

LA LEGISLACIÓN ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La historia del Ministerio Público (MP) mexicano, heredero de tradiciones española y francesa, varió radicalmente bajo las normas de la Constitución de 1917. A partir de aquí surge un nuevo Ministerio Público con datos característicamente nacionales. Del mensaje de Carranza ante el Congreso de Querétaro se infiere que el desprestigio de las instituciones penales del porfiriato —del que fuera ejemplo el juez instructor, combatido en ese mensaje— no alcanzó al Ministerio Público.

Carranza instaló la justicia penal del futuro —para los hombres de 1917— en un eje: el Ministerio Público. El mensaje del Primer Jefe cifra en esta institución muchas esperanzas. De ahí su gran fuerza, que comienza a declinar, demolida desde numerosos ángulos. Ese vigor se sustentó en el monopolio del ejercicio de la acción penal, articulado en un triple concepto: exclusividad en la investigación preparatoria de la acción, en la decisión acerca del ejercicio o no ejercicio de la acción y en la acusación ante los tribunales, desde el acto llamado de “consignación” hasta la sentencia firme.

En cuanto a la potestad de averiguar los delitos y la responsabilidad de sus autores, parece mantenerse firme el monopolio del Ministerio Público. Apenas constituiría una salvedad aislada la reciente disposición de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que ordena al Ministerio Público practicar en coordinación con la Secretaría de Hacienda la investigación de actividades de miembros de la delincuencia organizada relacionados con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 9o. de dicho ordenamiento). Este precepto, evidentemente inconstitucional —en cuanto contraviene lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Suprema, según la interpretación más difundida y aceptada—, es sólo uno entre los varios desaciertos de la legislación relativa al crimen organizado.

Por lo que hace a la segunda atribución mencionada, la potestad de resolver acerca del ejercicio o no ejercicio de la acción (y el desistimiento de ésta, en las leyes que aún lo contemplan), una reforma constitucional de 1994 abrió la

posibilidad de que se impugnara por la vía jurisdiccional la determinación del MP. A más de dos años y medio de expedida esa reforma al artículo 21, no se ha reglamentado la impugnación, que exige precisiones en cuanto a la legitimación para combatir el acto, la autoridad jurisdiccional que conocerá la impugnación, el procedimiento para sustanciar ésta y el contenido y efectos de la resolución que aquélla dicte.

Finalmente, pudiera creerse que la tercera potestad —sostener la acción ante el juzgador— se ve mellada por la reciente y plausible disposición de los códigos penales y procesales de Morelos (1996) y Tabasco (1997) en el sentido de restablecer la naturaleza de la reparación de daños y perjuicios como consecuencia civil del hecho ilícito, y facultar al ofendido para ejercitar directamente ante los tribunales penales una acción principal de resarcimiento, reservándose al MP una acción subsidiaria. Sin embargo, este saludable viraje de la legislación mexicana no constituye verdaderamente una reducción del monopolio acusador del MP, en tanto los particulares continúan excluidos del manejo de la pretensión punitiva por el cauce de la acción penal.

A partir de la Ley Suprema de 1917, han sido expedidas numerosas leyes del Ministerio Público, primero, y de las procuradurías de justicia, después, tanto en la Federación como en el Distrito Federal y en las entidades de la Unión. Por lo que toca a la legislación federal —que constituye el tema de este trabajo—, antes de la Constitución se expidió una ley orgánica, en 1909. Después de la Carta de Querétaro, se emitió otro ordenamiento sobre el Ministerio Público, de 1919, que acoge el régimen derivado de la nueva Constitución y reconoce al procurador general de la República como consejero jurídico del gobierno.

En 1934 se promulgó una Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República (precepto reservado al procurador y al Ministerio Público federal hasta el advenimiento de un apartado B para instituir, en el plano constitucional, la figura mexicana del *ombudsman*). A esa ley sucedió la dictada en 1942, con énfasis en la defensa de la Constitución por parte del MP federal. Una nueva ley del Ministerio Público de la Federación quedó vigente en 1955.

En 1974 se expidió la primera Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que adoptó esta nueva denominación tomando como modelo a la ley correspondiente a la Procuraduría del Distrito Federal, de 1972, generadora de la desconcentración territorial y funcional en esta circunscripción y germen de lo que luego sería el sistema de atención a la víctima del delito y asistencia a la comunidad.

En 1983 se promulgó una ley profundamente innovadora, que recogió y sistematizó las atribuciones del procurador —jefe del Ministerio Público—, la

procuraduría —dependencia del Ejecutivo Federal— y el Ministerio Público —institución para la procuración de justicia— bajo siete rubros fundamentales: i) vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia; ii) promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, que abarcó la intervención en actos de planeación del desarrollo; iii) representación de la Federación en negocios en que ésta sea parte, así como la actuación en diversos conflictos que menciona el artículo 102 constitucional; iv) consejo jurídico al gobierno federal (atribución del procurador); v) persecución de los delitos del orden federal; vi) representación de la Federación en actos relacionados con la procuración y la impartición de justicia ante los gobiernos estatales, que comprendió el Sistema Nacional de Procuración de Justicia; y vii) intervención en diversas promociones y actuaciones internacionales (concepto que incluye, por primera vez, la que he llamado “cláusula de reserva soberana”, a la que líneas adelante me referiré) (artículo 2o. de la ley de 1983).

Entre los numerosos avances que trajo consigo, la ley orgánica de 1983 puso término a la técnica legislativa que hasta ese momento prevalecía, por simple inercia, en cuyos términos la ley misma debía ocuparse en establecer detalladamente las unidades técnicas y administrativas de la procuraduría. Esta rigidez, fuente de problemas, contrastaba con el régimen de las secretarías y departamentos de Estado, cuya relación y atribuciones se fijan en una ley (la de Secretarías y Departamentos, inicialmente, y la Orgánica de la Administración Pública Federal, después), quedando a los respectivos reglamentos interiores la determinación de unidades y la asignación a éstas de sus competencias, a partir de la que el ordenamiento legal concede a la secretaría o al departamento de que se trate.

El 7 de mayo de 1996 fue promulgada la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de mayo. Este ordenamiento es la base para el reglamento de la procuraduría y otras disposiciones de carácter administrativo (acuerdos, circulares, manuales). El reglamento vigente en mayo de 1997 se refería a las múltiples autoridades y unidades de la Procuraduría General de la República: además del procurador, cinco subprocuradores, una fiscalía especial, oficialía mayor, contraloría interna, visitaduría general, dieciocho direcciones generales, delegaciones, Instituto Nacional para el Combate a las Drogas e Instituto de Capacitación. Este elenco contrasta vivamente con la estructura que existía al final de 1988: además del procurador, un subprocurador, supervisor general de servicios técnicos y criminalísticos, visitador general, contralor interno y tres direcciones generales.

procuraduría —dependencia del Ejecutivo Federal— y el Ministerio Público —institución para la procuración de justicia— bajo siete rubros fundamentales: i) vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en el ámbito de su competencia; ii) promoción de la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia, que abarcó la intervención en actos de planeación del desarrollo; iii) representación de la Federación en negocios en que ésta sea parte, así como la actuación en diversos conflictos que menciona el artículo 102 constitucional; iv) consejo jurídico al gobierno federal (atribución del procurador); v) persecución de los delitos del orden federal; vi) representación de la Federación en actos relacionados con la procuración y la impartición de justicia ante los gobiernos estatales, que comprendió el Sistema Nacional de Procuración de Justicia; y vii) intervención en diversas promociones y actuaciones internacionales (concepto que incluye, por primera vez, la que he llamado “cláusula de reserva soberana”, a la que líneas adelante me referiré) (artículo 2o. de la ley de 1983).

Entre los numerosos avances que trajo consigo, la ley orgánica de 1983 puso término a la técnica legislativa que hasta ese momento prevalecía, por simple inercia, en cuyos términos la ley misma debía ocuparse en establecer detalladamente las unidades técnicas y administrativas de la procuraduría. Esta rigidez, fuente de problemas, contrastaba con el régimen de las secretarías y departamentos de Estado, cuya relación y atribuciones se fijan en una ley (la de Secretarías y Departamentos, inicialmente, y la Orgánica de la Administración Pública Federal, después), quedando a los respectivos reglamentos interiores la determinación de unidades y la asignación a éstas de sus competencias, a partir de la que el ordenamiento legal concede a la secretaría o al departamento de que se trate.

El 7 de mayo de 1996 fue promulgada la actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de mayo. Este ordenamiento es la base para el reglamento de la procuraduría y otras disposiciones de carácter administrativo (acuerdos, circulares, manuales). El reglamento vigente en mayo de 1997 se refería a las múltiples autoridades y unidades de la Procuraduría General de la República: además del procurador, cinco subprocuradores, una fiscalía especial, oficialía mayor, contraloría interna, visitaduría general, dieciocho direcciones generales, delegaciones, Instituto Nacional para el Combate a las Drogas e Instituto de Capacitación. Este elenco contrasta vivamente con la estructura que existía al final de 1988: además del procurador, un subprocurador, supervisor general de servicios técnicos y criminalísticos, visitador general, contralor interno y tres direcciones generales.

El artículo 1o., que tiene su antecedente en el precepto del mismo número de la ley de 1983, dice que el objeto del ordenamiento que ahora analizo es “organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República”, les atribuyen la ley fundamental del país y otras disposiciones, entre ellas, por supuesto, el ordenamiento que aquí se examina.

La ley de 1996 tiene su raíz, claramente, en la predecesora de 1983. Reitera, pues, las atribuciones del Ministerio Público de la Federación en los términos —aproximadamente— que reconoció la innovadora ley de 1983. No tiene caso referir lo que simplemente repite, palabras más o menos, el artículo 2o. Ahora bien, éste agrega algunas atribuciones que su antecesora no mencionó expresamente. Lo hace con desaciertos formales, como adelante señalaré, confundiendo tareas que competen a la institución del Ministerio Público, con otras que corresponden a su titular, personalmente, y con alguna o algunas más que incumben a la procuraduría como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión.

Una de esas novedades, contenida en la fracción III del artículo 2o., consiste en “velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia”. Desde luego, pudo ahorrarse esta referencia, en cuanto la materia se encuentra ya prevista, obviamente, en las atribuciones de vigilancia de la constitucionalidad y legalidad que competen al Ministerio Público. Sin embargo, la alusión explícita puede obedecer a la visibilidad que últimamente ha tenido la tutela de los derechos humanos, precisamente a partir de los desbordamientos en que incurrieron algunos servidores de la Procuraduría de la República después de 1988, que a su turno determinaron —no hay mal que por bien no venga— el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la adición de un apartado B al artículo 102 constitucional, que es el recinto del *ombudsman* mexicano, vecino del procurador general y del Ministerio Público federal, alojados en el apartado A de aquel precepto, que anteriormente ocupaban sin compañía.

Otra novedad es la participación del Ministerio Público —o mejor dicho, de la procuraduría— en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 2o., fracción VI). Vale recordar que éste es oriundo de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional. De ahí proviene, asimismo, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del referido sistema.

También es novedosa la alusión (artículo 2o., fracción IX) de la representación del gobierno federal que tendrá el Ministerio Público —en realidad, también aquí, la procuraduría, o más específicamente el procurador— en la

celebración de los convenios de coordinación mencionados en el artículo 119 de la Ley Suprema. No sobra recordar que con estos convenios —producto de la reforma constitucional de 1993— se quiso remontar los severos problemas derivados del régimen de extradición interna, regulada en una antigua ley reglamentaria del precepto constitucional. Lamentablemente, la delicada materia —que abarca puntos de libertad personal y disposición patrimonial— quedó excluida del régimen de legalidad característico del orden penal: efectivamente, desde la consumación de la reforma se ha entregado a convenios celebrados entre autoridades administrativas.

El artículo 4 señala atribuciones del procurador general de la República. Muchas de ellas fueron tomadas de los ordenamientos anteriores; algunas son aportación de la ley que ahora examino. Tal es el caso de la comparecencia del procurador ante las cámaras del Congreso “para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a las actividades del Ministerio Público de la Federación o de las personales a que se refiere este artículo” (fracción I).

La inclusión del procurador entre los funcionarios llamados a comparecer procede asimismo de la reforma de 1994 al artículo 93 constitucional. Ciertamente es arriesgada la atribución —y obligación— de comparecer, como se ha visto en la realidad. No se alivia el problema con la advertencia, casi una exhortación de buena voluntad, al límite que tienen las explicaciones del procurador ante las cámaras: “podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme lo que dispongan las leyes sobre la reserva de las actuaciones relativas a la averiguación previa” (*idem*).

También es interesante llamar la atención sobre la facultad del procurador de intervenir en las controversias constitucionales y las acciones (*rectius*, procedimientos) de inconstitucionalidad previstos en el nuevo texto del artículo 105 constitucional. Como se sabe, tanto el procurador como los grupos parlamentarios minoritarios y las dirigencias de los partidos —esto, desde la enmienda constitucional de 1996— están legitimados, con diversas modalidades que no tiene caso examinar aquí, para plantear las acciones de inconstitucionalidad, cuyo ejercicio se halla fuera del ámbito de facultades del o los particulares, exclusión muy cuestionable.

La fracción V del artículo 4o. atribuye al procurador la facultad de proponer al Ejecutivo iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para la exacta observancia de la Constitución “y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución”, restricción inconveniente, aunque consecuente con la pérdida, por parte del procurador, de la calidad de

consejero jurídico del gobierno, pérdida que también trajo consigo la reforma constitucional de 1994.

Asimismo, se atribuye al titular de la procuraduría concurrir en la integración y participar en la instancia superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública (fracción IX), así como “participar en la Conferencia de Procuración de Justicia a que se refiere el artículo 13 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública” (fracción X). En esa conferencia se diluyó la función que tuvo la procuraduría, bajo la ley de 1983, de promover y establecer el Sistema Nacional de Procuración de Justicia.

Al igual que en la ley de 1983, en la de 1996 algunos artículos detallan el contenido de las atribuciones generales del Ministerio Público. Empero, en el primer caso cada una de esas atribuciones tuvo contenido propio e inequívoco; en cambio, la ley de 1996 no acertó a individualizar las funciones y reunió varias en un solo desglose. Así sucedió con la vigilancia de la constitucionalidad y la promoción de la pronta, expedita y debida impartición de justicia: ambas, concentradas, se reflejan indistintamente en el artículo 5o. Luego, en el artículo 6o., se exponen las facultades relacionadas con la tutela de los derechos humanos, en las que también podrían figurar algunas más recogidas bajo otros rubros; esto se explica al recordar que, como antes señalé, la protección de los derechos humanos no es una atribución separada de las restantes, sino que se halla implícita en varias de ellas.

El artículo 8o., el más extenso de la ley, menciona el conjunto de atribuciones que corresponden al Ministerio Público en la persecución de los delitos del orden federal.

Esta profusa regulación de la materia penal delata de nuevo el sesgo penalista de la procuraduría, que tiende a concentrarse en su tarea persecutoria y a aligerar su presencia en otras actividades. Por ello, ese precepto detalla, en sendos apartados, el quehacer del Ministerio Público en las diversas etapas del procedimiento penal.

Eso no es un acierto. Por una parte, aquellas actividades ya se hallan reguladas en la legislación procesal, lo que hace innecesario mencionarlas de nuevo —limitadamente— en la legislación orgánica; por otra parte, la misma razón que existe —si acaso alguna— para este detalle en el orden penal, habría para pormenorizar el quehacer del Ministerio Público en otros renglones, como los juicios civiles federales o el juicio de amparo.

Si acaso resultase conveniente singularizar —sobre todo por razones de política de defensa social— algunas tareas del MP a propósito de su desempeño persecutorio, habría que rescatar algunas de las que menciona la ley de 1996, a saber: las relativas al procedimiento para menores infractores (orientado con

rumbo penal por la errónea Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, de 1991) y al enjuiciamiento de inimputables mayores de edad (artículo 8o., I, incisos k y l).

Hubiera sido deseable que la prolija regulación procesal penal —es decir, funcional— de esta Ley Orgánica contuviera disposiciones adecuadas para organizar la facultad de atracción que concede al Ministerio Público federal el artículo 10o. del Código Federal de Procedimientos Penales, anterior a la expedición de la ley orgánica examinada, y que se ha reiterado —con variantes— en la reforma de 1996 a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, y en el cuerpo de la preocupante Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, posteriores al ordenamiento de la procuraduría.

Aquellas normas permiten al MP federal atraer a su ámbito de competencia la persecución de delitos que poseen, regularmente, naturaleza común. Lo hacen sin precisar si la atracción es facultativa o forzosa, aun cuando de las disposiciones posteriores en fecha —esto es, la Constitución y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada— se desprende que es facultativa.

Por cierto, esto último suscita problemas graves por lo que toca a las conductas ilícitas de carácter local contempladas en aquella ley federal: el acto de atracción, que sólo debiera afectar el conocimiento procesal de los ilícitos, ¿tiene efectos más profundos? ¿De ese acto depende que ciertas conductas lleguen a constituir delitos federales? En otros términos, la tipicidad de la conducta como delincuencia organizada (comportamiento típico previsto en la ley federal) ¿deriva de la atracción que haga el Ministerio Público? ¿Se trata de conductas “delictivas condicionadas”?

Por otro lado, es necesario que las normas legales prevengan el criterio al que disciplinará sus decisiones el Ministerio Público cuando opte por atraer la investigación y la persecución de delitos del fuero común. Es obvio que ha de tratarse de ilícitos con características y repercusiones específicas, como lo es que esta materia no puede quedar a merced de una decisión que el Ministerio Público adopte en forma completamente discrecional, por carencia de normas que dispongan la orientación y los límites de su actividad como órgano de autoridad, cuando esa actividad afecta la esfera de intereses y derechos de los particulares y la de atribuciones de las entidades federativas.

Sin mayores novedades, los artículos 9o., 10o., 11o. y 12 se refieren a las atribuciones del Ministerio Público —que en casos específicos pueden serlo más bien, como anteriormente manifesté, del procurador o de la dependencia denominada Procuraduría General de la República— a propósito de planeación democrática, Sistema Nacional de Seguridad Pública, promociones y actuacio-

nes de carácter internacional, y convenios con entidades federativas (en los que ya no figuran los actos, previstos en 1983, para la creación del diluido Sistema Nacional de Procuración de Justicia).

Siguiendo la técnica establecida por las leyes orgánicas de 1983 —tanto la correspondiente a la Procuraduría General de la República como la relativa a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal—, el ordenamiento analizado contiene un capítulo II dedicado a las “Bases de organización”. De esta suerte, se evita incorporar a la ley normas que pueden y deben localizarse en el peldaño reglamentario, aunque este acierto se olvide en otra parte del ordenamiento, como diré al referirme al régimen sobre servidores públicos de la procuraduría.

Uno de los mayores avances de la ley de 1983 fue el establecimiento de un amplio sistema de desconcentración territorial y funcional de la procuraduría (similar al que, en su propio ámbito, inició en el Distrito Federal la ley de la correspondiente procuraduría, de 1971), que se apoyó principalmente en las delegaciones de la dependencia. Desde luego, antes hubo una necesaria y natural desconcentración, en favor de las agencias del Ministerio Público federal que operaron en numerosas poblaciones del país.

La ley de 1996 contiene disposiciones importantes sobre esta misma materia. El artículo 14 permite al MP contar “con Unidades Especializadas que podrán actuar en todo el territorio nacional, para la persecución de los géneros de delitos” que se determine encomendarles, tomando en cuenta la clasificación de conductas ilícitas contenida en el Código Penal. El artículo 17 previene la desconcentración territorial y funcional, conformada a base de delegaciones de la procuraduría.

El artículo 14 señala que la institución —se entiende que la del Ministerio Público— podrá contar, por disposición del reglamento o acuerdo del procurador, “con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten”. Ya no se alude, pues, a los agentes especiales del Ministerio Público mencionados en la ley de 1983, sino que se incorporan las cuestionables “fiscalías” que estableció la práctica y que ostentan una denominación hace tiempo abandonada, que tampoco refleja la índole de sus atribuciones: a otros funcionarios, encuadrados en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde actualmente el cuidado de los intereses del fisco.

En las bases de organización se hallan las condiciones para la designación de los más altos funcionarios de la dependencia. La regulación del nombramiento del procurador es francamente inadecuada, en mi concepto, aunque el desacierto no es imputable a la ley orgánica, sino al texto aportado por la reforma

de 1994 al artículo 102 constitucional. En efecto, para ser procurador se requiere, en los términos de aquella Norma Suprema y del artículo 20 de la ley de 1996, ser ciudadano mexicano por nacimiento (inciso a, de este precepto), con lo cual se ignora que hay “nacionalidad por nacimiento”, pero no “ciudadanía por nacimiento”, y se olvida aclarar que el interesado debe hallarse en pleno goce y ejercicio de sus derechos; tener 35 años cumplidos el día de la elección (inciso b), sin señalar límite máximo; contar con título de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años (inciso c), echando de lado un requisito absolutamente indispensable: la experiencia en la práctica profesional, en tanto no basta la posesión de un título si quien lo posee se ha mantenido ajeno a la profesión jurídica; y gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso (inciso d), con lo cual se abre la puerta al acceso de quien ha sido condenado por delito culposo.

Mayores requisitos se exigen de los agentes del Ministerio Público: así, cierto tiempo de ejercicio profesional y no haber sido condenados por delito culposo “calificado como grave por la ley” (artículo 22 fracción II); por cierto, la ley no contiene un catálogo de delitos culposos “graves”, sino sólo de conductas que serán sancionadas a título de culpa, bajo régimen de número cerrado; la ponderación sobre la gravedad —tomando en cuenta elementos que la ley suministra— se hace por el juzgador.

Los requisitos exigidos para la designación del Procurador se exigen de los subprocuradores, como ha sido costumbre y parece natural. Empero, la extraña redacción del tercer párrafo del artículo 21 parece distinguir entre subprocuradores “que suplan al Procurador General de la República, en sus excusas, ausencias y faltas temporales”, y subprocuradores que no lo suplen; en relación con éstos —si en efecto se refiere a ellos la ley, así sea *a contrario sensu*— no se fija ningún requisito.

De la propia Constitución deriva el procedimiento para la designación del procurador, que recoge la ley: lo nombra el Ejecutivo y lo ratifica el Senado (artículo 20), lo cual implica, en la realidad, un acuerdo entre partidos políticos. No se exige nada semejante de los otros titulares de las dependencias del Ejecutivo. En cuanto a los subprocuradores, la designación compete al Ejecutivo, con una extraña condición: debe escuchar previamente la opinión del consejero jurídico del gobierno federal (artículo 21), consejería que recayó en el propio procurador y se desprendió de éste para radicar en otro funcionario, merced a la multicuada reforma constitucional de 1994.

La vigente ley orgánica pone énfasis en la selección, el ingreso y la capacitación de los servidores públicos de la procuraduría. En términos generales, los requerimientos se aproximan a los previstos en ordenamientos

anteriores, salvo en lo que respecta al servicio civil de carrera. No hay duda sobre la necesidad de contar con personal idóneo; y la idoneidad no resulta solamente de la antigüedad y la posesión de ciertos títulos, sino también de la personalidad del aspirante.

La inquietud que prevalece —plenamente justificada— sobre la designación de los integrantes de los cuerpos de seguridad y policía, se muestra en algunas referencias específicas. El artículo 23 incluye este requisito entre las condiciones o calidades que deben reunir los miembros de la Policía Judicial —que pudieran extenderse a otros funcionarios y empleados—: “Contar con la edad y el perfil físico, médico, ético y de personalidad que las disposiciones sobre carrera policial establezcan como necesarias para realizar las actividades policiales” (fracción IV). También es interesante —aunque innecesario, en rigor jurídico— que se diga, precisamente a propósito de las funciones legalmente asignadas a la corporación investigadora, que “en todo caso, dicha policía actuará con respeto a las garantías individuales y a las normas que rijan esas actuaciones” (artículo 26, *in fine*).

Preocupaciones similares han llevado al legislador a crear cuerpos técnico-administrativos para “la planeación, coordinación y administración de los servicios de policía judicial”: consejo técnico de planeación y coordinación de operaciones y consejo técnico de administración (artículo 27). No existe el mismo detalle en otras áreas de la procuraduría.

Es relevante el régimen de suplencia de servidores de la procuraduría y auxilio al Ministerio Público. Antiguamente la suplencia de agentes del Ministerio Público en lugares donde no existieran servidores de este ramo, se atribuía a funcionarios de correos o de la administración hacendaria. La ley de 1983 desechó esta impertinente solución, que tampoco acoge el ordenamiento de 1996. Empero, éste contiene un cuestionable sistema de designación de encargados de una agencia del Ministerio Público federal, cuando no exista en la localidad agencia permanente: la forma de suplir a esos funcionarios queda sujeta a convenio entre el procurador general de la República y el secretario de Gobernación (artículo 31).

La ley de 1983 sistematizó la regulación sobre auxiliares el Ministerio Público, distinguiendo entre auxiliares directos y otros auxiliares, a los que doctrinalmente se identificó como indirectos. El ordenamiento de 1996 se refiere también a estas categorías, pero denomina “suplementarios” a los de la segunda categoría, designación que quizás pudo ser diferente, si se toma en cuenta que suplementario significa: “Que sirve para suplir una cosa o completarla”.

Una buena porción de la ley, a partir del artículo 32 y hasta el artículo 49, se destina al servicio civil de carrera, aun cuando otras disposiciones que

sustancialmente atienden a este mismo tema se hallan emplazadas en diversos preceptos. Es plausible, por supuesto, la preocupación por llevar a la procuraduría verdaderos sistemas de integración profesional de los servicios —clave para la buena marcha de las instituciones. Empero, la ley orgánica ha incorporado, en una prolija regulación, no pocas normas que debieron remitirse al nivel reglamentario. Esta discutible asunción de mandamientos recuerda la técnica legislativa que prevaleció hasta 1983.

El servicio civil de carrera, en este ámbito, abarca tanto al Ministerio Público como a la Policía Judicial y a los peritos oficiales (artículo 32). Hay algunas normas que conviene mencionar específicamente. Así, el artículo 33, siguiendo a la ley de 1983, contiene la útil disposición de que los agentes del MP y la policía, así como los peritos, “tendrán una designación por el tiempo fijo de dos años, al término del cual serán sometidos a una nueva evaluación y, en caso de resultar satisfactoria, se les expedirá el nombramiento definitivo”. Es posible designar como agentes del MP, visitantes, agentes de la Policía Judicial o peritos a “personas de amplia experiencia profesional”, con dispensa de los concursos de ingreso; éstos no serán miembros del servicio civil de carrera (artículo 34).

Es relevante el denominado consejo de profesionalización del Ministerio Público de la Federación (artículo 39). Lo preside el procurador y participan en él diversos funcionarios, entre ellos el director general del Instituto Nacional de Ciencias Penales, el destacado organismo académico-profesional creado por decreto del 21 de junio de 1976, suprimido por una deplorable y deplorada disposición del 17 de agosto de 1993 (artículo segundo transitorio del Reglamento del Instituto de Capacitación de la Procuraduría General de la República) y restablecido por decreto del 9 de abril de 1996 (que equivocadamente se denominó “Decreto por el que se *crea* el Instituto Nacional de Ciencias Penales”).

La sección tercera del capítulo II determina las “Responsabilidades especiales de Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Judicial Federal y Peritos”. Data de tiempo atrás —acaso de todo el tiempo— la preocupación por establecer el régimen de responsabilidades de los servidores públicos. Este interés se reavivó con las importantes reformas de 1982 al título cuarto de la Constitución General de la República. Hoy día se cuenta con varios ordenamientos que analizan la responsabilidad de los servidores públicos a partir del fundamento constitucional.

La suma legislativa en esta materia dista mucho de ser clara y coherente. Los nuevos preceptos de la ley orgánica de la procuraduría no contribuyen a iluminar ese conjunto; por el contrario, añaden causas de responsabilidad que coinciden

con otras figuras de infracción administrativa e incluso con tipos penales; *verbi gratia*, la fracción III del artículo 50 erige en causa de responsabilidad de los agentes arriba mencionados, el hecho de “distraer de su objeto, para uso propio o ajeno, el equipo, elementos materiales o bienes asegurados bajo su custodia o de la institución”, conducta que mucho se aproxima al peculado, o de plano se confunde con éste.

El artículo 51 contiene una relación de obligaciones de los propios agentes; entre ellas figuran deberes obvios, que difícilmente podrían ser considerados en el sector de las “responsabilidades especiales” de los agentes. Es el caso de la obligación de “conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos” (fracción I); “cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo” (fracción II); “desempeñar su función sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente”, a lo cual se agrega esta enfática declaración: “En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción”, etcétera.

También existe alguna obligación formulada en términos excesivos: “Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho” (fracción II). Esta fórmula resulta particularmente desafortunada si se recuerda la norma acerca de la comisión por omisión que hoy día figura en el segundo párrafo del artículo 7o. del Código Penal. En la referida fracción II del artículo 51 de la ley orgánica se consagra una especie de calidad universal de garante a cargo de los agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial.

Ya dije que la nueva ley no concurre a aclarar la materia de responsabilidades de servidores públicos, en la que concurren diversas disposiciones de distinto carácter. La ley orgánica de la procuraduría, que detalla faltas, como hemos visto, también instituye un procedimiento específico para conocer de ellas, que figura en los artículos 54 y 55. Sin embargo, el artículo 58 sorprende de pronto al decir que se podrán imponer a los servidores públicos de la procuraduría, por las faltas en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, “las sanciones disciplinarias previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mediante el procedimiento que dicha ley previene”. Es necesario hacer muy frágiles deslindes para conciliar las disposiciones de la ley de 1996 con las normas de la legislación general de responsabilidades.

El procedimiento instituido a propósito de las responsabilidades de los agentes y peritos (que difiere del aplicable en general a otros servidores públicos, e

inclusive de la exigible a diversas categorías de funcionarios y empleados de la misma procuraduría) contiene algunas normas objetables. El artículo 16 constitucional, según su interpretación prácticamente uniforme, determina que los procedimientos penales se iniciarán mediante denuncia o querrela, que de tal suerte devienen requisitos de procedibilidad. Sin embargo, ya se ha dispuesto, por cuenta de la legislación secundaria, que basta con una delación para que se inicie el procedimiento; así sucede al amparo del artículo 38 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que para “aliviar” la inconstitucionalidad de sus disposiciones ordena que antes de emprender la averiguación previa se practique... otra averiguación para verificar la veracidad de la delación. Aun cuando en la especie no se trate propiamente de un procedimiento penal, sino de uno de carácter administrativo o disciplinario, vale observar que el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República reconoce a la queja anónima eficacia para poner en marcha un procedimiento.

En la regulación procesal de las responsabilidades administrativas, la ley comentada fija la potestad de diversas autoridades para conocer de los casos que se presenten y aplicar sanciones, resuelve el trámite respectivo y estatuye medidas precautorias. Entre éstas figura la suspensión temporal del servidor público, cuando así convenga “para la conducción o continuación de las investigaciones” (artículo 54, fracción VI). Llama la atención que esta medida pueda cesar por acuerdo del consejo de profesionalización o el comité de zona, no obstante que hubiera sido acordada por el procurador, según se infiere de la fracción indicada.

En la parte de disposiciones generales, se regulan los impedimentos y prohibiciones. En este ámbito se reitera una disposición contenida regularmente en los ordenamientos del Ministerio Público o de las procuradurías: los agentes del Ministerio Público no son recusables (artículo 60), sin reparar en que el principio de irrecusabilidad —ampliamente mencionado a propósito del MP— es aplicable a la institución del Ministerio Público, pero no necesariamente a los individuos que la integran.

Sergio GARCÍA RAMÍREZ