

## HACIA UNA NUEVA FORMA DE GESTIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ<sup>1</sup>

Y a propósito desto, qué pobreza  
la del mísero idioma castellano;  
*justicia* es la verdad y la pureza  
y justicia un alguacil y un escribano.  
Y así cuando me oprima con fiereza  
fallo vendido por proterva mano,  
diré sin enfadarme y sin malicia  
Qué cosa tan injusta es la *justicia*.  
José Joaquín de Mora

SUMARIO: I. *La procuración de justicia en la Nueva España*. II. *La procuración de justicia al inicio del México independiente*. III. *Instauración en México de la institución del Ministerio Público*. IV. *El Ministerio Público en la Constitución de 1917*. V. *Las reformas a los artículos constitucionales 21 y 102*. VI. *La gestión de la función estatal*. VII. *El Ministerio Público como órgano constitucional autónomo*. VIII. *Bibliografía*.

La procuración de justicia, como la impartición de la misma y la seguridad pública, configura en la última década una de las más graves preocupaciones para amplios sectores de nuestra sociedad por considerar que la institución, a cuyo cargo está tal función pública, se ha visto rebasada con preocupante frecuencia por una delincuencia, cada día con mejor organización y poderío económico, merced a lo cual ha logrado infiltrarse en el aparato estatal a niveles muy elevados y corromper a servidores públicos de alto rango que así faltan a su deber elemental de combatirla.

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Tal preocupación es compartida por los más altos funcionarios públicos, como lo acreditan los minuciosos análisis y certeros comentarios del procurador general de la República, quien promueve una reestructuración a fondo de la institución a su cargo, así como una reforma sustancial al marco jurídico vigente, con el afán de estar en condiciones de combatir con éxito el crimen organizado y mejorar sensiblemente la seguridad pública.

Ante tal situación conviene dilucidar si la institución, a cuyo cargo está la procuración de justicia y tareas afines, tiene la forma de gestión adecuada a la consecución de sus fines o si las actuales condiciones políticas y sociales de la sociedad y del Estado, muchas de ellas inéditas hasta ahora, demandan otra diferente para desempeñar de manera cabal las funciones públicas bajo su encomienda; mas, antes de realizar tal tarea, demos un repaso a las formas asumidas por las instituciones que en México se han encargado de la procuración de justicia.

## I. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LA NUEVA ESPAÑA

En el México colonial, la procuración de justicia no fue una actividad delimitada y precisada con claridad, ni mucho menos exclusivamente encomendada a un institución específica; empero, en su ejercicio destacan el fiscal de la Real Audiencia y el procurador o promotor fiscal.

La ley I del título XVIII —que se ocupaba de los fiscales de las Audiencias y Cancillerías reales de las Indias—, del libro segundo de la Recopilación de las Leyes de las Indias, disponía:

Es nuestra merced y voluntad, que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y de México haya dos Fiscales, que el más antiguo sirva la plaza en todo lo civil, y el otro en lo criminal. Y porque a los más antiguos pueden ocurrir tantos negocios, y pleitos civiles, que les falte tiempo, y los del crimen se hallen más desocupados. Mandamos a nuestros virreyes del Perú y Nueva España, que provean y ordenen, que siendo necesario se repartan entre los dos fiscales los pleitos, causas y negocios, como mejor les pareciere, de forma, que en su vista y determinación no haya alguna dilación.<sup>2</sup>

Por su parte, La ley XXXVIII del mismo título XVIII del libro segundo de dicha Recopilación ordenaba que los fiscales no acusasen sin “pre-

<sup>2</sup> *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, Madrid, Julián de Paredes, 1681, t. I, f.

233 (reproducción facsimilar: Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1973).

ceder delator”, excepto tratándose de hecho notorio o cuando existiese pesquisa, eximiéndoles de la obligación de otorgar fianza de calumnia y costas, obligación exigible al delator aun cuando el fiscal le asistiere y coadyuvare.<sup>3</sup>

En cuanto al procurador o promotor fiscal, cuya actuación se da en órganos jurisdiccionales distintos a la Real Audiencia, se registra su existencia en el derecho novohispano desde sus inicios, como hace notar José Franco Villa.<sup>4</sup>

Según Joaquín Escriche, el promotor fiscal era el ministro encargado de fomentar el cumplimiento de las leyes penales, o bien el nombrado por el juez para formalizar y sostener la acusación contra el reo en una causa criminal; a cuyo efecto, al término de la sumaria, el juez debía mandar que se entregasen los autos al acusador, si lo hubiere; y, en caso contrario, por seguirse de oficio la causa, debía nombrar mediante auto un promotor fiscal, el cual, tras de aceptar y jurar el fiel desempeño de su ministerio, debía tomar luego los autos, y estando completa la sumaria, poner la acusación: de ésta se debía dar traslado al reo para que respondiese; y en seguida, el promotor replicar y el reo satisfacer, de suerte que con dos escritos de cada parte se concluía y quedaba listo para prueba el juicio criminal primario.

Aclara Escriche que no era indispensable el nombramiento de promotor fiscal, ya que no había ley que así lo mandase, por cuya razón el juez podía seguir la causa de oficio, haciendo él mismo las veces de promotor; mas lo usual era que no dejasen de nombrarse, sino en las causas leves.<sup>5</sup>

## II. LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AL INICIO DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

Diversas disposiciones constitucionales y secundarias se ocupan de regular la procuración de justicia al inicio del México independiente; recordamos en seguida las principales de ambas.

3 *Vid. ibidem*, f. 237 v.

4 “Desde las Leyes de Recopilación, se menciona al Promotor o Procurador Fiscal, que no interviene en el proceso sino hasta la iniciación del plenario. Felipe II, en el año de 1565, se preocupó por su perfeccionamiento y dictó disposiciones para organizarlo, pero se advierte que la institución no constituye una magistratura independiente, y si interviene el promotor en el proceso, es formando parte integrante de las jurisdicciones. Se le cita en la Ordenanza del 9 de mayo de 1587”. Franco Villa, José, *El Ministerio Público federal*, México, Porrúa, 1985, p. 46.

5 *Vid. Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, nueva edición, París, Librería de Ch. Bouret, 1888, p. 1,391.

## 1. *Las disposiciones constitucionales*

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en su capítulo XIV, relativo al Supremo Tribunal de Justicia, retoma la figura del fiscal integrado al órgano jurisdiccional, establecida en la Recopilación de Indias, al disponer que dentro de dicho Tribunal:

Artículo 184. Habrá dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, este desempeñará las funciones de ambos destinos; lo que se entenderá igualmente respecto de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años.<sup>6</sup>

El cargo de fiscal, inserto en el máximo órgano jurisdiccional, subsiste en la Constitución federal de 1824, al disponer en su artículo 124 que la Corte Suprema de Justicia se integrase de once ministros y de un fiscal, facultando al Congreso para aumentar o disminuir su número cuando lo considerase conveniente. Además, en su artículo 140, dispuso que los tribunales de circuito se integrasen con un juez letrado, un promotor fiscal —ambos nombrados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia— y dos asociados.<sup>7</sup>

El artículo 2o. de la quinta de las siete leyes constitucionales de 1836 mantiene la integración de la Corte Suprema de Justicia con once ministros y un fiscal; mas este último cargo no se reserva exclusivamente para la Corte Suprema, habida cuenta de que también se previó para la integración de la Corte Marcial la existencia de un fiscal y de su respectivo suplente (artículo 14 de la ley quinta); y se contempló, asimismo, la existencia de un fiscal en cada uno de los tribunales de los departamentos (artículo 12, fracción XVII y artículo 21 de la ley quinta).<sup>8</sup>

La referida composición de la Corte Suprema de Justicia, con once ministros y un fiscal, se mantuvo en el artículo 116 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, publicadas el 14 de junio de 1843. Además, en su artículo 194, se dispuso la existencia de fiscales generales cerca de los tribunales para los negocios de Hacienda y los demás que fuesen de interés público.<sup>9</sup>

6 *Cit. en* Tena Ramírez, F., *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, p. 50.

7 *Vid. ibidem*, pp. 186 y 189.

8 *Ibidem*, pp. 230-235.

9 *Ibidem*, pp. 423 y 434.

En la sesión del 16 de junio de 1856 del Congreso Constituyente, el diputado Ponciano Arriaga, a nombre de la Comisión de Constitución, presentó el Proyecto de Constitución elaborado por ella, en cuyo artículo 27 se planteaba la creación del Ministerio Público como instancia de acusación que sostuviere los derechos de la sociedad en los procedimientos del orden criminal; además, en su artículo 94, proponía la integración de la Suprema Corte de Justicia con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

En su sesión del 21 de agosto de 1856, tuvo lugar el debate del artículo 27 del referido proyecto, el cual fue objetado por los diputados Francisco J. Villalobos, Espiridión Moreno, Marcelino Castañeda, Joaquín Ruiz y Jesús Anaya Hermosillo, habiendo sido declarado sin lugar a votar y devuelto a la Comisión, a pesar de los argumentos formulados a favor por los diputados Prisciliano Díaz González, Juan Nepomuceno Cerqueda, José María Mata y Ponciano Arriaga, sin que la Comisión hubiera insistido en la creación del Ministerio Público al redactar nuevamente el artículo.<sup>10</sup>

En cuanto a la composición de la Suprema Corte de Justicia, el artículo 91 de la Constitución de 1857 quedó aprobado en los términos propuestos —bajo el numeral 94— por la Comisión, para integrarse con once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.<sup>11</sup>

## 2. *Las disposiciones secundarias*

La ley del 14 de febrero de 1826, que estableció las Bases para el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia, dispuso en su artículo 36 que el fiscal fuese oído en todas las causas criminales, así como en las civiles en que tuviese interés la Federación; además, en su artículo 44, atribuyó al fiscal la obligación de acompañar a los ministros de la Corte en las visitas generales de cárceles que cada semana debían practicar. Asimismo, su artículo 37 ordenó que el fiscal “no llevará derechos algunos, y sus pedimentos no podrán reservarse, a no ser que lo exija el estado del negocio”.<sup>12</sup>

Por su parte, el reglamento que debió observar la Suprema Corte de Justicia de la República, expedido el 13 de mayo de 1826, se ocupó en

10 Vid. Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 758 y 759.

11 *Ibidem*, p. 1,356.

12 Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, Imprenta del Comercio, 1876, t. I, p. 775.

su capítulo V “Del ministro fiscal, de sus agentes y llevadores de autos”, atribuyendo al primero de ellos, entre otras, las obligaciones, posibilidades y facultades siguientes:

a) Presentarse en la Suprema Corte cuando ésta o alguna de sus salas le llamaren por considerar necesaria su presencia en razón de su ministerio;

b) Promover oralmente o por escrito cuanto considerase oportuno para la pronta administración de justicia;

c) Ser apremiado a instancia de las partes como cualquiera de ellas;

d) Hablar en estrados antes que el defensor del reo, cuando hiciere las veces de actor o coadyuvare a los derechos de éste y contestar a dicho defensor cuanto estimare pertinente, absteniéndose de asistir a la votación de esa clase de negocios;

e) Ser notificado de cuantas providencias se dictaren en los negocios correspondientes a su ministerio;

f) Ser oído en las consultas sobre paso o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos;

g) En las causas criminales de su competencia, a la conclusión del sumario, recibirlo para promover, en su vista, lo que estimare conveniente;

h) Recibir las listas que, de acuerdo al artículo 45 de la ley del 14 de febrero de 1826, debían formular, y remitir a la Suprema Corte, todos los tribunales y jueces de la Federación las causas criminales y negocios civiles pendientes, para examinar su estado y cuidar su conclusión, y turnarlas a su vez a la Suprema Corte para su examen y publicación;

i) Presentar el día último de cada mes, a la Suprema Corte y a cada una de sus salas, relación de las causas de su respectivo conocimiento que se le hubieren pasado en el mismo periodo, clasificadas en criminales, civiles o de Hacienda, con anotación de la fecha en que le hubieren sido turnadas y, tratándose de las que hubiese despachado, la fecha de su devolución, haciendo un resumen de las que siguieron en su poder, y

j) Llevar un libro de entrada de los negocios que se le turnaren, con anotaciones marginales para controlar la entrega a sus agentes, las devoluciones de éstos, así como su despacho y salida para las secretarías.<sup>13</sup>

El decreto de 20 de mayo de 1826, relativo a la organización y funcionamiento de los tribunales de circuito y de los juzgados de distrito, en sus breves referencias a los promotores fiscales de los primeros, dispuso

<sup>13</sup> Vid. *ibidem*, pp. 786-787.  
DR. © 1998

que el nombramiento de éstos fuese propuesto en terna al presidente de la República, sin dilación, por la Suprema Corte; estableció su sueldo en mil quinientos pesos —mil menos que los jueces letrados—; precisó su participación en el procedimiento de designación de los dos asociados al juez letrado de cada tribunal de circuito, así como los casos en que podrían reemplazar a dichos jueces por las recusaciones de éstos; y, especialmente, dispuso que el promotor fiscal fuese oído en todo juicio criminal y en cualquier otro en que se interesasen la causa pública o la Federación.<sup>14</sup>

La Ley de Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, de 22 de mayo de 1834, en términos generales, repitió las disposiciones relativas a los promotores fiscales, contenidas en el decreto de 20 de mayo de 1826 y, además, dispuso la existencia de un promotor fiscal en cada juzgado de distrito, nombrado como el de circuito y con funciones similares; previó la suplencia de tales promotores en ambos tipos de órganos jurisdiccionales y dispuso que, en las poblaciones que fuesen residencia simultánea de tribunal de circuito y juzgado de distrito, el promotor fiscal fuese el mismo para ambos, excepto en el Distrito Federal, en el que cada órgano jurisdiccional tendría su respectivo promotor.<sup>15</sup>

La Ley para el Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común, de 23 de mayo de 1837, en consonancia con la quinta ley de la Constitución centralista de 1836, contempló la existencia de sendos fiscales, tanto en la integración de la Suprema Corte de Justicia como de cada uno de los tribunales superiores de los departamentos; además, estableció el procedimiento para la suplencia del fiscal de la Suprema Corte; creó el cargo de agente fiscal, como auxiliar del fiscal; determinó el sueldo de los fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, e impuso a los fiscales de éstos la obligación de acompañar a los ministros del tribunal respectivo a la visita general de cárceles en los días señalados por las leyes.<sup>16</sup>

La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia, mejor conocida como Ley Lares —en honor de su promotor, don Teodosio Lares,

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 796.

<sup>15</sup> *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades de la Unión, formada de orden del Supremo Gobierno por el Lic. Basilio José Arrillaga*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1835, tomo enero-diciembre de 1834, pp. 215-224.

<sup>16</sup> *Vid.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *op. cit.*, nota 12, t. III, pp. 391-406.

a la sazón secretario de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, en la dictadura del general Antonio López de Santa Anna—, de 6 de diciembre de 1853, se ocupa en su título VI de la institución del Ministerio Fiscal, cuyas cuatro categorías estableció en su artículo 246: fiscal del Tribunal Supremo, fiscal de tribunal superior, agentes fiscales y promotores fiscales.<sup>17</sup>

### III. INSTAURACIÓN EN MÉXICO DE LA INSTITUCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

Tímidamente aparece la institución del Ministerio Público en la legislación mexicana a través de la Ley de Jurados en Materia Criminal para el Distrito Federal, de 15 de junio de 1869,<sup>18</sup> cuyo artículo 4o. estableció tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, acerca de las cuales, en sus cuatro artículos siguientes, dispuso:

5. Los que desempeñen estas plazas no podrán abogar, y serán letrados de experiencia adquirida, cuando menos en cinco años de ejercer su profesión. Se escogerán entre los que tengan reconocida expedición y facilidad de improvisar.

6. Su obligación será promover todo lo conducente a la averiguación de la verdad en los procesos criminales, de que tomarán conocimiento desde el auto de prisión formal, que se les notificará al efecto, como el que en su lugar se proveyere, disponiendo que la averiguación no se eleve a formal causa.

7. Constituirán la parte acusadora en toda causa criminal, y el denunciante o la parte agraviada podrán valerse de ellos y auxiliarlos para promover la prueba.

8. Mas si estos interesados no estuvieren de acuerdo con el promotor fiscal, podrán promover por su parte cualquier prueba, y el juez la admitirá o no bajo su responsabilidad y según la calificación que hiciere de su conducencia.<sup>19</sup>

17 *Vid.* Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 16 de diciembre de 1853, *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974, t. 1, pp. 485-488.

18 Con anterioridad, el sedicente emperador Maximiliano había expedido el 19 de diciembre de 1865 la Ley para la Organización del Ministerio Público, supeditado al Ministerio de Justicia, subordinado a su vez al emperador; sus principios básicos fueron tomados de la legislación francesa sobre esta materia, vigente en aquella época, por lo que le pertenecía la acción pública criminal para la aplicación de las penas.

19 *Cit.* en *op. cit.*, nota 17, t. 3, pp. 723-725.

La única alusión de esta ley a la institución del Ministerio Público se hizo en su artículo 23, al disponer que era bastante el promotor fiscal para constituir la parte acusadora, por ser el representante del Ministerio Público, sin que tal institución hubiere sido creada previamente en el sistema jurídico mexicano, ni explicar qué era, de quién dependía, ni cuáles eran sus funciones; empero, esta alusión inconexa al Ministerio Público representó un recordatorio —que pronto sería tomado en cuenta— de que el añejo molde colonial del fiscal y el promotor fiscal no era el único posible para la procuración de justicia. En opinión de Juan José González Bustamante:

los promotores fiscales a que se refiere la Ley de Jurados de 1869, no pueden reputarse como verdaderos representantes del Ministerio Público; su intervención es nula en el Sumario porque el ofendido por el delito puede suplirlos y su independencia es muy discutible. Actuaban ante el jurado popular al abrirse el plenario, para fundar su acusación, y entre los requisitos de la ley, para designación del Promotor Fiscal, se señalaba la habilidad de la oratoria. Confusamente se empleaban los términos de Promotor Fiscal o Representante del Ministerio Público.<sup>20</sup>

La organización del Ministerio Público empieza a delinearse en México, a la luz de la doctrina francesa, a través del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y el Territorio de Baja California de 15 de septiembre de 1880, que lo configura en su artículo 28 como “una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de la justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta en los casos y por los medios que señalan las leyes”, en tanto que el segundo Código de Procedimientos Penales, el de 22 de mayo de 1894, con mayor influencia del *Ministère Public* francés le dio a la naciente institución mayor intervención en el proceso penal, aunque sin conferirle el monopolio de la acción penal, y le involucró en la investigación del delito y la persecución de sus autores dentro de un esquema en el que el juez de instrucción era el jefe de la Policía Judicial, de la cual formaba parte el Ministerio Público.

Por reforma de 22 de mayo del año de 1900, a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, el Ministerio Público adquiere rango consti-

20 González Bustamante, Juan José, *Principios de derecho procesal mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1959, p. 114.  
DR. © 1998  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

tucional y, el procurador general se desvincula de la Suprema Corte de Justicia, en los siguientes términos:

Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal en Pleno o en Salas, de la manera que establezca la ley.

Artículo 96. La ley establecerá y organizará 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.<sup>21</sup>

El 16 de diciembre de 1908, el titular del Poder Ejecutivo, en uso de facultades extraordinaria para legislar, expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y reglamentación de sus funciones,<sup>22</sup> prevista en el reformado artículo 96 constitucional, la cual hizo depender del propio Poder Ejecutivo al procurador general de la República y a los funcionarios del Ministerio Público, a través de la Secretaría de Justicia. En su artículo primero, lo definió en los siguientes términos:

El Ministerio Público Federal es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal; de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de la competencia de los tribunales federales; y defender los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Tocó, pues, al porfiriato introducir al Ministerio Público en el derecho mexicano, empero tal medida no pudo contrarrestar el cáncer que corroía desde su médula a la justicia porfiriana, habida cuenta que, como bien hace notar nuestro homenajeado:

El régimen porfiriano, que algunos celebran, tuvo una justicia brutal y corrupta, contra la que también se insurgió el pueblo mexicano. Todo lo que

21 *Cit. en Tena Ramírez, Felipe, op. cit.*, nota 6, pp. 712 y 713.

22 Previamente, el 12 de diciembre de 1903, se había expedido la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, cuya exposición de motivos enfatizó que el Ministerio Público era una parte procesal y no un auxiliar del juzgador; conforme a su articulado, en el fuero común, el Ministerio Público representaba los intereses de la sociedad ante los tribunales respectivos; se le atribuía el ejercicio de la acción penal ante dichos tribunales y se le facultaba para intervenir como parte principal o coadyuvante en los asuntos civiles del fuero común cuando afectase al interés público, y en los juicios hereditarios y demás relativos a menores, incapacitados o a establecimientos de beneficencia pública. Previó, además, un procurador de Justicia para el Distrito Federal, que sería el jefe del Ministerio Público en dicho lugar, en el Partido Norte de la Baja California y en el territorio de Quintana Roo; uno más para los partidos del centro y sur de Baja California, y otro para el territorio de Tepic.

significara tribunales, policía, cárceles, jefes políticos, leyes penales y Secretaría de Justicia, fue impugnado a fondo por los revolucionarios de 1910 y lo sería por los revolucionarios constituyentes de 1917.<sup>23</sup>

#### IV. EL MINISTERIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1917 destinó dos de sus artículos —21 y 102— a configurar y definir al Ministerio Público; sentar sus bases organizativas, y, muy especialmente, a separar al Ministerio Público del Poder Judicial —aun cuando, paradójicamente, el artículo 102 esté inserto en el capítulo IV, relativo al Poder Judicial, de su título tercero, concerniente a la división de poderes—; a escindir la impartición de justicia de su procuración en materia penal, y a distinguir los delitos de las infracciones administrativas, conforme a un esquema que evidencia sus raíces españolas, francesas y norteamericanas.

En la sesión del Congreso Constituyente de 1916-1917 del 1 de diciembre de 1916, al entregar el primer jefe del Ejército Constitucionalista el proyecto de Constitución, dirigió su conocido mensaje a los diputados constituyentes, resumiendo en él las principales reformas propuestas; en lo relativo al Ministerio Público, hizo notar que la legislación a la sazón vigente había adoptado tal institución, mas sólo de manera nominal y aparente, porque en la realidad, los jueces continuaban con la inveterada práctica de averiguar los delitos y buscar las pruebas, valiéndose de auténticos asaltos contra los reos; tales vicios, según don Venustiano Carranza, podrían corregirse con la reforma propuesta.

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

Por otra parte, el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la po-

23 García Ramírez, Sergio, “El Ministerio Público”, *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, 1997, p. 3.  
DR. © 1998  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

sibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.<sup>24</sup>

El texto del artículo 21 contenido en el proyecto de Carranza, modificado por la Comisión, fue puesto a debate durante el cual fueron objetadas las modificaciones hechas por la primera Comisión de Constitución, por lo que, previa autorización, fue retirado por ésta, para proponer posteriormente, por mayoría, un nuevo texto que no fue apoyado por el diputado Enrique Colunga, miembro de dicha Comisión, quien propuso por su parte un texto distinto, que fue finalmente el aprobado; de esta suerte, el texto original del artículo 21 constitucional fue el siguiente:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.

El artículo 102, inserto en el capítulo relativo al Poder Judicial, tuvo un trámite más tranquilo, habiéndose aprobado por unanimidad en la 54 sesión ordinaria celebrada el domingo 21 de enero de 1917, tras haber sido presentado su dictamen en la sesión celebrada la tarde del 17 de enero de 1917, en un paquete que incluyó los artículos que le antecedían en el capítulo referido. Su texto original fue el siguiente:

Artículo 102. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, de-

<sup>24</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sequeicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, p. 391.

## NUEVA FORMA DE GESTIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA 1035

biendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades 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 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 se 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 a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

### V. LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES 21 Y 102

El artículo 21 constitucional ha sido objeto de tres reformas; la primera de ellas, publicada el 2 de febrero de 1983, modificó el primer párrafo y agregó un tercero que, sin afectar la estructura ni las funciones del Ministerio Público, tuvo como propósito fundamental que el arresto administrativo, sea cual fuere su origen, no pudiese exceder de treinta y seis horas, y que tratándose de trabajadores no asalariados no pudiera rebasar la multa el equivalente de un día de su ingreso.

Con motivo de la segunda reforma, publicada el 30 de diciembre de 1994, se agregaron tres párrafos al artículo 21; por la adición del primero de esos tres párrafos se canceló la exclusividad de que disfrutaba el Ministerio Público para evaluar el avance y producto de la averiguación previa y determinar, antes de la intervención del órgano jurisdiccional, a la luz de la pruebas recabadas, si existe el delito, y de ser así, si se perfila como probable responsable del mismo alguna persona; cancelación que conlleva la extinción del monopolio del ejercicio de la acción penal conferido al Ministerio Público por el texto original de la Constitución de 1917, al

disponer el primero de tales párrafos agregados al artículo 21 que: “las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley”.

Los otros dos párrafos que se adicionaron al artículo 21, mediante su segunda reforma, no afectaron directamente las funciones del Ministerio Público; su texto es el siguiente.

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

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

La última reforma del artículo 21 constitucional, publicada el 3 de julio de 1996, modificó su primer párrafo a efecto de responsabilizar de la investigación y persecución de los delitos únicamente al Ministerio Público, con el auxilio de una policía —sin adjetivos— subordinada directamente a su autoridad y mando; en consecuencia, el texto del primer párrafo quedó en los siguientes términos:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los 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 hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Por su parte, el artículo 102 constitucional ha sufrido cuatro reformas, publicadas el 11 de septiembre de 1940, el 25 de octubre de 1967, el 28 de enero de 1992 y el 31 de diciembre de 1994, respectivamente.

La primera reforma del artículo 102 constitucional tuvo por objeto acotar a los límites de la ley la libertad presidencial de nombrar a los funcionarios del Ministerio Público. La segunda, aumentó a cinco el nú-

mero de párrafos del artículo, sin realizar modificaciones de fondo respecto del Ministerio Público. La tercera reforma elevó a rango constitucional la protección de los derechos humanos, mediante la adición de un apartado B —el texto anterior pasó a ser el apartado A del mismo numeral—, que dispuso la creación de todo un sistema nacional de protección no jurisdiccional de tales derechos.

La cuarta y última reforma del artículo 102 fue, en rigor, la única que alteró profundamente el texto original de este artículo en lo referente al Ministerio Público, en aspectos importantes relativos a la forma de designación del procurador general de la República, a los requisitos exigidos para ocupar tal cargo, a los asuntos en que intervendrá personalmente dicho servidor público, y a la consejería jurídica del gobierno.

En cuanto a la designación del procurador general de la República, dejó de ser una facultad exclusiva del titular del Poder Ejecutivo federal, para ser mancomunada de éste y el Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente; mas, al margen de su conveniencia o inconveniencia, la mancomunidad de tal facultad es ilusoria por no otorgar a los referidos órganos del Poder Legislativo intervención semejante en la remoción de quien preside el Ministerio Público de la Federación, toda vez que, conforme al texto vigente del primer párrafo del apartado A del artículo en análisis, dicho servidor público puede ser removido libremente por el Ejecutivo, lo que puede ocurrir por convenir a la procuración de justicia o por no plegarse a las consignas del Ejecutivo; la última posibilidad vulnera la autonomía del Ministerio Público.

La variación en los requisitos para ser procurador general de la República, que ahora los hace distintos a los requeridos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia, podría parecer que tuvo dedicatoria personal para poder designar a un diputado federal en funciones, lo que lamentablemente propicia la politización del Ministerio Público, en perjuicio de su imparcialidad.

En lo concerniente a los asuntos en que intervendrá personalmente el procurador general de la República, se amplió su catálogo a raíz del incremento de la competencia de la Suprema Corte de Justicia dispuesto en la reforma, también del 31 de diciembre de 1994, del artículo 105 constitucional.

En lo relativo a la función de consejero jurídico del gobierno que, a semejanza del *Attorney General* norteamericano, los constituyentes de

1917 quisieron otorgar al procurador general de la República, la cuarta reforma del artículo 102 constitucional la retira del catálogo de sus funciones, lo que representa una disminución importante de las mismas.

## VI. LA GESTIÓN DE LA FUNCIÓN ESTATAL

Antes de entrar al examen de la gestión de la función pública, conviene recordar lo que se entiende por función y, en particular, por función estatal o pública.

### 1. *La función pública*

a) Concepto de función. Suele entenderse por función la actividad o ejercicio de un órgano. También, la actividad desarrollada por un ser con miras a un fin determinado y, especialmente, la actividad específica de un miembro dentro de un conjunto orgánico; en este último sentido la usa Platón, al señalar que la función de los ojos es ver, y la de los oídos es oír,<sup>25</sup> lo que permite explicar esta la función como la operación propia del órgano.

b) La función pública. En el ámbito de la doctrina jurídica, suele identificarse la función pública con la función del Estado; diversos autores coinciden en considerar las funciones como medios o formas de realización: de los fines, en la versión de Andrés Serra Rojas; de las atribuciones, en la tesis de Gabino Fraga; de los cometidos, en el esquema de Enrique Sayagués Laso. Según el profesor Roger Bonnard, “las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones. Así como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión, así también el Estado ejecuta ciertas funciones a efecto de poder cumplir sus fines”.<sup>26</sup>

Un sector importante de la doctrina identifica las funciones públicas con las actividades esenciales o mínimas del Estado, las cuales representaron en su momento el total de las actividades propias del Estado gendarme, guiado por la divisa liberal: dejar hacer, dejar pasar, el mundo va por sí solo.

25 Platón, *Diálogos. La República o de lo justo*, estudio preliminar de Francisco Larroyo, 20 ed., México, Porrúa, 1984, p. 453.

26 Bonnard, Roger, *Précis élémentaire de droit administratif*, París, Recueil Sirey, 1926, p. 32.

Ya en el esquema solidario del Estado de bienestar, para el profesor Rafael Bielsa:

Las funciones del Estado son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. En consecuencia, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de ésta son los fines comunes de las personas que la forman.<sup>27</sup>

En nuestra opinión, la función pública viene a ser toda actividad esencial del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, cuya realización satisface las necesidades públicas. En este orden de ideas, Manuel María Díez, sostiene que “[...] el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.<sup>28</sup>

Explicar la función pública como toda actividad esencial del Estado supone la existencia de otras actividades del Estado que carecen de ese carácter esencial, como son el servicio público y la actividad socioeconómica simple, sin cuya realización el Estado ha podido sobrevivir. Caracterízase, además, la función pública, por ser una manifestación de la *potestas* estatal apoyada en su soberanía, así como por estar reservada al Estado, sin que su ejercicio pueda delegarse a los particulares mediante la técnica concesional u otra semejante.<sup>29</sup>

En nuestra opinión, cada categoría de actividad estatal debe tener sus propias formas de gestión; dicho de otra manera, a actividades distintas, formas de gestión diferentes; por lo que, recordando a Platón, diremos que así como sería inadecuado pretender usar los ojos para oír y los oídos para ver, de la misma manera no es razonable emplear los órganos apropiados para la gestión de la función pública en la del servicio público o de la actividad socioeconómica simple, ni utilizar los adecuados para esta última en los otros dos tipos de actividad estatal, ni los idóneos para la gestión del servicio público, en las otras dos clases de actividades citadas.

27 Bielsa, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1955, t. I, p. 151.

28 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1967, p. 187.

29 Parada, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 1991, t.

I, p. 420.

## 2. La forma tradicional de gestión de la función pública

Durante largas décadas, la función pública no conoció otra forma de gestión que la de los llamados “poderes”, entendidos como órganos fundamentales del Estado establecidos en la Constitución, cuyo texto fija sus límites y competencias; tales poderes u órganos tradicionalmente fueron el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, a los cuales se adjudicaron respectivamente, de manera preeminente, mas no exclusiva, las funciones públicas legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Al lado de esta numeración primaria de las funciones del Estado, no tardaron en distinguirse otras, como la función de fiscalización superior, atribuida frecuentemente al Poder Legislativo; o la electoral, que en ocasiones se asignó a uno de los *poderes* y en otras se atribuyó mancomunadamente a los tres o a dos de ellos; o como la función de procuración de justicia, encomendada inicialmente, en algunos países, al órgano Judicial y luego al Ejecutivo.

Al advertirse que el ejercicio de tales funciones públicas emergentes se vio empañado por su politización y por la falta de imparcialidad del órgano a quien estaba encomendada —situación agravada por el doble rol de juez y parte que tal órgano tenía asignado—, se pensó en dar autonomía técnica a la dependencia del órgano a cuyo cargo estaba el ejercicio de la función respectiva.

En México, la función pública de procuración de justicia, en el ámbito federal, está encomendada al Ministerio Público de la Federación, presidido por el procurador general de la República.

La Procuraduría General de la República, de conformidad con el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —publicada el 29 de diciembre de 1976—, era parte integrante de la administración pública —concretamente de la centralizada—, de la que quedó aparente y tácitamente excluida a partir de la reforma de 1994, al no considerarla en ninguna de sus áreas; de igual manera, de ser una dependencia del Poder Ejecutivo federal, en los términos del artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983, pasó a quedar simplemente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, de acuerdo con el artículo 1o. de la Ley de Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1996, sin precisarse el carácter de tal ubicación. Empero, en los términos del artículo cuarto transitorio de este último ordenamiento:

Las leyes que regulen materias aplicables a las dependencias de la administración pública federal, que en sus disposiciones no enuncien expresamente a la Procuraduría General de la República pero que resulten vigentes a ésta en su carácter de dependencia del Ejecutivo Federal hasta antes de la entrada en vigor del Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 20 de diciembre de 1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre de 1994, serán aplicables a la Procuraduría General de la República, considerándose para tales efectos como dependencia de la administración pública centralizada.

### 3. *El órgano constitucional autónomo*

Fracturado el molde de la división trinitaria de los órganos del poder público tomado de la teología política —tres órganos distintos y un solo poder verdadero—, ante el embate de los sistemas políticos contemporáneos, aparecieron en el derecho comparado otros órganos, conocidos en la doctrina como órganos constitucionales autónomos, cuya existencia se justifica en razón de la necesidad de avanzar en la separación de funciones para que los poderes tradicionales dejen de desempeñar el doble papel de juez y parte; en fin, para que el ejercicio de ciertas funciones se desvincule de los intereses políticos, y se eviten o controlen los excesos y abusos de los servidores públicos, de los partidos políticos y de los grupos de interés nacionales y transnacionales.<sup>30</sup>

Se entiende por organismo constitucional autónomo el establecido en la Constitución, sin quedar incluido en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado; por lo general, se trata de órganos técnicos de control que no se guían por intereses de partidos o de coyuntura, y requieren, para su adecuado funcionamiento, no sólo de autonomía de los poderes tradicionales sino también de los partidos y de todo tipo de grupos o factores de poder, lo que predica la conveniencia de que sus titulares estén desvinculados de los partidos políticos y de los grupos de presión y de interés.

Es posible afirmar que el órgano constitucional autónomo es equiparable a los órganos tradicionales comunmente llamados “poderes” de los que se diferencia por ser más reducido su ámbito de imperio, en el cual, evidentemente, no admite dependencia jerárquica, tutela, instrucción,

30 Vid. Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 252-255.  
DR. © 1998  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

consigna u orden de ningún otro órgano, por ser él, precisamente, el depositario de la *potestas*, del imperio del Estado, en esa materia.

Surge en México la figura del órgano constitucional autónomo al utilizarse para la nueva configuración del Banco de México, dispuesta en la reforma del artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de octubre de 1993, conforme a la cual:

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establecen las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.

Posteriormente, mediante reforma al artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de abril de 1994, se

dispuso la creación de otro órgano constitucional autónomo, que es el Instituto Federal Electoral.<sup>31</sup>

Empero, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 49 constitucional, “*el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial [...]*”. De esta manera, queda establecida en nuestra ley fundamental la división tripartita del poder público, sin dar lugar a residuos, fracciones, restos o sobrantes del mismo, pendientes de repartir.

Existe, por tanto, una clara contradicción entre lo dispuesto, por una parte, en el artículo 49 constitucional, en el sentido de que el poder público se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin dejar fracciones o residuos de poder pendientes de repartir y, por otro lado, lo establecido en los reformados artículos 28 y 41 de la misma ley fundamental, que prevén la creación de sendos órganos constitucionales autónomos a los que se asignan, para su ejercicio, funciones específicas del poder público.

En cambio, la Constitución colombiana de 1991 concilió sin contradicción alguna la tradicional trilogía de los órganos del poder público con la existencia de nuevos órganos constitucionales autónomos, al disponer en su artículo 113:

Son ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Por lo anterior, se hace necesario reformar el artículo 49 constitucional a efecto de que, de manera análoga a la Constitución colombiana, se concilie la división tripartita de “poderes” con la existencia de órganos constitucionales autónomos.

31 La última reforma al artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, ratifica la existencia del organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al que encarga la función estatal de la organización de las elecciones federales, cuyo ejercicio se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

## VII. EL MINISTERIO PÚBLICO COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

En los umbrales del nuevo milenio se advierte una recomposición sustancial en el escenario sociopolítico mexicano que predica su pluralidad y demanda una mayor reforma del Estado, en consonancia con su situación y circunstancia actual. En esta reforma, convendría incluir la del órgano depositario de la función pública de procuración de justicia, a efecto de que ésta se ejercite con absoluta independencia y autonomía, sin más límite que el impuesto por la Constitución y por la ley, eliminando toda posibilidad de que su actuación se vea dirigida o presionada por órgano de poder, autoridad o grupo alguno.

Se pone de manifiesto la conveniencia de erigir a la institución del Ministerio Público en un órgano constitucional autónomo, entre otras, por las siguientes razones:

a) En el contexto de la actual situación sociopolítica de México, el cabal ejercicio de la procuración de justicia demanda no sólo autonomía técnica, sino también orgánica. En efecto, si el Ministerio Público es una dependencia del Ejecutivo —aun cuando fuese de carácter desconcentrado—, queda sujeto a los poderes de este último, característicos de la relación jerárquica de la centralización administrativa, entre los que descuellan el poder de nombramiento, el poder de remoción y el poder de mando.

En virtud del poder de nombramiento —con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente—, el titular del Poder Ejecutivo tiene la facultad de designar al procurador general de la República y, sin ratificación de nadie, a los subprocuradores, visitador general, oficial mayor, coordinadores y demás funcionarios del Ministerio Público de la Federación; a todos ellos, incluido el procurador general, los puede remover libremente, merced al poder de remoción de que está investido el Ejecutivo.

En virtud del poder de mando, por ejemplo, el procurador general de la República requiere del acuerdo presidencial expreso para el desistimiento en los asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, en los términos del artículo 7o. de la referida Ley Orgánica.

b) La sola autonomía técnica no impide la posible remoción del titular del Ministerio Público en el ámbito federal, cuando el del Poder Ejecu-

tivo considere contrariados sus designios, lo cual se obviaría si la referida función pública se encomendare a un órgano constitucional autónomo.

c) De la misma manera, la sola autonomía técnica de la institución encargada de la procuración de justicia no evitaría que, en caso de producirse la justificada remoción de su titular, fuese indebidamente interpretada como represalia por no atender consignas del Ejecutivo en cuestiones afectas a su autonomía técnica, lo cual vulneraría la credibilidad del Ministerio Público y del propio Poder Ejecutivo.

d) En los términos del artículo 64 de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en caso de imputarse un delito al titular de ésta, el subprocurador a quien corresponda suplirlo conocerá de la denuncia y se hará cargo de la averiguación previa correspondiente; dicho funcionario —nombrado libremente por el presidente de la República, quien también libremente puede removerlo— será quien resuelva sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados, previo acuerdo con el Ejecutivo federal, situación que evidencia, en un caso de este tipo, el riesgo de una decisión parcial e indebida en perjuicio del procurador, lo cual constituye una severa limitación a su autonomía.

e) Los inconvenientes anteriores se evitarían mediante un avance de la separación de funciones para retirar del ámbito del Poder Ejecutivo la de procuración de justicia que se depositaría en la Procuraduría General de la República convertida en órgano constitucional autónomo en el cual quedaría estructurado el Ministerio Público.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

BIELSA, Rafael, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1955.

BONNARD, Roger, *Précis élémentaire de droit administratif*, París, Recueil Sirey, 1926.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996.

*Diario de los Debates del Congreso Constituyente del 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960.

- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1967.
- ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*, nueva edición, París, Librería de Ch. Bouret, 1888.
- FRANCO VILLA, José, *El Ministerio Público federal*, México, Porrúa, 1985.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Derecho procesal penal*, México, Porrúa, 1974.
- , “El Ministerio Público”, *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, 1997.
- , “Punición e impunidad, un tema moral”, *La Procuración de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, 1993.
- , “El Ministerio Público en la averiguación de los delitos”, *Justicia y sociedad*, México, UNAM, 1994.
- GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José, *Principios de derecho procesal mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, 1959.
- La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia, 1974.
- DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República, ordenada por los licenciados Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Imprenta del Comercio, 1876.
- MATOS ESCOBEDO, Rafael, *El juicio de amparo contra la indebida inercia del Ministerio Público*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- PARADA, Ramón, *Derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 1991.
- PLATÓN, *Diálogos. La República o de lo justo*, estudio preliminar de Francisco Larroyo, 20 ed., México, Porrúa, 1984.
- Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, Madrid, Julián de Paredes, 1681 (edición facsimilar: Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1973).
- Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades de la Unión, formada de orden del Supremo Go-*

NUEVA FORMA DE GESTIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA 1047

*bierno por el Lic. Basilio José Arrillaga*, México, Imprenta de J. M. Fernández de Lara, 1835.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.