como obtener su total autonomía de cualquiera de los poderes, como es el caso del poder Ejecutivo.

#### **4.3 UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR PARA LOGRAR LA AUTONOMÍA**

Tomando en consideración que nuestro país se rige por un sistema democrático, como comúnmente surge la expresión “que existe un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, así sabemos que la democracia existe cuando existe el sufragio, el cual también es cierto que está supeditado al ánimo de la población. En nuestra Carta Magna en el Artículo 40 se encuentra establecido nuestro sistema de gobierno el cual es como es bien sabido por todos el Republicano que tiene como base principal la renovación periódica, quedando de lado las prácticas que alguna vez se llevaron en nuestro país de heredar el poder, cabe señalar que esta renovación o este cambio periódico solo hace referencia al Poder ejecutivo, dejando de lado que los otros poderes no sean cambiados, tal es el caso del Poder Judicial Federal, los cuales como la misma constitución lo señala sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen

mala conducta o bajo el procedimiento específico contemplado en el artículo 111 del cual nos gustaría hacer un breve comentario, relativo al mismo ya que para proceder penalmente en contra del Procurador General de la República, entre otros, es necesario que la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, voten si es procedente o no contra la acusación del delito que se le impute, lo cual nos parece otra incongruencia para protección de estos funcionarios, ya que, si lo nombra el Ejecutivo por ende su grupo partidario lo va apoyar dado el caso, por lo cual nos podemos percatar que el constituyente se protegió muy bien jurídicamente hablando, pero no profundizaremos más en dicho tema por no ser en específico el que nos ocupa.

Después de este paréntesis entendemos que la democracia representa el gobierno ejercido por las mayorías en beneficio de todos, podemos decir que es el poder del pueblo, para elegir a sus representantes en el poder y un buen gobierno podemos decir que existe cuando se logra un beneficio para todos, y desde nuestra perspectiva en México, no entrando en detalles engorrosos simplemente no existe, los gobernantes hacen y deshacen a su propia conveniencia y para restarles un poco del poder nos parece importante que sea el mismo pueblo quien decida en que manos deja la Procuración de Justicia.

De ninguna manera queremos dejar de expresar que no desconocemos, la problemática que existe actualmente en nuestro sistema democrático, ya que, podríamos hablar de una demagogia toda vez que en su mayoría quien nos representa busca su beneficio y no el de el pueblo en general, aunado también a la existencia de una población muy grande que no tiene los conocimientos básicos para poder elegir a sus representantes permitiendo muchas veces sobornos por su sufragio, sin omitir los fraudes o supuestos fraudes electorales, toda vez que estos son detalles que no podemos pasar por alto y considerarlos, aun así nos sigue pareciendo la única forma de lograr una autonomía de la Procuración de Justicia, para que sea y se aplique para todos de una manera mas justa.

#### **4.4 PROPUESTA DE PROYECTO DE CAPÍTULO CONSTITUCIONAL PARA LOGRAR UNA AUTONOMÍA DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL.**

Antes de hacer el señalamiento de los artículos que consideramos sería necesario anexar a nuestra carta magna nos gustaría citar una vez más al Licenciado Luís Cabrera de lo que consideramos debe tomarse en cuenta para la reforma constitucional que proponemos y más aún las que no tomamos en cuenta en el presente trabajo pero que sin embargo son necesarias para el avance de nuestro país, como lo menciona el licenciado a continuación:

“...La maldición de las Constituciones teóricas es el lastre más pesado que ha tenido que arrastrar constantemente el pueblo mexicano, y si hay alguna tendencia perfectamente definida en la actualidad es aquella a que ha dado forma el Lic. Miguel Lanz Duren en su reciente libro sobre la Realidad Política de Nuestro Régimen, a saber: que la Constitución de México debe estar de acuerdo con las condiciones sociales del pueblo mexicano y debe responder a una realidad política

La inadaptabilidad de una Constitución al medio social para que fue hecha trae primera y peligrosa consecuencia la inaplicabilidad de ella, y por consiguiente su incumplimiento. Y el cumplimiento de la Constitución trae consigo irremisible incumplimiento de todas las demás leyes que de ella emanan.

El problema principal, no solo es de todos los jueces, sino de todos los legisladores, es saber si una ley es práctica y factible. Si la ley no corresponde a las necesidades del medio o si es injusta, hay que reformarla cambiándola por otra que sea aplicable o que responda a las necesidades o que resuelva los conflictos en forma equitativa.”<sup>(25)</sup>

No obstante nos hace la aclaración posteriormente de que se debe de primero aplicar dicha ley para ver que tanto es funcional, y si lo aplicamos el tema que nos ocupa podemos decir que es una practica que se ha venido desarrollando desde los inicios de nuestra carta magna con muy pocas reformas que en realidad

---

<sup>(25)</sup> CABRERA Luís, PORTES GIL, Emilio, op. cit. pág. 23

nos parece han llevado más a una dependencia del Procurador General de la República y por ende del Ministerio Público de el Poder Ejecutivo, de lo cual estamos en total desacuerdo y proponemos una reforma constitucional de manera sustancial para que dichas figuras sean un organismo autónomo de cualquier poder o figura política.

Por último nos permitimos citar lo siguiente ya que aunque nuestra propuesta no llegase a efectuarse sino hasta muchos años más o de hecho tal vez nunca y obviamente no como lo señalamos nosotros ya que es bueno decir que nos parece que es un malestar social el tema que nos ocupa, mencionamos lo siguiente más que nada para darnos cuenta la importante que es no conformarse con lo que ya existe con lo que algunos nos tratan de engañar que es para el bien común y en la menor oportunidad lo utilizan para un beneficio propio.

“...Las leyes revolucionarias, podría decirse, son aquellas que se proponen romper un sistema social o económico injusto, sustituyéndolo por otro mas equitativo y más humano

Las leyes que modifican las relaciones entre individuos, entre grupos sociales, o entre las personas y el Estado, encuentran naturalmente resistencia u obstáculos en su aplicación: esas resistencias provienen de la inercia conservadora o reaccionaria de los intereses atacados por la nueva ley, ya sea que esos intereses sean de clase, de raza, de religión o de carácter político. Tal es lo que sucede con todas las leyes que establecen garantías constitucionales frente a los abusos del poder público....”<sup>(26)</sup>

Parece casi increíble que después de tantos años transcurridos se sigan viviendo las mismas situaciones y es que la reforma que proponemos la hacemos de una manera consiente de que ya muchos años dejamos a la buena voluntad

---

<sup>(26)</sup> idem.

del Ejecutivo el poder designar y destituir tanto al Procurador como al Ministerio Público según sean sus intereses, ya que si entrará a un estudio más profundo nos podríamos dar cuenta como la política es un factor determinante para la designación y destitución de estos, toda vez que en un mismo sexenio puede existir más de un Procurador y más de un Ministerio Público destituido y hasta porque no decirlo procesado por no seguir el camino de la ley sino de los intereses de unos cuantos o de lo que en un principio le indicaron que hiciera, siendo que la única voz que tiene que obedecer es la de la ley.

Por ende nos permitimos elaborar lo que para nuestro parecer es una reforma que urge a la constitución claro que sabemos que esta tarea no es fácil de ninguna forma y que muy probablemente se nos este escapando algún detalle importante, no obstante proponemos que podría tratarse de el último capítulo constitucional, dando a este el título alternativo de “DE LA DEFENSA DEL ORDEN JURÍDICO” o bien el “DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA” ya que de ambas formas nos parece acertado como a continuación lo señalamos:

## TÍTULO ÚLTIMO

### *DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL*

ART.1.- Toda persona tiene derecho a que se le brinde la adecuada procuración de justicia.

Art.2.- Para tal efecto existirá la Procuraduría General de la República, misma que contara con autonomía de gestión presupuestaria personalidad jurídica y patrimonio propio y se regirá por su propia ley orgánica.

Art.3.- La Procuraduría General de la República estará a cargo de un Procurador General de la República.

Art.4.- Mismo cargo será de elección directa, efectuándose cada seis años junto con la de presidente de la república.



Art. 5.- Para ocupar el cargo de Procurador General de la Republica se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II.- Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos para el día de la elección

III.-Poseer el día de la designación en caso de resultar electo, con una antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, así como de conocimiento u experiencia en la materia.

IV.- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará de igual forma para ejercer el cargo.

V.- No haber sido secretario de estado, ni haber ejercido con anterioridad algún cargo de elección popular ni de mismo Procurador durante el año previo a las elecciones.

VI.- Una vez seleccionados los candidatos por su partido político, deberán acreditar un examen de conocimientos en la materia, aplicado por la misma Procuraduría General de la República.

Art.6.- El Procurador estará al mando del ministerio público federal, a los cuales dará nombramiento previo haber acreditado el examen y requisitos que para ocupar el cargo se requiera, y estos serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones, motivo por el cual podrá ser destituido en su cargo, mediante el proceso correspondiente por el delito o falta que se le atribuya, de lo contrario serán inamovible del cargo durante su periodo correspondiente.

Art. 7.- 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 las responsabilidades 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, así como lo estipulado en el artículo 21 de esta constitución.

Art.8.- El Procurador General de la República intervendrá personalmente en 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 casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador lo hará por si o por medio de sus agentes.

Art.9.-Se dará un curso de capacitación a los Ministerios Públicos nombrados

Art.10.- En la misma elección se elegirá junto con el Procurador General de la República un suplente, para los efectos de que sea removido de su cargo o en caso de ausencia y que ocuparan el cargo de Subprocuradores.

Art.11.- El Procurador General de la República solo podrá ser removido de su cargo por faltas, omisión o violación a la ley en que incurra con motivo de sus funciones, en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Art.12.- El congreso de la unión será el encargado de supervisar las actividades del procurador mediante informe anual que tendrá que presentar ante este.

Art. 13.- Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a esta

constitución y a la ley que los rige, el Procurador General de la República se auxiliará de:

I. Subprocuradores;

II. Oficial Mayor;

III. Visitador General;

IV. Coordinadores;

V. Titulares de Unidades Especializadas;

VI. Directores Generales;

VII. Delegados;

VIII. Agregados;

IX. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la policía federal investigadora y peritos, y

X. Directores, Subdirectores, Subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos, que a excepción el Mismos Procurador y del Subprocurador, estarán sujetos Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, conforme lo establezca la ley, como el reglamento respectivo.

Por último, mencionaremos que la corrupción es un cáncer difícil de eliminar en nuestro país, sin embargo tenemos la certeza de que si se llegara a dar esta reforma, serviría como freno a la corrupción, por lo menos en las grandes esferas de poder, ya que si no es mi subordinado u amigo el que va investigar la posible comisión de un delito, se corre el riesgo de pagar las consecuencias de haberse corrompido y por ese temor no se llegaría a consumir el acto.

Estamos consientes que lo ideal es que existan personas honestas en estos cargos, pero también lo estamos de que no podemos confiar la Procuración de justicia a la buena voluntad de quien pretenda detentar el cargo, ya que de ser así, estaríamos dentro de un sistema jurídico incorruptible, pero no es necesario abundar en más detalles para darnos cuenta de que no es así, por tal hecho, será necesario que alguien supervise las actividades de dicha institución autónoma y desde nuestro punto de vista quien mejor que el Congreso de la Unión para realizar dicha labor.

Creemos que nuestra procuración de justicia sería beneficiada en muchos aspectos pero principalmente, se lograría una mayor equidad en la impartición de justicia, ya que al ser el Procurador una figura autónoma de el Poder Ejecutivo no escucharía ordenes para deslindar responsabilidades pero tampoco para fincarlas a favor o en contra de alguien, para favorecer algún interés particular o político.

Reconocemos que la mayor desventaja de que dicha reforma constitucional se realizara lo encontraríamos en que se trate de un puesto de elección popular, ya que no se ignora que en nuestro país existe una escasa ó nula en algunos casos moral política, en donde el sufragio la mayoría de las veces ha llevado ordinariamente al poder, no a las personas con mayor capacidad para el cargo, si no a los más audaces y con mayores recursos económicos, logrando con esto una mejor organización de propaganda, de fuerzas y hasta porque no decirlo de mañas para adueñarse de los puestos públicos, partiendo no del defecto del sufragio en sí, si no de una mala técnica que se utiliza para su verificación. Sabemos que el sufragio es el resultado de innumerables luchas sociales por lo tanto presenta otras desventajas, como pueden ser el animo político que prevalezca en el momento de las elecciones que como resultado pude ser una alto grado de abstencionismo, otra desventaja son los delitos y fraudes electorales que como sabemos no garantizarían la llegada de la persona electa por la mayoría a ocupar el cargo.

No obstante creemos que la mayor parte de la impunidad, se debe a que los ciudadanos ya no confiamos en el órgano de Procuración de Justicia, pensamos que de darse la reforma que proponemos se generaría más confianza y existirían menos delitos sin denunciar que serían castigados conforme a derecho y no conforme al interés de unos cuantos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La Procuración de Justicia en nuestros días, al crear desconfianza en la población, crea una gran impunidad, ya que muchos delitos se quedan sin denunciar y no existe interés en la población para que los delitos sean castigados, se cree que la justicia protege a los más fuertes desamparando al más débil, por tal motivo pensamos que nuestro actual sistema de Procuración de Justicia Federal es obsoleto e ineficaz.

**SEGUNDA.-** Encontramos que en la actualidad la Procuraduría General de la República depende del Poder Ejecutivo Federal según lo señala su propia ley orgánica; por otra parte se define como un órgano superior político, que auxilia al Presidente de la República, hecho que menoscaba su actuación, ya que en asuntos que le incomodan o le son adversos no se integra una averiguación previa sino un simple informe o acta circunstanciada y simplemente no se lleva a cabo una investigación.

**TERCERA.-** El Procurador General de la República no se encuentra contemplado dentro de los artículos 90 al 93 de la Constitución Política dentro en los cuales se contempla la organización de la Administración Pública Federal, sin embargo, se encuentra contemplado dentro del artículo 102 mismo que se ubica dentro del capítulo IV de la Constitución, empero forma parte del Poder Ejecutivo, por lo tanto es que se propone se cree un nuevo capítulo Constitucional correspondiente a la Procuración de Justicia Federal.

**CUARTA.-** Sabemos que en México ya existen los Organismos Autónomos, los cuales son aquellos que tienen la facultad o podemos decir la virtud de auto-gobernarse; encontramos también que uno de estos organismos es la Comisión Nacional de Derechos Humanos misma que no adquirió su autonomía gracias al Ejecutivo, sino a cuatro proyectos presentados por grupos parlamentarios de otros partidos distintos a los que en su momento ocupaban el Poder Ejecutivo, contando además con autonomía de gestión presupuestaria que envía de manera directa a

la Cámara de Diputados y que ejerce sin ninguna intervención de las dependencias del Ejecutivo, así como sus integrantes ya no son nombrados por esté, como se hacía anteriormente. Con lo anterior proponemos que la Procuraduría General de la República podría de igual forma ser un organismo autónomo del Poder Ejecutivo, para lograr una mayor equidad en la procuración de justicia.

**QUINTA.-** Siendo que la democracia se logra por medio del sufragio, proponemos que dicho cargo sea de elección popular, el cual tendría una renovación periódica, de cada seis años dentro de los cuales sería inamovible de dicho cargo, la reforma constitucional que proponemos anexaría un nuevo capítulo a la misma, dejando de estar contemplado dentro del título del Poder Judicial como ya lo mencionamos anteriormente, así como dejaría de formar parte del Poder Ejecutivo porque ya no sería nombrado y removido por el Ejecutivo Federal, si no pasaría a ser un organismo autónomo tanto en su gestión presupuestaria y patrimonio que serían propios.

**SEXTA.-** Proponemos se cree un nuevo capítulo a nuestra constitución en el cual se contemple lo correspondiente a la PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL, dicho capítulo contemplaría la organización del Procurador General de la República quien estaría al mando tanto de la Procuraduría General de la República como del Ministerio Público Federal, en dicho capítulo se especificaría la autonomía de La Procuración de Justicia Federal.

**SÉPTIMA.-** La Procuración de Justicia Federal, en la actualidad no tiene credibilidad, pensamos que con estas reformas los ciudadanos tendríamos la facultad de nombrar a la persona que se considere más idónea para ejercer el cargo, creando así menos impunidad generando la confianza para demandar y participar en la procuración de justicia, no obstante sabemos, que tratándose de un cargo de elección popular, el cargo de Procurador, se encontraría sujeto a los mismos problemas que enfrenta la democracia, ya que no siempre llegaría a

ejercer el cargo la persona mas capaz para hacerlo, sino la más hábil y con más poder económico, para desarrollar una buena campaña, no obstante los fraudes electorales.

**NOVENA.**- La obligación de la Procuración de Justicia esta a cargo del Poder Ejecutivo, de tal forma consideramos que debería ser el primer interesado en que La Procuraduría General de la República sea autónoma, para deslindarse no de su obligación de Procurar Justicia si no de los posibles intereses políticos con los que se le pudiera vincular, para que nunca más el Ejecutivo Federal se vigile así mismo y, por el contrario, se fortalezca a la Autoridad Superior de Fiscalización de la Federación.



## FUENTES CONSULTADAS

### DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo" 14ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999, 1133 p.

ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, "Derecho Procesal Mexicano Tomo I", 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1985, 638 p.

BENÍTEZ TREVIÑO, V. Humberto, "Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia" 3ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1994, 373 p.

CABRERA Luís, PORTES GIL Emilio, "La Misión Constitucional Del Procurador General de la República", Editorial "CULTURA", México 1932. 90 p.

CASTRO Juventino V., "La Procuración de la Justicia Federal", 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1999. pág. 279.

"DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS," Tomo I , 9ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1996,

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Curso de Derecho Procesal Penal" 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1974, 302 p.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, ADATO GREEN Victoria, "Prontuario Del Proceso Penal Mexicano". 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 2002, 1271 p.

PINEDA PÉREZ Benjamín Arturo, "El Ministerio Público Como institución jurídica federal y como institución jurídica del distrito federal", 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1991. 201p.

Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano" 28ª edición, editorial Porrúa, S.A., México 1994

## **LEGISLACIÓN**

- 1.- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 2007.
- 2.- Ley Orgánica De La Administración Pública Federal, 1977.
- 3.- Ley Orgánica De La Procuraduría General De La República, 2007

## A N E X O

En el presente hacemos mención de los diez últimos Procuradores Generales de la República, así como el periodo en que ocuparon el cargo, empezando por el último del sexenio pasado en orden descendente:

* Eduardo Medina Mora	(2007)-
1.- Daniel Francisco Cabeza de Vaca	(2005)
2.- Rafael Macedo de la Concha	(2000- 2005)
3.- Jorge Madrazo Cuellar	(1996-2000)
4.- Fernando Antonio Lozano Gracia	(1994-1996)
5.- Humberto Benítez Treviño	(1994-1994)
6.- Diego Valadéz del Río	(1994-1994)
7.- Jorge Carpizo Mcgregor	(1993-1994)
8.- Ignacio Morales Lechuga	(1991-1993)
9.- Enrique Alvarez del Castillo	(1988-1991)
10.- Sergio García Ramírez	(1982-1988)

\* Actual Procurador General de la República.