

La Procuraduría General de la República

29

Los historiadores del derecho remontan los orígenes de la actual PGR a la figura del “fiscal de las reales audiencias” del derecho novohispano (Burgoa, 1973). No obstante, es en el proyecto de nueva Constitución enviado al Constituyente de Querétaro por D. Venustiano Carranza y en el texto final de la Carta Magna de 1917, donde se define y organiza el novedoso perfil del ministerio público mexicano y de su órgano titular, la PGR.

Antecedentes

Hasta 1917 era atribución de los jueces instructores llevar a cabo la investigación de los delitos -valiéndose del mando que disponían sobre la policía judicial- la instrucción del proceso, la búsqueda, recopilación y desahogo de las pruebas y, la emisión de la sentencia. Esta acumulación de atribuciones en la persona del juez del proceso le confería un poder que frecuentemente se tornaba inquisitivo y arbitrario. Es fácil imaginar que un juez que había investigado un delito y reunido pruebas inculpatorias, con dificultad podría valorar imparcialmente las de descargo presentadas por la defensa y viceversa. Por esa razón en la exposición de motivos del proyecto de Constitución enviada por el primer jefe constitucionalista, en diciembre de 1916, propuso la creación de una verdadera institución del ministerio público, a la cual se le atribuirían entre otras, las funciones de investigar el delito, recabar pruebas, comandar a la policía judicial, y consignar ante un juez al presunto delincuente. En tanto que se reservó al juez la función instructora, la valoración de las pruebas y la sentencia.

Esta separación de funciones entre el juez y el ministerio público es una de las más valiosas aportaciones jurídicas personales de D. Venustiano Carranza y de la propia Constitución.

La procuraduría general de la república, PGR, ocupa un lugar singular y separado dentro de la estructura del poder ejecutivo federal. Ello explica la circunstancia de que esta importantísima unidad no haya sido asignada ni descrita en alguno de los sectores de la administración pública estudiados hasta ahora.

Ubicación de la PGR en la estructura administrativa

En los términos de la ley orgánica de la administración pública federal (LOAPF), artículos 1 y 2, la PGR no está incluida dentro de la administración pública federal centralizada ni la paraestatal. El primero de los artículos mexicanos a la letra señala:

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

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

No obstante estar excluida de la anterior enumeración, la Constitución al crear a la PGR la hace depender directamente del titular del poder ejecutivo federal. El artículo correspondiente, en la parte conducente, señala a la letra:

“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 del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

.....
El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.
.....

Por su parte, la ley orgánica de la procuraduría general de la república, LOPGR, establece que la misma se halla “ubicada en el ámbito del poder ejecutivo federal” (artículo 1); en otro dispositivo establece que “Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal centralizada...” (artículo 56).

Los constitucionalistas mexicanos (por ejemplo: Burgoa, 1973; Rabasa y Caballero. 1997) no se detienen a analizar este punto; no conceden importancia al hecho de que la PGR esté legalmente excluida de la administración pública federal. Se concretan a señalar que su titular –y la institución que representa- son subordinados jerárquicos del presidente de la república y de él dependen. En conclusión, cabe afirmar que la PGR si bien no es parte de la administración federal, es parte integral de uno de los poderes de la Unión, el ejecutivo.

La función del ministerio público

La Constitución de 1917 creó una nueva y trascendental función para los poderes públicos: la función del ministerio público o simplemente el ministerio público federal. La ejecución de esta función le fue encomendada, como se dijo arriba, al poder ejecutivo federal quien a su vez la delegó a una nueva institución y a su titular: la PGR. Esta última es denominada, también, “la autoridad del ministerio público”; pero no se debe confundir a la función en si misma con la institución que la desempeña. La PGR es responsable de ejecutar todas las atribuciones que la ley encomienda al ministerio público federal y, adicionalmente, otras que no son funciones ministeriales propiamente dichas.

Hay que hacer notar que la Constitución en diversos artículos se refiere al ministerio público aludiendo indistintamente a la función o a la institución. El significado, en cada caso, se desprende del contexto en el que se dan las frases del dispositivo constitucional. Un ejemplo de la situación anterior lo encontramos en el artículo 102 –A de la Carta Magna. El primer párrafo de la sección A se refiere a la institución del ministerio público, la PGR y a su titular, el procurador general de la república; el segundo párrafo de la propia sección A enumera los principales contenidos de la función del ministerio público. A la letra dice:

“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 del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de estos; 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.

.....”

La ley orgánica de la procuraduría general de la república, LOPGR, incurre en el uso indistinto de la terminología de manera similar a lo que ocurre con la Constitución, como queda explicado.

La LOPGR establece en detalle las siguientes atribuciones del ministerio público y, por tanto, de la PGR:

- I. Vigilar la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración de justicia;
- III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;
- V. Perseguir los delitos del orden federal;
- VI. Intervenir en el sistema de planeación democrática;
- VII. Participar en el sistema Nacional de Seguridad Pública;
- VIII. Dar cumplimiento a las leyes, acuerdos y tratados internacionales en los que se prevea la intervención del gobierno federal;
- IX. Con la representación del ejecutivo federal celebrar convenios de colaboración en el ámbito de su competencia, con los estados de la federación y el distrito federal;

**Atribuciones
principales del
ministerio
público y de la
PGR**

- X. Intervenir como parte en todos los juicios de amparo, salvo en aquellos en los que a juicio del procurador general no exista interés público.

El procurador general ya no es consejero jurídico

Hasta antes de la reforma constitucional de 1994 el procurador general de la república actuaba, también, como consejero general jurídico del ejecutivo federal. A partir de esa reforma, el legislador separó las funciones de consejería jurídica de las correspondiente al ministerio público, creando una oficina *ad hoc* para las primeras. El último párrafo del artículo 102 sección A de la Constitución a la letra dice:

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

“UNA REFORMA DISCUTIBLE”

“La calidad del Procurador como consejero jurídico del gobierno, es decir, asesor en puntos de derecho, no necesariamente representante o gestor de aquel en juicio o fuera de él, producido de la tradición jurídica del *Attorney General* en el derecho norteamericano. Desde los primeros momentos en la historia independiente de los Estados Unidos de América, esto es desde la Presidencia de Jorge Washington, el *Attorney General* fue Consejero Jurídico del Presidente de la Unión (y de otros altos funcionarios administrativos). Esta misión no tropezó con objeciones mayores y se ha ejercido regularmente.

La iniciativa presidencial de reforma al artículo 102 no mutilaba esta encomienda constitucional del Procurador. La supresión ocurrió, inopinadamente, en el estudio de la reforma por parte de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores. Sin entrar en detalles que hubieran sido necesarios o al menos convenientes para justificar el cambio en una norma casi centenaria, ese dictamen propuso que la Consejería Jurídica se retirase de las atribuciones del Procurador. Se aludió, someramente, a la existencia de opiniones divergentes en cuanto a la compatibilidad de reunir las tareas de Ministerio Público y de Consejero Jurídico en un mismo funcionario. No era este, empero, el asunto polémico a propósito del Procurador: la discusión más antigua y persistente se refiere a la instalación de éste, titular del Ministerio Público, en el ámbito del Poder Ejecutivo en vez de hallarse en el Poder Judicial o en otro lugar del “mapa orgánico” de la Federación”.

García Ramírez, 1997.

Marco legal

La función del ministerio público federal y las principales características de la operación y estructura de la PGR se rigen, primeramente, por lo dispuesto en los artículos 16, 17, 18, 19, 102, 103, 105, 107 y 119 de la Constitución. Adicionalmente por:

- La ley orgánica de la procuraduría general de la república y su reglamento;
- La ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública;
- La ley federal de responsabilidades de los servidores públicos;
- Código penal federal;

- Ley para prevenir y sancionar la tortura;
 - Ley federal de defensoría pública;
 - Código federal de procedimientos penales;
 - Ley federal contra la delincuencia organizada.
-
- Un procurador general de la república;
 - Tres subprocuradurías: de coordinación general y desarrollo; jurídica y de asuntos internacionales; de procedimientos penales “A”, “B” y “C”;
 - Fiscalía especializada para la atención de delitos electorales;
 - Oficialía Mayor;
 - Visitaduría general;
 - Contraloría interna;
 - Unidad especializada en delincuencia organizada;
 - Veintitrés direcciones generales, entre ellas la de operación de la policía judicial federal;
 - Organos desconcentrados:
 - Centro de control y confianza;
 - Oficina central nacional interpol-México;
 - Delegaciones en las entidades federativas;
 - Instituto de capacitación;
 - Agregadurías.

Estructura orgánica

Fuente: DOF-21-VII-1999.

La LOPGR en vigor y su reglamento son dispositivos legales de corte moderno. En adición al contenido tradicional de toda ley orgánica en materia de atribuciones y estructura, los textos mencionados crean un sistema profesional de carrera para el personal técnico de la PCR, que incluye a todos los agentes del ministerio público, la policía judicial y los servicios periciales. Dos aspectos interesantes de este procedimiento son que el ingreso a los servicios se lleva a cabo por concurso interno o libre; asimismo, aquellas normas establecen un código de ética especializado en adición a las disposiciones contenidas en la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

Servicio civil y código de ética