

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, A CARGO DEL DIPUTADO GERARDO OCTAVIO VARGAS LANDEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Gerardo Octavio Vargas Landeros, diputado federal por el distrito II de Ahome, Los Mochis, Sinaloa, integrante de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción segunda, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

La delincuencia organizada en nuestro país es, sin duda, un mal que aqueja a la sociedad cada día con mayor intensidad, manteniéndola atemorizada; el tipo penal considera que se materializa la misma cuando tres o más personas acuerdan organizarse o se organizan para realizar en forma permanente o reiterada conductas que, por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos establecidos en el artículo segundo de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, tales como terrorismo, delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, de indocumentados, de órganos y de menores; asalto, secuestro, entre otros tipos penales previstos en distintos ordenamientos jurídicos.

Tales ilícitos representan una actividad profundamente nociva para la sociedad y el Estado que debe verse no sólo como un problema delictivo contra la salud y la integridad física de las personas, sino como un tema de seguridad nacional, porque afecta, entre otros, la economía, la salud y la paz pública, convirtiéndose, en consecuencia, el combate a esta organización criminal en una tarea de la más alta prioridad para la nación y las autoridades federales y locales.

Las consecuencias del crimen organizado son, principalmente violencia y muertes, inquietud y angustia comunitaria, tensiones en la relación gubernamental nacional e internacional, aumento en las adicciones, contaminación y corrupción en las instituciones públicas y privadas, pérdida de competitividad e inhibición de la inversión productiva, pervisión de los valores éticos y de convivencia social.

Los criminales organizados cuentan con un gran poder de intimidación, fortaleciéndose un círculo vicioso de impunidad. No está en sus prioridades enfrentar al Estado, sino infundir miedo a la sociedad y a las autoridades para controlar el territorio e inhibir el poder público, rebasando el poder del gobierno, lo que envilece la actuación de éste último.

El problema radica principalmente en la impunidad con que se desempeñan estos grupos, causada por la corrupción de las instituciones de investigación y de impartición de justicia, así como la falta de denuncias y testimonios que permitan contar con elementos para la persecución y proceso de los agentes activos que participan en ella.

En múltiples ocasiones las actuaciones ministeriales y judiciales tienen cierto grado de dificultad, debido a la falta de testimonios que hagan presumible la comprobación de la delincuencia organizada, por lo que es conveniente dedicar esfuerzos para dejar de obstruir la aplicación de la justicia.

La iniciativa que hoy presento busca eliminar los obstáculos para la prestación de testimonios que permita, mediante una protección integral, el buen desarrollo y cumplimentación de la averiguación previa y del procedimiento penal en aquellos delitos establecidos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Pretende brindar seguridad en la integridad personal de los testigos cuando tengan información que ayude a la autoridad al esclarecimiento de este tipo de delitos desde antes de que se ejercite la acción penal, así como durante el procedimiento, pues éstos pueden contar con pruebas muy importantes para la persecución y condena penal. Todos sabemos que el poder de la delincuencia organizada frecuentemente los ahuyenta de la participación en las actuaciones de averiguación previa y demás etapas del procedimiento penal. Intenta alentar la participación de los testigos y protegerlos de posibles represalias. Se adoptan medidas encaminadas a garantizar la protección física de los testigos, permite que el testimonio se preste de modo que no se ponga en riesgo su persona.

Por ello, el presente proyecto de decreto propone salvaguardar la identidad, domicilio y demás datos personales de los testigos, asegurándose para tal efecto, en todo momento, la reserva de su identificación. Resulta complicado tener que atestiguar contra la delincuencia organizada, por ello esto ayudará al combate de tal ilícito.

En este sentido, se pretende derogar el artículo 14 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en virtud de la limitada protección que ofrece, pues actualmente otorga reserva de identidad hasta el ejercicio de la acción penal, lo que significa que no gozan de una seguridad plena en su persona para rendir su testimonio y ello resulta complicado en la participación de los testigos que a sabiendas de su dicho corren riesgo en su persona.

Al respecto, el artículo 34 de la ley en comento establece el derecho de apoyo y protección a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas cuando por su intervención en un procedimiento penal así se requiera; sin embargo, el precepto legal contempla una protección incierta, al depender de la discrecionalidad de la Procuraduría General de la República. Por lo que se reforma en este sentido dicho precepto legal suprimiendo el término testigo a fin de ser contemplada su protección en el artículo 34 Bis.

La presente iniciativa genera de forma más específica la protección jurídica al testigo, manteniendo en todo momento el secreto de la identidad personal cuando el testigo participe tanto previo a la averiguación como durante el procedimiento penal contra algún miembro de la delincuencia organizada, por lo que se adiciona el artículo 34 Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, garantizando de manera integral su testimonio y no únicamente hasta el ejercicio de la acción penal, como se venía contemplando en el artículo 14 que ahora se pretende derogar .

También se instituye de manera potestativa la responsabilidad para la Procuraduría General de la República de prestar los apoyos y protección necesarios para la salvaguarda de la integridad física del testigo a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a solicitud del testigo.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de este Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se deroga el artículo 14, se reforma el artículo 34 y se adiciona un artículo 34 Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, conforme a lo siguiente:

Artículo Primero. Se deroga el artículo 14 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 34 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organiza, para quedar como sigue:

Artículo 34. La Procuraduría General de la República prestará apoyo y protección suficientes a jueces, peritos, víctimas y demás personas, cuando por su intervención en un procedimiento penal sobre delitos a que se refiere esta ley así se requiera.

Artículo Tercero. Se adiciona un artículo 34 Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 34 Bis. Cuando se presuma fundadamente que está en riesgo la integridad de las personas que rindan testimonio en contra de algún miembro de la delincuencia organizada deberá mantenerse en todo momento la secrecía de la identidad, domicilio y demás datos personales de los testigos previo al ejercicio de la acción penal y durante el procedimiento.

En su caso, a solicitud del testigo, la Procuraduría General de la República prestará los apoyos y protección para la salvaguardia de su integridad física a que se refiere el artículo 34 de esta ley.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Procuraduría General de la República contará con un plazo de tres meses para implantar todas las medidas presupuestales y administrativas conducentes para otorgar los apoyos y protección a que se refiere el artículo 34 bis de esta ley, reformado en los términos de este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 dieciséis de marzo del 2007.

Diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros (rúbrica)

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, licenciado José Rosas Aispuro Torres, diputado federal integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esa soberanía popular, iniciativa con proyecto de decreto que contienen adiciones, derogaciones o reformas a los artículos 21, 76, 78, 108, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a los artículos 1, 4, 6, 16, 17, y 67 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Primero. Corresponde al Estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del Estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

Segundo. El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se ubica al Ministerio Público.

Tercero. Los procesos de reformas de la Administración de Justicia Penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina con respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el poder Ejecutivo o Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

Cuarto. A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su

actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

Quinto. A pesar de que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en nuestro país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional al Ministerio Público. Aún cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerárquica entre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Procurador General de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación, actualmente se le ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Sexto. La situación jurídica que guarda la figura del Ministerio Público en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia. A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que el Ministerio Público realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país se ha dirigido a transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo Federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

Séptimo. En el caso de México, el Ministerio Público adquirió la notable importancia que hoy ostenta merced a la Constitución Política de 1917. En este punto fue decisivo el examen crítico hecho por Venustiano Carranza, en su mensaje al Congreso, acerca de la autoridad judicial de entonces. Al respecto, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista indicó que los jueces, encargados de la investigación de los delitos, incurrieran en prácticas inquisitivas que restaban objetividad a sus pronunciamientos finales, por lo que la dignidad y respetabilidad del Poder Judicial habían sufrido un grave quebranto. En consecuencia, se consideraba indispensable retirar al juzgador sus facultades para investigar delitos y encomendarlos al Ministerio Público, visto, hasta ese momento, como figura decorativa en el proceso penal. Con ello, el juez recuperaría su natural e indeclinable misión de administrar justicia imparcialmente. Sin duda alguna, las razones expresadas en ese tiempo son evidentes e inobjetables, toda vez que tendieron a colocar a la judicatura en la situación de imparcialidad y dignidad funcionales que le corresponde, pues mientras el Ministerio Público no se le consideró como titular exclusivo de la acción penal, los jueces gozaban de funciones inquisitivas, circunstancias que desvirtuaban considerablemente su noble y elevada misión de juzgar, constituyéndose a la vez en acusadores y sentenciadores de los inculpadados, pudiendo iniciar un procedimiento penal sin que previamente se hubiese formulado la acusación correspondiente.

Octavo. A fin de establecer en nuestro país un sistema penal acusatorio el constituyente de 1917 estableció que sólo el Ministerio Público -asistido por sus auxiliares- puede llevar a cabo la averiguación previa para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del sujeto y, de igual manera, únicamente el Ministerio Público, una vez

que se han comprobado estos elementos, puede ejercitar la acción penal, a través de la consignación.

Previo a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

"Artículo 1°. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, la Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública centralizada."

"Artículo 4°. El Procurador General de la República, es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley."

Conforme a estos preceptos era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la Administración Pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1°, segundo párrafo y se deroga el artículo 4°, que a la letra disponían:

Artículo 1°. ...

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos, integran la Administración Pública Centralizada.

Artículo 4°. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República, no forma parte de la Administración Pública Federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo Federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el Procurador General de la República será designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado, o en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Noveno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 102, Apartado A, que el Ministerio Público será presidido por el Procurador General de la República, quien será designado por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Esta concurrencia en cierta medida fortaleció la independencia del Ministerio Público de la Federación. Sin embargo, de los artículos 21; 76, fracción II; 78, fracción V y 102, Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende claramente que el titular del Ejecutivo Federal es el único órgano facultado para remover libremente al Procurador General de la República y no existe; por lo tanto, ningún impedimento legal que limite al Presidente de la República en la intervención del ejercicio de las funciones técnicas propias del Ministerio Público.

Del anterior razonamiento destaca que lo importante en una relación jerárquica no deviene únicamente de la facultad de nombrar sino también de la facultad de remover del cargo, y precisamente bajo este supuesto se encuentra actualmente el Procurador General de la República. Es así que resulta necesario realizar una reforma constitucional a fin de que el Procurador General de la República sea removido del cargo en otros términos.

Décimo. Con la reforma de 1994 se separan las atribuciones de asesoría y de representación del Gobierno, de las de representación social y persecución de los delitos, mediante la creación del Consejero Jurídico del Gobierno Federal y es hasta el decreto de reformas y adiciones a diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1996, que se reforman, entre otros, los artículos 1°, 2° Y 4° para establecer que la Consejería Jurídica forma parte de la Administración Pública Centralizada y describir sus funciones. No obstante esta reforma, el Ministerio Público de la Federación constituye una Institución fundamental del estado de derecho y del Gobierno Democrático de nuestro país, ya que sus atribuciones le permiten fungir como un garante de la legalidad, un representante de la sociedad y el órgano persecutor de los delitos, circunstancias que le permiten garantizar y mantener el orden y la seguridad dentro de la convivencia social. En este sentido el Ministerio Público de la Federación, por ejemplo tiene otras funciones distintas al monopolio del ejercicio de la acción penal, tales como control constitucional, en materia de amparo, acciones inconstitucionalidad y controversias constitucionales donde tiene la representación Federal.

Décimo Primero. Como consecuencia de la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, al igual que en el resto de América Latina, a transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo Federal a un órgano que goce de plena autonomía, de absoluta independencia, para que pueda cumplir libremente sus funciones, ajeno a injerencias de cualquier índole. Esto se fortalece si consideramos el Capítulo 2 intitulado "Derechos Civiles" del Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en 2003, que establece en su apartado 2.1.1.6 relativo a la autonomía del ministerio público: "la necesidad de la independencia y autonomía del ministerio público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia".

Décimo Segundo. Es importante destacar la reciente reestructuración de la Procuraduría General de la República realizada mediante reforma publicada el 27 de diciembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, la cual ha contribuido a una mejor organización de la Institución que redunde en un combate más eficaz a la delincuencia. Si bien esta reforma contribuye en el otorgamiento de procuración de justicia; la evolución del sistema de justicia tiene que continuar, máxime si tomamos en cuenta que los derechos y libertades de los gobernados sólo pueden ser ejercitados adecuadamente en un marco en el que la seguridad y la justicia estén plenamente garantizadas.

Décimo Tercero. De acuerdo a los diversos razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, reclama se fortalezca la figura del Ministerio Público en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos del orden federal, vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, promover la procuración e impartición de justicia y atender los asuntos jurídicos del Gobierno Federal se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

Décimo Cuarto. Es conveniente precisar que el establecimiento de la Procuraduría General de la República como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto Poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres Poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE), es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del Tribunal, lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los Consejeros electorales que forman parte del Consejo General del Instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, según lo establecido por el artículo 41, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 82 numeral 1, inciso v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al Consejo General del Instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo Federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México, es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la Junta de Gobierno, ya que en términos del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el

artículo 102 apartado S constitucional, que establece que la Comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior con la finalidad de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su Titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del Apartado B artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Décimo Quinto. En este orden de ideas, resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones que garantizarían la autonomía del Ministerio Público de la Federación:

- Remoción del Titular de la Institución: dicha facultad actualmente pertenece al Titular del Ejecutivo Federal, lo que hace dependiente al Procurador General de la República de éste último. La propuesta es que la remoción sea únicamente por causas de responsabilidad, de conformidad con la legislación en la materia.
- Autonomía financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Titular del Ejecutivo Federal pueda realizar cambio alguno.

Décimo Sexto. La presente reforma consiste en modificar los artículos 21; 76, fracción 11; 78, fracción V; 93, párrafo segundo, 102, Apartado A y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto, el contenido del apartado A del artículo 102 constitucional quedará comprendido en el artículo 21 de la Carta Magna con algunas adiciones y modificaciones, ya que la actual regulación del Ministerio Público en el artículo 102 deriva de una reminiscencia constitucional que tiene como fundamento el sistema penal de corte inquisitivo que rigió a nuestro país durante mucho tiempo, conforme al cual el Ministerio Público formó parte del Poder Judicial. Incluso la Constitución de 1857 continuó con la tradición de incorporar al Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal o a un Procurador General (artículo 91) equiparándolos a la categoría de Ministros. A pesar de la reforma de 22 de mayo de 1900, en la que se reformaron los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, para disponer que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que habría de presidirlos, serían nombrados por el Ejecutivo y la expedición de la Constitución Política de 1917, no se modificó la ubicación de la figura del Ministerio Público del capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación.

No obstante que entre 1857 y 1917 hubo un descollante cambio constitucional relacionado con el Ministerio Público y que surgió, merced a la reforma de 1900, la figura del Procurador General de la República. Ésta quedó constituida con la unión de dos magistrados que hasta ese momento residían en la Suprema Corte: el procurador general y el fiscal general. En lo sucesivo, sus funciones respectivas concurren en las del Procurador General, encuadrado en el Poder Ejecutivo, ya no en el Judicial. Empero, la antigua pertenencia de esos funcionarios a la judicatura determinó que el precepto

correspondiente continuara ubicado, como ocurre en la Constitución vigente, entre los relativos al Poder Judicial.

Décimo Séptimo. En el texto vigente, el artículo 102 continúa comprendido en el Capítulo IV denominado "Del Poder Judicial", correspondiente al Título Tercero de la Carta Magna. Por ello, considero que es necesaria la reubicación propuesta, máxime si se toma en cuenta que actualmente el sistema penal en México es acusatorio y que las funciones del Ministerio Público no se limitan a la investigación y persecución de los delitos del orden federal, sino que también le compete la vigilancia, la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, la promoción de la procuración e impartición de justicia y la atención de los asuntos jurídicos del Gobierno Federal. En adición a lo anterior, propongo que la remoción del Procurador General de la República no quede al arbitrio del Titular del Ejecutivo Federal, considero que es necesario que la remoción se realice cuando el Procurador incurra en responsabilidad en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto, propongo que se establezca un plazo de duración en el cargo por el equivalente a cuatro años, a fin de evitar coincidencias con el periodo de gobierno del Titular del Ejecutivo Federal.

Décimo Octavo. Si bien el proceso vigente para la designación de Procurador General de la República tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, estimo que es oportuno modificar nuevamente el proceso de nombramiento del funcionario mencionado, ya que en los términos en que actualmente se lleva a cabo, el Senado de la República está obligado a ratificar a la persona que designe el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. A fin de evitar lagunas en el texto constitucional, considero que es necesario establecer un procedimiento distinto para la designación del Procurador General de la República. Conforme a la reforma que propongo, la facultad de nombrar al Procurador corresponderá exclusivamente a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y, en sus recesos, a la Comisión Permanente. Será elegido por una mayoría calificada; es decir, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de los miembros presentes de la Comisión Permanente, con la misma votación calificada.

Para la elección del Procurador General de la República, la Comisión correspondiente del Senado de la República presentará una terna de candidatos al Pleno de la Cámara de Senadores. La terna será elaborada de las propuestas que al efecto hagan llegar las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad; como Colegios de Abogados, Escuelas y Facultades de Derecho, entre otros; como de las que presenten los propios Senadoras y Senadores.

Décimo Noveno. En consideración a las diversas funciones del Ministerio Público y a su creación como organismo constitucionalmente autónomo, a fin de garantizar que no habrá injerencias de carácter político, resulta indispensable que la persona en quien recaiga el desempeño del cargo de Procurador General de la República no haya sido Secretario de Estado, Jefe de Departamento Administrativo, Procurador General de la República o de Justicia de alguna Entidad Federativa o del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al de su nombramiento. Actualmente este requisito se exige para ocupar el

cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Vigésimo. El Titular del Ministerio Público en el desempeño de sus funciones, debe realizar investigaciones que permitan desarticular grupos delictivos organizados. Mediante el ejercicio de la acción penal se ha logrado la condena de miembros de la delincuencia organizada por la comisión de delitos contra la salud, secuestro, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tráfico de armas, tráfico de órganos, entre otros. Actualmente el crimen organizado no sólo es nacional, existen vínculos con redes internacionales. La realización de acciones para combatir a la delincuencia pone en riesgo la integridad física de quien ejerce el cargo de Procurador General de la República; sin embargo, dado sus efectos, es claro que este riesgo no se limita al tiempo durante el cual se desempeña el encargo, sino aún después de concluido. Por lo anterior, considero que es necesario otorgar ciertas garantías a quien desempeñe tan importante función. Para tal efecto, propongo que el Procurador al vencimiento de su periodo tenga derecho a un haber por retiro, por un tiempo igual al que duró en el encargo; así como a la protección de su integridad física.

Vigésimo Primero. Considero que es indispensable establecer a cargo del Procurador General de la República la obligación constitucional de rendir un informe anual al Congreso de la Unión, ya que si bien actualmente dicho servidor comparece al inicio de los periodos de sesiones ordinarias, esta obligación no se encuentra regulada expresamente en la Constitución Política Federal. Lo anterior, a diferencia de los Secretarios de Estado, quienes están obligados a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, en términos de lo previsto en el párrafo primero del artículo 93 constitucional.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como siguen:

Artículo Primero. Se adicionan un párrafo cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, undécimo y duodécimo al artículo 21, se recorren en su orden los actuales párrafos cuarto a sexto para pasar a ser decimotercero a decimoquinto; se reforman la fracción II del artículo 76, la fracción V del artículo 78, y el párrafo primero del artículo 108; se derogan los párrafos primero a quinto del apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. ...

.....

.....

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, el cual estará presidido por un Procurador General de la República, que será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada. La ley determinará el procedimiento a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara, en todo caso la elección del Procurador General de la República deberá realizarse a más tardar el día en que deba concluir su encargo quien se encuentre en funciones.

El Procurador General de la República durará en su encargo cuatro años y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. Al vencimiento de su período, tendrá derecho a un haber de retiro por un tiempo igual al que duró en el encargo. El pago del haber de retiro se suspenderá durante su desempeño en algún empleo o encargo de la federación, de los estados, del Distrito Federal o de los particulares, salvo cuando se trate de cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Asimismo, al retirarse del cargo el procurador general de la República tendrá derecho a que se le otorgue protección con el objeto de preservar su integridad física, podrá gozar de las prerrogativas a que se refiere el presente párrafo, siempre y cuando no haya sido removido de sus funciones en términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito doloso y no haber sido Secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de Justicia de alguna entidad federativa o del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al de su nombramiento.

El procurador general de la República presentará anualmente un informe de actividades al Congreso de la Unión, para tal efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en términos de la ley respectiva.

La Procuraduría General de la República es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria.

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

El procurador general de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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

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

.....

.....

.....

Artículo 76. ...

I.

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

III. a XI....

Artículo 78. ...

.....

I. a IV. ...

V. Elegir al Procurador General de la República, en los términos que la ley disponga;

VI. a VIII. ...

Artículo 102. ...

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

B. ...

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y de la Procuraduría General de la República, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

.....

.....

.....

Artículo Segundo. Se reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 37.

I. a XI. ...

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquicamente y funcionalmente de la Secretaría Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría; **XIII.** a **XXVII.** ...

Artículo Tercero. Se reforman el párrafo primero del artículo 1; las fracciones V y VI del artículo 6; el artículo 16; el artículo 17; el artículo 67; se adiciona un segundo párrafo al artículo 1 recorriéndose el siguiente en su orden; se adicionan las fracciones XII y XIII al artículo 6 recorriéndose las demás en su orden; se deroga el segundo párrafo del inciso b) de la fracción II del artículo 4; de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al procurador general de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

La Procuraduría General de la República es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria.

.....

Artículo 4. ...

I.

II. ...

a) ...

b) Intervenir como representante de la federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de las facultades que confiere al procurador general de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) ...

d) ...

III. a VI. ...

Artículo 6. ...

I. a IV. ...

V. Proponer indistintamente al Ejecutivo federal o al Congreso de la Unión los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas para la exacta observancia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que estén vinculadas con las materias que sean competencia de la Institución, de conformidad con las disposiciones aplicables;

VI. Expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento de la institución, los cuales deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, así como realizar las reformas a los mismos que juzgue necesarias;

VII. a XI. ...

XII. Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto de egresos de la institución y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación.

XIII. Elaborar el respectivo informe sobre su ejercicio para rendirse ante el Congreso de la Unión, en términos de las disposiciones aplicables.

XIV. Las demás que prevean otras disposiciones aplicables.

Artículo 16. El procurador general de la República será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada. Para tal efecto, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores presentará una terna de candidatos al Pleno de la misma, de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo. La terna será elaborada de las propuestas que al efecto hagan llegar los distintos sectores de la sociedad, así como las que presenten los propios senadoras y senadores.

El procurador general de la República sólo podrá ser removido de sus funciones por las causas y mediante los procedimientos establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al vencimiento de su período, tendrá derecho a un haber de retiro por un tiempo igual al que duró en el encargo, el cual será equivalente al setenta por ciento del ingreso mensual que corresponda al procurador general de la República en activo. La protección a su integridad física a que se refiere el párrafo quinto del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será otorgada por la Agencia Federal de Investigación.

Artículo 17. Los subprocuradores, oficial mayor y visitador general deberán reunir los requisitos que establezca esta ley y serán nombrados y removidos libremente por el procurador general de la República.

.....

Los subprocuradores, para que estén en capacidad de suplir al procurador general de la República de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IV de esta ley, deberá reunir los requisitos que para éste se establecen en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 67. Los servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 60 días naturales siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Tercero. Dentro de los 120 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, se deberán realizar las modificaciones necesarias al reglamento y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Cuarto. El actual procurador general de la República continuará en el desempeño del cargo por un plazo de dos años, al término de los cuales podrá ser ratificado por el Senado de la República de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a que se refiere el presente decreto y, siempre y cuando, no incurra en responsabilidad de conformidad con lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de noviembre de 2006.

Diputado José Rosas Aispuro Torres (rúbrica)

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, SUSCRITA POR DIVERSOS DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputadas y diputados federales a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción I, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de procuración de justicia, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

No se puede negar que las instituciones de procuración de justicia se encuentran actualmente en una crisis de legitimidad, confianza e independencia; diversos estudios en la materia indican que la percepción general de la población es que los procuradores se encuentran al servicio del presidente o gobernador en turno y no al servicio de los ciudadanos.

Diversas son las condiciones que impiden al Ministerio Público cumplir con su función de garante de la legalidad; entre las más importantes podemos señalar:

1. Un sistema de nombramiento y remoción que, con excepción de la participación, en algunos casos, del Poder Legislativo para su ratificación, está en manos del Poder Ejecutivo.
2. La falta de autonomía en el ejercicio de su presupuesto.
3. La falta o escasa profesionalización de sus integrantes.
4. Predominio de la discrecionalidad de la legalidad al momento de ejercer sus funciones, cuando se pueden afectar intereses de aquellos quienes ostentan el poder.
5. Falta de mecanismos de evaluación ciudadana de los resultados de la implementación de sus acciones, entre otras.

Muchos ejemplos de utilización política de la acción del Ministerio Público han sido puestos en evidencia ante la opinión pública, por lo que diversos autores¹ coinciden en que el paso siguiente en la evolución de esta institución es otorgarle autonomía constitucional, la cual le permitirá consolidarse como una institución que fortalezca y proteja el estado de derecho, al cumplir su función de manera imparcial y eficiente, sin la intervención de un tercero.

Asimismo, es necesario que la propuesta para otorgar autonomía a las procuradurías tome en cuenta diversos aspectos mínimos, que deberán garantizar su ejercicio y el respeto pleno al principio de legalidad, como son:

1. Un titular nombrado no por el Poder Ejecutivo, sino por el Legislativo.
2. Que dicho titular dure en su encargo tres años, con independencia del periodo sexenal del presidente de la república, o de los gobernadores, con la posibilidad de ser ratificado por otro periodo de igual duración.
3. Remoción únicamente por causa grave, a través del juicio político.
4. Autonomía funcional y financiera.
5. Obligación del titular de presentar informes y comparecer ante el Congreso de la Unión o las legislaturas estatales, para ser evaluados.
6. Sujeción de la Institución al escrutinio público, no sólo del ejercicio del presupuesto asignado, sino de la efectividad de las acciones que emprenda.
7. Fortalecimiento del servicio civil de carrera, autonomía técnica y obligaciones de transparencia.

El grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ha sostenido que, lejos de dotar al ministerio público de facultades extraordinarias, proclives a la violación de los derechos humanos, lo que se requiere es que se respete el principio de legalidad, se haga cumplir la ley a todos por igual y que la comisión de los delitos no quede impune por cuestiones como la filiación política, el parentesco o la posición social.

Es por ello que se presenta la siguiente iniciativa, con la que se pretende dotar al Ministerio Público de la Federación y local de autonomía de gestión y financiera.

Así, se plantean diversas reformas y adiciones a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establezcan un nuevo modelo de designación del procurador general de la República en el que participarán de manera distinta, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, porque, aún cuando se permite al primero que presente una terna de candidatos, no será él quien haga el nombramiento, sino que el Congreso de la Unión llevará a cabo este proceso, a través, primero, de la Cámara de Diputados, donde se realizará la calificación de la terna presentada por el Ejecutivo, para que una vez aprobada la remita a la Cámara de Senadores, en donde se elegirá a uno de los tres candidatos como titular del Ministerio Público.

También se impone la obligación del procurador general de la República de presentar, por lo menos una vez al año, un informe del resultado de su gestión al Congreso de la Unión para su evaluación, y de comparecer ante las Cámaras cuantas veces sea necesario.

De igual manera, se modifican los requisitos para ocupar el cargo de procurador general de la República, quien sólo podrá ser removido por causa grave, en los términos que establece el título cuarto de la Constitución, a través del juicio político.

Asimismo, se establece la obligación para que los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal integren a sus normas las modificaciones que se proponen al artículo 102, a efecto de dotar a las procuradurías generales de justicia de la autonomía que se requiere y se modifique los sistemas que actualmente existen para su designación.

Por lo antes expuesto y fundado sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones constitucionales en materia de procuración de justicia

Artículo Primero. Se adiciona una fracción V Bis al artículo 74; se reforma la fracción II y se adiciona una fracción II-A del artículo 76; se reforman la fracción V del artículo 78; la fracción IX del artículo 89; el párrafo segundo del artículo 93, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. a V. ...

V Bis. Elegir con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada, la terna de candidatos a ocupar el cargo de procurador general de la República. La presentación de candidaturas se llevará a cabo de conformidad con el procedimiento que establezca la ley en la que se establecerán los mecanismos por los cuales las universidades e instituciones de educación superior de todo el país, el Poder Judicial de la Federación, los poderes judiciales y legislativos de las entidades federativas y el Distrito Federal, propongan a aquellas personas que consideren que cumplen con los requisitos exigidos por el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

Una vez integrada la terna la Cámara la remitirá al Ejecutivo para que haga la validación de la misma. Una vez validada por el Ejecutivo federal la remitirá a la Cámara de Senadores para que de entre los candidatos elija al que ocupará el cargo de procurador general de la República.

El Ejecutivo federal podrá, por única ocasión, negarse a validar la terna de candidatos; en ese caso, la Cámara de Diputados integrará de nueva cuenta la terna, sustituyendo al o a los candidatos que no haya validado el Ejecutivo y la remitirá la Cámara de Senadores para que haga la designación de procurador general de la República.

...

...

VIII...

Artículo 76. ...

...

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

II-Bis. Designar al procurador general de la República elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, con la misma votación calificada por la Comisión Permanente, de la terna presentada por la Cámara de Diputados.

III. a XII. ...

Artículo 78. ...

I. a IV. ...

V. Integrar la terna para nombrar procurador general de la República y remitirla al Ejecutivo federal para que formule sus observaciones; en caso de que no se reciban observaciones y no se encuentre en sesiones la Cámara de Senadores, designar de entre la terna al procurador general de la República, lo anterior de conformidad con lo establecido por el apartado A del artículo 102 de esta Constitución.

VI. a VIII. ...

Artículo 89. ...

I. a VIII. ...

IX. Validar la terna de candidatos para ocupar el cargo de procurador general de la República que le presente la Cámara de Diputados o, en su caso, devolverla con las observaciones que haya hecho a la o las candidaturas que la integren.

X. a XX. ...

Artículo 93. ...

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

...

Artículo Segundo. Se reforman los párrafos primero, quinto, y se **adiciona** un último párrafo al apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, **que será autónomo en el ejercicio de sus funciones, en su administración y recursos financieros. Se deposita la titularidad del Ministerio Público de la Federación en un procurador general de la República, quien será nombrado por la Cámara de Senadores y, en sus recesos, por la Comisión Permanente, de una terna presentada por la Cámara de Diputados, previamente calificada por el Ejecutivo federal.** Para ser procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos cuarenta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de **quince años** con título profesional de licenciado en derecho; **no haber sido secretario de estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado, juez durante los cinco años previos a la fecha de su propuesta; no estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército haberse separado del cargo con cinco años de anticipación al de su propuesta; gozar de reconocimiento en el área de procuración de justicia o judicial, haberse distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. El procurador durará en su encargo tres años, pudiendo ser ratificado por la Cámara de Senadores por un periodo igual; sólo podrá ser removido por causa grave, en los términos que señala el Título Cuarto de la presente Constitución.**

...

...

...

Los agentes del Ministerio Público de la Federación y los altos funcionarios de la Procuraduría General de la República serán nombrados, a propuesta del procurador general de la República, por el Consejo General de Procuración de Justicia, de conformidad con las disposiciones que en materia de selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación y reconocimiento establezca la ley correspondiente. Dichos servidores públicos serán responsables de toda falta, omisión y violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones y podrán ser removidos por dicho Consejo. La ley establecerá la integración y facultades del Consejo General de Procuración de Justicia en la que se establecerá la subordinación a este de los órganos de control interno de la Procuraduría General de la República.

...

El procurador presentará anualmente al Congreso de la Unión un informe de gestión, para su evaluación, y deberá comparecer ante las Cámaras tantas veces como sea requerido.

Artículo Tercero. Se adiciona un último párrafo a la fracción II del artículo 116, se reforma el inciso o) y se adiciona el inciso p) de la fracción V, de la Base Primera y se reforma el apartado D del artículo 122, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I...

II...

...

...

Las legislaturas de los estados emitirán las leyes que regirán el Ministerio Público local, las cuales garantizarán la autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración, nombramiento y remoción del procurador, en los términos que establece la presente Constitución.

Artículo 122.

Base Primera ...

...

V...

a)...

o) Emitir las leyes que regirán al Ministerio Público del Distrito Federal, las cuáles garantizarán la autonomía en el ejercicio de sus funciones y administración, nombramiento y remoción del Procurador, en los términos que establece esta Constitución.

p) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

...

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado por la Asamblea Legislativa y el jefe de Gobierno en los términos que establecen la Constitución y el Estatuto de Gobierno, este ordenamiento y la Ley Orgánica que emita la Asamblea del Distrito Federal determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Nota:

1 Héctor Fix-Zamudio, Sergio García Ramírez y Miguel Carbonell, entre otros.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a los cuatro días del mes de octubre de 2007.

Diputados: Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Rubén Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola, Miguel Ángel Arellano Pulido (rúbrica).

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DE LA DIPUTADA DOLORES DE MARÍA MANUELL-GÓMEZ ANGULO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, diputada federal por el estado de Baja California a la LX Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 3, 4, 16, 62, 78, 81, 130, 145, 181, 185, 196, 197, 287 y 545 del Código Federal de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La autoridad es el medio necesario para que la comunidad civil cumpla con legalidad vigente en nuestro marco jurídico y así poder obtener una sana convivencia y alcanzar a vivir en el tan anhelado estado de derecho. La legalidad es lo que debe regir los regímenes políticos de cualquier sociedad y es precisamente la autoridad el medio de garantizar la convivencia y el goce de los plenos derechos en la vía legal.

Para hablar de modificaciones que incumben al Ministerio Público, a la Policía Judicial y, en general, al cuerpo judicial penal, debemos remitirnos indudablemente a lo que establece el artículo 21 constitucional, el cual establece que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumben al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato".

La legalidad judicial alude en términos jurídicos al principio de *nulla poena sine iudicio* y, por lo mismo, *nulla poena sine iudex*, esto refiere a dos instrucciones centrales del régimen penal: Ministerio Público y Policía Judicial. El tema central a que se refiere la presente iniciativa se delimita a esta última figura de Policía Judicial, entendida como un órgano administrativo con la facultad jurisdiccional de ejercer, en sentido estricto, la persecutoria que mandata el Ministerio Público, recae en la responsabilidad de la Policía Judicial.

Es conveniente hacer una breve referencia a la creación y el desarrollo de esta institución de seguridad. En primera instancia, el nombre con que se le designa corresponde en la actualidad sólo en mínima parte a las funciones que desempeña, pues dicho nombre se originó en el derecho francés, de acuerdo con la concepción del juez de instrucción, ya que éste tiene la dirección y autoridad sobre la citada policía, en combinación con el Ministerio Público, pero en un nivel jerárquico superior; de ahí la citada denominación.

El nombre de la *Policía Judicial* fue otorgado en el ordenamiento mexicano por los Códigos de Procedimientos Penales que se aplicaron durante la vigencia de la Constitución Federal de 1857, no a un cuerpo especializado de investigación penal, sino a una función que se otorgó de manera indiscriminada a los cuerpos de seguridad, al Ministerio Público y al juez de instrucción.

Conviene también recordar que el juez de instrucción sólo desempeñaba esas funciones durante las épocas en que funcionó el jurado popular y sólo de manera local, ya que en materia federal no se estableció en esa época. En la realidad, el citado juez de instrucción era el mismo juez de fondo, lo que no ocurría en el derecho francés ni en las legislaciones que siguen ese modelo como el caso de Alemania hasta 1974, Bélgica, Holanda, Italia y Suiza, puesto que en dichos ordenamientos sólo fiscaliza la investigación, pero no integra el tribunal de sentencia.

Haberse transformado el juez de instrucción en el juez de fondo conjuntamente, aun con la debilidad de las actividades investigatorias del Ministerio Público y la ausencia de un cuerpo técnico de seguridad, propició los abusos de dichos juzgadores, al conferírseles funciones de Policía Judicial, se transformaron en inquisidores que realizaban directamente las investigaciones correspondientes.

El proyecto del artículo 21 constitucional presentado por Venustiano Carranza al Congreso de Querétaro se calificó de Policía Judicial al cuerpo de seguridad bajo el mando y autoridad del Ministerio Público, esto provocó el desconcierto de varios constituyentes, pues el proyecto pretendía suprimir las funciones de policía judicial que con anterioridad se habían atribuido a los jueces.

En esa época, el entonces asesor jurídico de Carranza, José Natividad Macías, explicó la naturaleza y función de la Policía Judicial exponiendo que en los Códigos de Procedimientos Penales entonces en vigor, expedidos bajo imperio de la Carta de 1857, se había cometido el grave error de confundir a la Policía Judicial con el Ministerio Público, y se podría decir que también con el juez de instrucción, ya que en su concepto, en los países libres la policía está dividida en dos sectores: *la preventiva y la inquisitiva*. Esta última es la que propiamente podía calificarse de judicial.

La policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes mediante su órgano, que es el agente del Ministerio Público. Dicho agente desempeña esta función con los auxiliares que tiene al efecto, es decir, el cuerpo policiaco de que se le haya dotado para tales efectos. La reforma consiste en acabar con la amalgama que habían hecho las leyes anteriores conservando el Poder Judicial enteramente independiente del poder administrativo, descentralizando al Poder Judicial de sus funciones, al convertirse en inquisidor de todos los hechos que ameriten la aplicación de una ley penal.

Luego entonces, el nombre de Policía Judicial proviene de influencia francesa que se confiere en el precepto constitucional, se advierte que la creación de un cuerpo de seguridad de carácter técnico para la investigación de los hechos delictuosos, inspirada en el derecho de Estados Unidos.

La transformación que ha experimentado la institución de la Policía Judicial, en principio y como un concepto provisional podemos concebirla, de acuerdo con las funciones que le atribuyen el citado artículo 21 de la Carta Federal, las diversas Leyes Orgánicas del Ministerio Público y las que regulan las procuradurías federales y distrital, como el organismo técnico que depende del Ministerio Público y que tiene como atribución esencial la de investigar, bajo la dirección del primero, los hechos que puedan ser constitutivos de delito y reunir los elementos necesarios para demostrar la responsabilidad de los imputados.

En estricto sentido, no había de calificarse como Policía Judicial sino policía de investigación o ministerial, ya que el Constituyente, bajo la denominación europea inspirada en la legislación anterior, en la realidad pretendió establecer un órgano policiaco similar al estadounidense.

El ejemplo claro de ello es la modificación que se dio en el propio artículo 21 constitucional, donde se ha derogado la frase *Policía Judicial*, por los problemas técnicos y procesales que esto conlleva y ahora da alusión a una policía que se sujetará bajo los mandatos del Ministerio Público, cumpliendo las labores auxiliares de persecución e investigación de sus asuntos.

Históricamente, en nuestros orígenes como civilización, dentro del periodo posclásico de México Tenochtitlán, el imperio fue gobernado por un rey, en su tiempo llamado "tlatoani", quien dependía enteramente de la organización económica y del control político de las regiones que gobernaba; buena parte de esa organización política se debió a que se nombraban representantes del rey supremo. Estos representantes eran las autoridades sustitutas y representativas del imperio. De igual forma, los códigos que se dictaban en aquel entonces dotaban de certeza y claridad legal a los gobernados y, en general, a quienes representaban las autoridades vigentes.

En el México moderno, la idea de converger con la organización política de un mandatario supremo todo poderoso ha caducado. Ahora, la democracia gobierna nuestro país; nuestras instituciones se han fortalecido, fincadas en la legalidad; y los representantes de los poderes son producto de elecciones inmersas en la legitimidad. Nuestras elecciones ahora son democráticas e inmersas en la legalidad; son el principio del trazo del camino hacia el estado de derecho, así como en antaño las normas o códigos eran exactos y acordes con su realidad social, enfocadas en sus momentos circunstanciales de tiempo real.

El teórico en sociología Marcos Kaplan estableció que, al paso del tiempo, las sociedades han evolucionado a través de la estratificación y jerarquización de las clases económicas y del poder político de hecho la clase o clases se han vuelto la forma fundamental de estratificación en las sociedades modernas y contemporáneas, en la medida en que en ellas se reúnen determinadas condiciones. Luego entonces, la estratificación de las clases sociales nos ayuda a verificar la evolución de cada uno de los sectores sociales. Esta evolución necesariamente hace que revisemos de manera constante nuestro marco legal.

Si bien nuestra sociedad ha venido evolucionando, también nuestras leyes deben evolucionar de forma simultánea, ya que aún hay deficiencias tangibles en nuestro marco legal. Prueba de ello es la permanencia de un término obsoleto en nuestro Código Federal de Procedimientos Penales, donde se hace referencia al nombre de una corporación policiaca ya extinta. Asimismo, la denominación de *Policía Judicial* que aún existe en el código en cita es errónea, ya que mucho se ha debatido entre los nombres que debería representar la extinta Policía Judicial, el debate central se encuentra en las funciones administrativas y prácticas que desempeñan las corporaciones subordinadas a los Ministerios Públicos; lo anterior, para efecto de la persecutoria de los delitos.

Entre los objetivos principales para el cambio de denominación de la extinta Policía Judicial Federal por Agencia Federal de Investigaciones es la modificación del modo de operación de la policía, así como del uso predominante de la fuerza a privilegiar el papel de la investigación, la información y la inteligencia en las labores que se les encomienden. Luego entonces, se privilegia la investigación a la corporación que sustituyó a la Policía Judicial Federal, subordinándola al Ministerio Público.

El objetivo principal de esta iniciativa es, por un lado, actualizar la denominación de la instancia auxiliar directa del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos, en tanto que, por otro lado, poder erradicar la percepción inquisitiva que se tenía respecto a la llamada *Policía Judicial* para poder transitar hacia una percepción de una policía investigadora, basada en métodos y procedimientos científicos que aseguren su adecuada actuación.

Esta situación ha sido confirmada por algunos tratadistas en la materia, como el maestro Guillermo Colín Sánchez, quien señala al efecto lo siguiente:

... Su denominación es impropia, es una reminiscencia de la etapa anterior a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente cuando los jueces tenían facultades investigatorias, para cuyo cumplimiento se instruyó un grupo de empleados a su servicio, encargado de ejecutar y cumplir sus órdenes.

Es conveniente no seguirla llamando con ese nombre, y pensar en uno más congruente, que podría, en su caso, ser Policía Investigadora de Delitos, Policía Auxiliar de los Gastos del Ministerio Público, Policía para la Investigación de Delitos Auxiliar de los Subrórganos de Justicia.

Aunado a ello, en la mayoría de las entidades federativas las corporaciones policiacas antes denominadas judiciales del estado se les ha cambiado las siglas y ahora son llamadas Policías Ministeriales. Entre los estados se encuentran Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Sonora, estado de México, Jalisco, Michoacán y Morelos. El cambio sustancial radica en las funciones que desempeñan, y exige una mejor comprensión de las tareas a su encargo.

Con la aprobación de esta modificación se estaría dotando de certeza a las acciones, funciones y responsabilidades de la fuerza policiaca federal, ya que en la actualidad aún existe una confusión del término de la extinta policía judicial federal en el Código en comento.

De igual forma, esta iniciativa es un peldaño más en la reforma integral que se tiene programada por parte del Ejecutivo federal, que se presentará ante el Congreso de la Unión, estoy cierta de que una de las principales reformas que deberemos estudiar y analizar al interior del Congreso antes que concluya la presente legislatura es la reforma judicial, la cual deberá cubrir los grandes vacíos que hasta la fecha persisten e imposibilitan la sana acción judicial y la distinción de funciones.

Estoy consciente de que esta reforma sólo representa una pequeña parte de la reforma y modificación de nuestro marco jurídico penal. Sin embargo, sé que será una modificación que deberá ser tomada en cuenta al momento de la dictaminación de la reforma integral; asimismo, el cambio en nuestro sistema normativo deberá dar sus resultado en sus primeros avances.

Debemos tener en cuenta la importancia de la presente iniciativa, ya que el cambio que se propone es quitar el nombre del Código Federal de Procedimientos Penales de una policía que se ha quedado sin efectos tanto denominativos como funcionales. Lo anterior, a efecto de tener congruencia con lo establecido en nuestra Carta Magna y lo que en muchos estados de la república se ha modificado. Incluso, el presidente de la república en fechas pasadas ha enviado para su estudio y dictaminación al senado de la república una inactiva judicial integral que abarca éste y otros temas relevantes, estoy de cierta que las modificaciones en este tenor tendrán un beneficio mayor en todo el sistema judicial de nuestro país, por ello coincido enteramente en las modificaciones que doten de claridad y certeza en nuestras leyes y que especifiquen las funciones que tienen cada una de las partes del sistema judicial, así como el respeto íntegro de los Poderes de la Unión.

Por lo expuesto, me permito poner a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por la que se reforman el primero y segundo párrafos, así como las fracciones I y IV del artículo 3o., el segundo párrafo del artículo 4o., el primer párrafo del artículo 16, los artículos 62, 78, 81, tercer párrafo, 130 y 145, el tercer párrafo del artículo 181, los artículos 185 y 196, el segundo y tercer párrafos del artículo 197, el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 287, y el artículo 545, todos ellos del Código Federal de Procedimiento Penales, para quedar como sigue:

Artículo Único. Se modifican el primer párrafo y las fracciones I y IV del artículo 3o., el primer párrafo del artículo 16, segundo párrafo de la fracción IV del artículo 287 y el artículo 545, para quedar como sigue:

Artículo 3o. La Policía Federal Investigadora actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del periodo de averiguación previa, la Policía Federal Investigadora está obligada a

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan constituir delitos del orden federal, sólo cuando debido a las circunstancias del caso aquéllas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, al que la Policía Federal Investigadora informará de inmediato acerca de las mismas y de las diligencias practicadas. Las diversas policías, cuando actúen en auxilio del Ministerio Público Federal, inmediatamente darán aviso a éste, dejando de actuar cuando él lo determine:

II. y III. ...

IV. ...

En el ejercicio de la función investigadora a que se refiere este artículo, queda estrictamente prohibido a la Policía Federal Investigadora recibir declaraciones del indiciado o de tener alguna persona, fuera de los casos de flagrancia, sin que medien instrucciones escritas del Ministerio Público, del juez o del tribunal.

Artículo 4o. ...

Durante estos procedimientos, el Ministerio Público y la Policía Investigadora, bajo el mando de aquél, ejercerán, en su caso, también las funciones que señala la fracción II del artículo 2; y el Ministerio Público cuidará de que los tribunales federales apliquen estrictamente las leyes relativas y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente.

Artículo 16. El juez, el Ministerio Público y Policía Federal Investigadora estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

Artículo 62. Las diligencias de cateo se practicarán por el tribunal que las decrete o por el secretario o actuario del mismo, o por los funcionarios o agentes de la Policía Investigadora, según se designen en el mandamiento. Si alguna autoridad hubiere solicitado del Ministerio Público la promoción del cateo, podrá asistir a la diligencia.

Artículo 78. En caso de urgencia podrá hacerse la citación por telefonema que transmitirá el funcionario de la Policía Investigadora que practique las diligencias o el secretario o actuario respectivo del tribunal que corresponda, quienes harán la citación con las indicaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 75, asentando constancia en el expediente.

Artículo 81. ...

...

En los casos a que se refiere el párrafo precedente de este artículo, y el artículo anterior, el secretario o actuario del tribunal o, en su caso, la Policía Investigadora o el auxiliar del Ministerio Público Federal, asentará en su razón los datos que hubiere recabado para identificar a la persona a quien hubiese entregado la cédula.

Artículo 130. El Ministerio Público expedirá las órdenes para la autopsia e inhumación del cadáver y el levantamiento de las actas de defunción respectivas cuando apareciere que la muerte fue posiblemente originada por algún delito y las diligencias de Policía Investigadora no estuvieren en estado de consignarse desde luego a los tribunales.

Artículo 145. Las diligencias de Policía Investigadora y las practicadas por los tribunales del orden común que pasen al conocimiento de los federales no se repetirán por éstos para que tengan validez, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 440.

Artículo 181. ...

...

Cuando se trate de plantíos de marihuana, *Papaver somniferum* o adormidera, u otros estupefacientes, el Ministerio Público, la Policía Investigadora o las autoridades que actúen en su auxilio procederán a la destrucción de aquéllos, levantando un acta en la que se haga constar el área del cultivo, cantidad o volumen del estupefaciente,

debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en la averiguación previa que al efecto se inicie.

Artículo 185. Los cadáveres, previa una minuciosa inspección y descripción hecha por el funcionario de Policía Investigadora que practique las primeras diligencias y por un perito médico, podrán ser entregados por el Ministerio Público a quienes los reclamen, debiendo manifestar éstos el lugar en que los cadáveres quedarán depositados a disposición de la autoridad competente y conducirlos al lugar destinado a la práctica de la autopsia, cuando proceda.

Artículo 196. Cuando se trate de la aprehensión de alguna persona cuyo paradero se ignore, el tribunal que dicte la orden la comunicará al agente del Ministerio Público adscrito para que éste la transcriba a la Procuraduría General de la República, a fin de que la Policía Federal Investigadora o los auxiliares de ésta localicen y aprehendan a dicha persona. Lograda la aprehensión, se procederá en los términos del artículo 52.

Artículo 197. ...

Se entenderá que el inculpado queda a disposición del juzgador, para los efectos constitucionales y legales correspondientes, desde el momento en que la Policía Investigadora, en cumplimiento de la orden respectiva, lo ponga a disposición de aquél en la prisión preventiva o en un centro de salud. El encargado del reclusorio o del centro de salud asentará en el documento relativo a la orden de aprehensión ejecutada, que le presente la Policía Investigadora, el día y hora del recibo del detenido.

...

Artículo 287. ...

I. a III. ...

IV. ...

No podrá consignarse a ninguna persona si existe como única prueba la confesión. La Policía Investigadora podrá rendir informes pero no obtener confesiones; si lo hace, éstas carecerán de todo valor probatorio.

Las diligencias practicadas por agentes de la Policía Federal Investigadora o local, tendrán valor de testimonios que deberán complementarse con otras diligencias de prueba que practique el Ministerio Público, para atenderse en el acto de la consignación, pero en ningún caso se podrán tomar como confesión lo asentado en aquéllas.

Artículo 545. El reo deberá presentar el salvoconducto, siempre que sea requerido para ello por un magistrado o juez federal o agente de la Policía Federal Investigadora o del Ministerio Público y si se rehusase, se comunicará a la autoridad que le concedió la libertad preparatoria, la que podrá imponerle hasta quince días de arresto, pero sin revocarle dicha libertad.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de plenos de la Cámara de Diputados, a 20 de septiembre de 2007.

Diputada Dolores de María Manuell-Gómez Angulo (rúbrica

INICIATIVA QUE REFORMA EL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 14; REFORMA EL PARRAFO PRIMERO Y DEROGA EL PARRAFO SEGUNDO DE LA FRACCION XXI DEL ARTICULO 73; Y ADICIONA UN PARRAFO TERCERO AL ARTICULO 102, APARTADO A, TODOS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANGELICA DE LA PEÑA GOMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las diputadas y los diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto para reformar el párrafo tercero del artículo 14, reformar el párrafo primero y derogar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 y adicionar un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

México ha ratificado las principales convenciones y tratados en materia de derechos humanos, de derecho internacional humanitario y para prevenir el delito de genocidio, firmados por distintos países del orbe para establecer parámetros universales que garanticen la protección de las personas y el desarrollo para la paz de los pueblos. Gran parte de esta normatividad internacional, establece la expresa prohibición de conductas por parte de los Estados que signifiquen cualquier agravio contra la vida o la integridad física y psicológica de las personas y de los pueblos. Lo anterior se ha hecho a través de la prohibición de acciones u omisiones que pudiesen generar afectaciones graves, ya sea en época de paz o durante un conflicto armado internacional o interno.

Dichos tratados, además de señalar pautas mínimas de protección hacia las personas y sociedades, también establecen la obligación de adecuar la legislación interna a los lineamientos establecidos en esos pactos internacionales, con el objetivo de hacer compatible el derecho interno con la normatividad internacional y garantizar de manera plena la irrestricta vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades.

Lo anterior ha significado el desarrollo de un derecho penal internacional cuya aplicación inicia con la creación de los tribunales de Nuremberg y Tokio para juzgar los crímenes ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial, pasando por la conformación, a finales del siglo pasado, de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda y que en la actualidad tiene su principal expresión en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Esta última normatividad establece en sus artículos 5, 6, 7 y 8 aquellos crímenes que, por su magnitud y el agravio que generan no sólo a la persona o personas afectadas de manera directa, sino a la sociedad en general, son imprescriptibles y requieren ser prohibidos y sancionados por las legislaciones de los Estados.

Esto deriva del principio de que los tribunales internacionales en materia penal cumplen una función subsidiaria en el ámbito de la impartición de justicia que únicamente es aplicable cuando los órganos de justicia en determinado Estados resultan inoperantes e

incapaces de prevenir, investigar y sancionar aquellas conductas que el derecho internacional ha calificado como incompatibles con el estado democrático por su gravedad y las repercusiones que tiene en una sociedad determinada.

Es así, que una primera obligación de los Estados es adecuar su legislación interna para prohibir la comisión de estos delitos, establecer su imprescriptibilidad e implementar adecuadas medidas de investigación que impidan que la comisión de estos crímenes queden en la impunidad, de tal manera que se garantice justicia hacia las víctimas de estos hechos.

En México esta ausencia de normatividad es la que ha generado que actualmente existan serios obstáculos para dotar de justicia a quienes han sido víctimas de crímenes de lesa humanidad que el derecho internacional obliga a prevenir y sancionar. Así ha sucedido con las investigaciones que el Estado mexicano ha venido realizando desde el año del 2001 para esclarecer los delitos de lesa humanidad cometidos durante el período denominado *guerra sucia*. En este caso, la ausencia de un adecuado marco normativo que establezca, no sólo la existencia de los tipos penales en materia de crímenes de lesa humanidad, sino también las características que en la investigación de dichos crímenes debe prevalecer, ha obligado a las autoridades investigadoras a aplicar criterios jurídicos demasiado forzados que conllevan el riesgo de ser declarados inaplicables para situaciones en donde lo que se reclama es la aplicación de justicia desde un marco del derecho de los derechos humanos y del derecho humanitario.

Para que nuestras instituciones puedan actuar congruentemente con los compromisos internacionales adquiridos al ratificar el contenido de diversos tratados en materia de derechos humanos y derecho humanitario, es necesario que adecue su normatividad a los lineamientos del derecho internacional, partiendo de la obligación que los mismos instrumentos establecen.

Ejemplo de lo anterior es la *Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y los Crímenes de Lesa Humanidad* de la Organización de las Naciones Unidas, ratificada el 15 de marzo de 2002 por el Senado de la República y que en su artículo IV establece que:

Los Estados partes en la presente Convención se comprometen a adoptar, con arreglo a sus respectivos procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por la ley o de otro modo, no se aplique a los crímenes mencionados en los artículos I y II de la presente Convención y, en caso de que exista, sea abolida.

Para que la obligatoriedad de este precepto pueda permear toda la legislación mexicana se requiere que su adecuación se haga desde el marco de la propia Constitución. Lo anterior implica plasmar de manera clara y a nivel constitucional, la necesaria excepción de la prescripción de aquellos delitos que el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, han catalogado como de lesa humanidad por las consecuencias y el agravio que su comisión causa a una sociedad determinada.

Cabe resaltar que no tomar esta medida puede hacer incurrir a nuestro país en responsabilidad internacional ante los órganos de los diversos sistemas de protección

tanto regionales como universales, encargados de verificar el cumplimiento de los contenidos de los tratados por parte de los Estados parte.

Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Opinión Consultiva OC-13/93 del 16 de julio de 1993, estableció jurisprudencia señalando que:

...

26. Son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la Convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la Convención.

.....

Por lo tanto, el establecimiento de medidas legislativas que garanticen la imprescriptibilidad de los delitos de mayor agravio para la sociedad, por ser cometidos con la participación o aquiescencia del Estado, es fundamental para garantizar no sólo la prevención, investigación y sanción de los mismos, sino el cumplimiento por parte de México de los tratados y convenios internacionales que en materia de derechos humanos, derecho humanitario y prevención del genocidio, se ha obligado a cumplir y hacer cumplir.

Por lo anterior se propone reformar el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que la imprescriptibilidad del genocidio, de los crímenes de guerra y de los de lesa humanidad, quede establecida a un nivel constitucional que haga compatible nuestra Carta Magna con el derecho internacional.

De igual manera, y siendo que los crímenes prohibidos por el derecho internacional son aquellos que afectan no sólo a determinados individuos sino al carácter democrático de un Estado, agravando también a la comunidad universal, es preciso que la Constitución clarifique la competencia de los órganos federales para investigar violaciones graves a los derechos humanos o al derecho humanitario.

En tal virtud, también resulta indispensable que la Federación conozca de aquellas conductas que por su gravedad, por los bienes jurídicos que se afectan, por la sistemática vulneración a la dignidad y los derechos fundamentales y por el impacto social y humano que representan, el Estado a través de sus órganos de procuración de justicia, debe investigar realizando las acciones conducentes para evitar que queden sin sanción y en la impunidad conductas que implican graves violaciones a los derechos humanos.

Por lo anterior, se pretende agregar un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar facultades al Ministerio Público de la Federación para que, además de investigar conductas delictivas del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, puedan investigar hechos que, a pesar de estar establecidos en el ámbito de competencia de la procuración de justicia de las entidades federativas, por su gravedad y por su sentido sistémico

impliquen graves violaciones a los derechos humanos, el derecho humanitario o a las garantías individuales.

Para lo anterior, se hace necesario a su vez derogar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para que lo que ahí se establece y que claramente corresponde a atribuciones de los órganos encargados de procurar justicia, se traslade al artículo correspondiente que es el 102, apartado A, de la Constitución, a través de la inclusión del párrafo tercero como se ha argumentado.

Finalmente y sobre la propuesta de reforma al párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 constitucional es preciso modificar el vocablo castigo, por el de sanción, en razón de que la voz castigo, además de simbolizar un lenguaje apartado de los derechos humanos, contrasta con lo referido con otras disposiciones constitucionales que hacen referencia directa a sanciones o penas.

Al respecto, es preciso señalar que dentro de las recomendaciones establecidas en el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para México se señaló la siguiente necesidad:

La Constitución mexicana establece como delitos federales sólo aquellos cometidos "contra la Federación." Esta limitante ha impedido garantizar un estándar de tipificación de conductas delictivas coherente con el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que se hace necesario superar los obstáculos legales internos para que los delitos tales como la desaparición forzada y la tortura, entre otros, sean establecidos en una ley penal federal.

Esta cuestión ha sido incluso planteada de manera expresa por las instituciones de gobierno. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República ha realizado una serie de propuestas proponiendo la competencia federal cuando el delito que se investigue consista en graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Esta propuesta es retomada en parte en la reforma aquí planteada, puesto que coincide con las necesidades que en materia de procuración de justicia y derechos humanos establecen los principales tratados de derechos humanos y las recomendaciones emitidas al Estado mexicano por diversos organismos intergubernamentales de derechos humanos.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto para reformar el párrafo tercero del artículo 14, reformar el párrafo primero y derogar el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 y adicionar un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 14, se reforma el párrafo primero y se deroga el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 102, apartado A, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 14. ...

...

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. *El genocidio, los crímenes de guerra y los de lesa humanidad, prohibidos por el derecho internacional de los derechos humanos y por el derecho internacional humanitario, serán imprescriptibles.*

...

ARTICULO 73 ...

...

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar *las sanciones* que por ellos deben imponerse.
Se deroga.

Artículo 102.

A ...

...

De igual forma podrá conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, o cuando se trate de delitos del fuero común que impliquen violaciones graves y/o sistemáticas a los derechos humanos, al derecho humanitario o a las garantías individuales.

...

Transitorio

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 18 días del mes de marzo de dos mil cuatro.

Dip. Angélica de la Peña Gómez (rúbrica)

INICIATIVA QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA Y AUTONOMIA DEL MINISTERIO PUBLICO, A CARGO DEL DIPUTADO DANIEL ORDOÑEZ HERNANDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe diputado federal Daniel Ordoñez Hernández de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de procuración de justicia y autonomía del Ministerio Público, de conformidad con la siguiente:

Exposición de Motivos

El alto índice de impunidad y la creciente corrupción de los últimos años, permiten concluir que la organización del Ministerio Público, no ha sido la adecuada para atender los graves problemas en materia de procuración de justicia. Muchos son los factores que explican el desarrollo y la expansión de la impunidad dentro de nuestro sistema de justicia penal: ausencia de un marco normativo acorde a la realidad delictiva, falta de capacitación y profesionalización de los servidores públicos, corrupción, dilación en la aplicación de justicia, ausencia de protección a víctimas, abuso de poder, penalización de la pobreza, abuso de prisión preventiva, nula aplicación de sustitutivos a la prisión, entre otros.

Una gran cantidad de estos problemas surgen a partir de una debilidad fundamental y estructural con el Ministerio Público: **su falta de autonomía**. La dependencia del Ministerio Público del Poder Ejecutivo, conlleva a la politización, la discrecionalidad y la desorganización de las tareas de procuración de justicia.

Es urgente transformar a la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público en una institución homogénea, lógica y eficaz, estableciendo mayores controles de tipo legal, político, administrativo y ciudadano, así como eliminando al máximo sus facultades discrecionales.

Desde hace décadas la creación de un Ministerio Público autónomo ha sido un reclamo generalizado a lo largo del continente latinoamericano. En la Segunda Jornada Latinoamericana de Derecho Procesal celebrado el 14 de mayo de 1959 todos los participantes aclamaron por unanimidad que "el ministerio público deber ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial".

Resulta imprescindible emprender una reforma integral del sistema de procuración de justicia, que considere no sólo reformas al órgano procurador, sino también modificaciones al sistema penal en su conjunto, contemplando indiscutiblemente los aspectos de Seguridad Pública. Esta iniciativa de reformas a los artículos 21, 76 fracción

II, 89 fracción IX, y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representa un paso crucial hacia la reforma integral del sistema de procuración de justicia que se requiere.

En los últimos años hemos asistido a reformas importantes en el ámbito de procuración de justicia. Por ejemplo, tenemos la reforma constitucional de 1994 y más recientemente las reformas que versan sobre el crimen organizado, así como las nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal y las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública que incluyen a la Consejería Jurídica como dependencia de la administración pública.

En términos generales, el patrón de estas reformas es similar al de los otros ámbitos institucionales. Es decir, son reformas parciales y graduales que seguramente serán nuevamente modificadas como resultado de las presiones opositoras o del cambio de actitud de los dirigentes del régimen para construir instituciones más abiertas, plurales y democráticas.

Distintos tratadistas nacionales han señalado cómo las instituciones que antecedieron al actual Ministerio Público estuvieron inicialmente vinculadas al Poder Judicial. La Constitución de Apatzingán preveía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con dos fiscales (uno para lo civil y otro para lo criminal) como se establecía en las ordenanzas de la Real Audiencia. La Constitución de 1824 estipulaba que el Poder Judicial de la Federación residiría en una Corte Suprema que estaría integrada por once ministros y un fiscal. De igual manera, las Constituciones centralistas ubicaron a la fiscalía en el Poder Judicial. La Constitución de 1857 decretó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Existen también antecedentes constitucionales y legislativos que radicaron al procurador general de la nación y al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, tales como el Proyecto de Constitución de 1853 y la Ley para la Organización del Ministerio Público dictada durante imperio de Maximiliano. Sin embargo, no fue sino hasta la reforma Porfirista de 1900 cuando se estableció que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República serían designados directamente por el Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1917 reguló al Ministerio Público en los artículos 21 y 102, al establecer que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte. Durante su vigencia, uno de los debates más importantes fue el que suscitó Luis Cabrera a través de una carta que dirigió el 15 de septiembre de 1932 al procurador Emilio Portes Gil, en la que sostenía que el jefe del Ministerio Público debería ser designado por el Congreso de la Unión, ser inamovible y tener la misma dignidad que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y al igual que en el siglo pasado, formar parte de la Suprema Corte, independiente del Ejecutivo y dentro del presupuesto del Poder Judicial, señalando, además, que debería haber un abogado o Procurador General de la República.

En 1971 la controversia se renovó en virtud de una iniciativa presentada por legisladores del PAN, en la que proponían la separación de funciones constitucionales

del Procurador General de la República y las del encargado del Ministerio Público, indicando como en la propuesta de Luis Cabrera que el Ministerio Público debía formar parte del Poder Judicial Federal.

Las reformas del 31 de diciembre de 1994 a la Constitución, marcan una cierta tendencia a la autonomía de la Procuraduría General de la República. En efecto el cambio constitucional en el artículo 102, apartado A, parece darle al procurador general un perfil diferente del los secretarios de Estado. El Procurador es designado por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado por mayoría simple, aunque puede ser removido libremente por el presidente. Asimismo, la reforma separa la función del Ministerio Público de la función de Consejero Jurídico del Gobierno.

Este cambio constitucional, que vino acompañado con la designación de un miembro de la oposición en esa función, fue importante pero no suficiente para contar con certidumbre de la independencia del Procurador. Actualmente el Presidente de la República todavía puede remover y sustituir libremente al Procurador así como a todos los demás funcionarios del Ministerio Público. En la reforma de 31 de diciembre de 1994 no se quiso tomar en cuenta el derecho comparado europeo (Italia o Alemania), ni el latinoamericano (Perú, Guatemala, Argentina), ni las discusiones que se dan en Francia y se han dado en México sobre la independencia y autonomía del Ministerio Público.

Podemos y debemos ir más allá para asegurar la independencia, el profesionalismo y la eficacia del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República. Las reformas a las que hemos asistido no serán las últimas, ni las "definitivas". Empero, existe la urgencia de dar fin a la impunidad, la corrupción, el uso de esta institución como un órgano de presión y persecución política del gobernante en turno, y la discrecionalidad interna con que se manejan sus funcionarios, prestos en todo momento a los vaivenes de la decisión caprichosa del ejecutivo.

La reforma constitucional de 1994 al Ministerio Público tuvo algunos méritos: el concurso del Senado en la ratificación por mayoría simple del nombramiento del procurador que hace el presidente, y la distinción de funciones entre el Ministerio Público y el Consejero Jurídico, el último estimado como un secretario de Estado, dependiente totalmente del Ejecutivo. Sus deméritos ya han sido señalados: el Ministerio Público sigue siendo una dependencia del Ejecutivo, la mayoría exigida para el nombramiento del procurador en el Senado es simple y no calificada, el Presidente puede remover al titular de la Procuraduría libremente, y las características de esa dependencia de la administración pública no son las de autonomía presupuestaria, no hay nada que se parezca a un régimen de inamovibilidades para el titular, etcétera.

Es nuestro deber pronunciarnos por una Procuraduría General de la República como órgano constitucional autónomo. Si la institución permanece en el Poder Ejecutivo nunca logrará su independencia y sus criterios de actuación serán políticos y no técnicos. Seguirá siendo una dependencia sujeta a la manipulación y a la presión, sufriendo los estragos nocivos de la "partidocracia".

No debe estar adscrito al Poder Judicial, porque este poder tendría poderes omnímodos: como juez y parte en las controversias, se afectarían las garantías constitucional-

procesales de las personas, y todas las funciones -desde la persecución a la determinación de las responsabilidades- estarían ubicadas en un solo órgano.

La Procuraduría como órgano constitucional autónomo tendría las siguientes características: un titular designado por mayoría calificada del Congreso a partir de una amplia auscultación de candidatos entre la sociedad; autonomía financiera y de gestión; funcionarios con garantías de inamovilidad e independencia y con obligaciones de transparencia sobre sus actos y de información en los casos y bajo las condiciones en que ello fuere pertinente; sujeción de los funcionarios a las responsabilidades propias de los titulares de otros órganos autónomos y poderes, entre otras. Un órgano de este perfil haría mucho para desterrar el clima de corrupción y de impunidad existente en el país.

Ha llegado la hora de revisar nuestra decimonónica división de poderes, fortaleciéndola o haciéndola operar como fue concebida históricamente, y dar cabida a otros órganos que hagan viable el funcionamiento democrático del Estado contemporáneo. Organos que institucionalmente impidan la manipulación política, o la presión coyuntural, o el juego de los partidos políticos, órganos que sean técnicos y cuyos miembros gocen de garantías de inamovilidad durante el periodo que la misma ley de la materia imponga y cuyo actuar sea imparcial.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de H. Asamblea, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de procuración de justicia y autonomía del Ministerio Público.**

Unico.-Se reforma el primer párrafo del artículo 21, fracción II, del artículo 76 y apartado A del artículo 102; se adiciona la fracción X al artículo 76 y la vigente pasa a ser XI; y se deroga la fracción IX del artículo 89; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público **como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria**, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

...

...

...

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. (.....)

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

III (.....) IX

X.- Designar por las dos terceras partes de sus miembros al Procurador General de la República.

XI. Las demás que la misma constitución le atribuya.

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes;

...

...

...

...

...

...

...

IX. Se deroga.

...

...

...

...

...

...

...
...
...
...
...

Artículo 102

La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, **como organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria.** El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, **designado por dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.** La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de propuestas por la propia Cámara de Senadores a partir de una amplia auscultación entre la sociedad para candidatos que cumplan los requisitos para el cargo. El Procurador permanecerá en su cargo durante un periodo de siete años, con posibilidad de ser reelegido una sola vez y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión. **Solamente podrá ser removido por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta constitución y por las causas graves que señala la ley correspondiente.** Para ser Procurador se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con la antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; **tener amplios conocimientos jurídicos,** gozar de buena reputación, **autoridad moral,** y no haber sido condenado por delito doloso. **La retribución que percibe el Procurador General de la República será igual a la prevista para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Las constituciones de los Estados garantizarán que sus procuradurías cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios de la misma manera en la que se contempla en esta Constitución para la Procuraduría General de la República.

...

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión debe aprobar las reformas necesarias a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dentro de los 90 días naturales después de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 30 de marzo de 2004

Dip. Daniel Ordoñez Hernández (rúbrica)

INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LEONEL SANDOVAL FIGUEROA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JULIO DE 2005

Jorge Leonel Sandoval Figueroa en mi carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71 de la Constitución General de la República; 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; someto a la consideración de esta honorable Asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el subinciso c), inciso A), fracción I del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, bajo el tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el Procurador General de la República, es competente para conducir y organizar las tareas de investigación del Ministerio Público Federal, por lo que ambos serán responsables de las faltas u omisiones que cometan en el ejercicio de las facultades persecutorias de delitos federales.

En el estudio de las atribuciones del Procurador General de la República existe una que es prácticamente carente de sanción en caso de incumplimiento y que contraviene el espíritu de la Ley Fundamental así como de las leyes secundarias, siendo éste en particular la aplicación deficiente del artículo 133 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual impone a este servidor público la función de conocer las manifestaciones de inconformidades que los denunciantes tienen derecho a presentar, cuando en averiguación previa el Ministerio Público Federal propone el no ejercicio de la acción penal.

El Código Federal de Procedimientos Penales en el fundamento citado ordena al Procurador General de la República evaluar las investigaciones de los hechos presuntamente constitutivos de un ilícito y que el Ministerio Público Federal consideró en un momento dado carentes de sustento legal para consignar una causa ante la autoridad jurisdiccional, siendo el caso que se viola cotidianamente esta disposición, toda vez que esa labor de estudio ilegalmente le es delegada a la propia representación social que propone el no ejercicio de la acción penal, dejando al ofendido en estado de indefensión.

En virtud de este cotidiano incumplimiento, se deriva un tratamiento injusto de las causas penales distinguidas por el abuso de las autoridades que ratifican la mayoría de los acuerdos de no ejercicio de la acción penal decretados, situación que fomenta la impunidad y la falta de credibilidad en las instituciones, originada por una laguna en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que es imprecisa en el alcance de las obligaciones que se le imponen al Procurador General de la República en materia de averiguaciones previas, toda vez que el artículo 4, fracción I, inciso A), subinciso c), establece:

"Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa...

.. c) Practicar las diligencias necesarias, para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados...

Se deduce del precepto legal invocado que el Procurador General de la República debe intervenir escrupulosamente en las resoluciones de averiguación previa, sin embargo en ningún tiempo se le impone claramente la obligación de apersonarse en las actuaciones que sustancian las inconformidades ciudadanas surgidas por el no ejercicio de la acción penal.

En el caso concreto se demuestra una bilateralidad de la norma jurídica inequitativa en su cumplimiento práctico, debido a que el ejercicio del derecho ciudadano a través de la inconformidad no conlleva a obligar con la misma fuerza legal al Procurador General de la República en su calidad de autoridad administrativa a satisfacer esa prerrogativa y limita los efectos jurídicos que en su momento el legislador previó para justificar la existencia de la disposición, máxime que el ciudadano no cuenta con medios alternos de impartición de justicia restitutoria en la materia, habida cuenta el Ministerio Público posee el monopolio de la acción penal.

La situación de los gobernados ante tales hechos en la mayoría de las averiguaciones previas es endeble al vulnerar sus derechos, porque la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República propicia que las autoridades violen las garantías de audiencia y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dada la ausencia de un fundamento que verdaderamente sujete al Procurador General de la República a no evadir las consignas impuestas por la ley procesal penal federal.

Conforme a los estudios de la teoría del Estado, en nuestro país se consideran autoridad los servidores públicos que dictan, promulgan, publican, ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar una la ley o acto reclamado, por lo tanto estas deben ejercer sus atribuciones atento a lo estrictamente conferido en la Ley Fundamental, las leyes y los reglamentos vigentes, por ello las autoridades se ven en la necesidad de emitir acuerdos generales para una mejor organización de sus actividades, situación que ha contribuido a transgredir los intereses de los ofendidos en la averiguación previa como se ha hecho valer de manera concreta.

Dado la importancia del tema, es que los diputados comprometidos con la defensa de los derechos de la ciudadanía nos comprometemos con seriedad para rescatar las instituciones públicas y colaboramos con la seria participación en la vida pública de México, para alcanzar una estructura de país más benéfica para todos los ciudadanos, como en el caso de la presente iniciativa que aportará las condiciones legales necesarias para fortalecer el sistema de procuración de justicia federal a través de una seria aplicación de las normas internas del llamado abogado de la nación y consumir la

defensa real de los individuos que se inconforman ante el no ejercicio de la acción penal, con la garantía de que la autoridad obligada a resolver sus pronunciamientos será la encargada de valorar los elementos hechos valer y más aún que serán sancionados conforme a derecho ante las irregularidades cometidas.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el subinciso c), inciso A) de la fracción I del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo Único: Se adiciona el subinciso c), inciso A) de la fracción I del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Artículo 4.- Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

.....

c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados **con motivo de sus resoluciones, así como por dejar de la inconformidad a que se refiere el artículo 133 del Código de Procedimientos Penales contra el no ejercicio de la acción penal.**

Transitorio

Artículo Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 27 días del mes de julio del dos mil cinco.

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Julio 27 de 2005.)

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA Y JOSÉ LUIS GARCÍA MERCADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

1. Planteamiento.

El Ministerio Público es una de las instituciones jurídicas con más tradición en México. La encontramos ya en los primeros documentos constitucionales del México independiente aunque no con la denominación con que actualmente se le conoce en todo el mundo. Es una institución que, después de dos siglos de existencia, ha sabido adaptarse a las diversas circunstancias históricas por las que el país ha atravesado. Su sobrevivencia actual nos habla de una institución flexible, permeable, socialmente útil y, sobre todo, necesaria.

Según la definición tradicional de Héctor Fix- Zamudio, el Ministerio Público es "el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la tutela de la legalidad"¹.

Sus principios rectores han sido la legalidad, objetividad, imparcialidad, buena fe y profesionalismo.

Sin embargo, en los últimos años estos principios se han visto seriamente cuestionados por una sociedad que ha dejado de ver al Ministerio Público como una institución protectora para empezarla a ver como un elemento de riesgo y desestabilizador de la vida social. En efecto, el principio de legalidad se ha puesto en duda por el desbordamiento del fenómeno delictivo y el consecuente aumento de atribuciones del Ministerio Público para enfrentarlo, que ha llevado a que la institución frecuentemente abandone los cauces legales y viole los derechos humanos de los ciudadanos².

Pero las críticas más fuertes se han dirigido a la falta de observancia de los otros principios. Se acusa al órgano investigador de no ser objetivo, imparcial y no actuar de buena fe, en las averiguaciones y procesos penales y de obedecer a otros criterios que no son los puramente técnicos. Algunos autores aseguran que la sociedad desconfía de su objetividad y buena fe porque se ha convertido en un órgano ambivalente, ya que simultáneamente interviene con un doble carácter de autoridad y de parte, lo que propicia el tráfico de influencias, la corrupción y la inequidad, y atribuyen dicha pérdida de credibilidad a la dependencia del Ministerio Público del Poder Ejecutivo³.

Ante ello se ha optado por los ajustes legales, por lo que Jaime Cárdenas Gracia llama "la reforma gradualista" de las instituciones jurídicas, que consiste en la realización de reformas parciales que a veces resultan erráticas y contradictorias por la falta de un plan congruente de cambio institucional⁴.

Así, desde el establecimiento de la institución del Ministerio Público en la Constitución de 1917, se han efectuado varias reformas constitucionales y legales a la misma. Las

primeras, generalmente han formado parte de reformas constitucionales más amplias al Poder Judicial de la Federación, las cuales han sido frecuentes en los últimos años. Dentro del total de reformas realizadas a la Constitución desde que fue expedida, la proporción que corresponde al Poder Judicial es alta (21% del total), siendo sólo rebasada por las reformas que se han hecho al Poder Legislativo Federal (28%)⁵.

Con dichas reformas -sobre todo con las últimas- se ha intentado dar respuesta al problema de fondo, al problema que según la opinión de muchos tratadistas es la principal razón de la disfuncionalidad actual del Ministerio Público: la dependencia directa del Presidente de la República, su adscripción al Poder Ejecutivo, la falta de autonomía para tomar sus determinaciones con base en criterios técnicos y no políticos.

La cuestión radica en que el Ministerio Público no puede, a la vez, defender los intereses generales de la sociedad y los intereses particulares del Poder Ejecutivo y, muchas veces, los personales del Presidente de la República. Es imposible que el órgano investigador actúe con objetividad, imparcialidad y buena fe cuando se entrecruzan estos intereses tan disímolos. El Procurador no puede ser imparcial cuando se cometen cierto tipo de delitos, como los que se realizan desde la propia administración pública en los casos de corrupción. Difícilmente se puede perseguir con eficacia a los compañeros de trabajo, a los correligionarios de partido. Y es muy grande la tentación de aprovechar el inmenso y discrecional poder de la Procuraduría para emplearlo en contra de los adversarios políticos. Este es el real problema, que no es de tipo técnico o jurídico, sino esencialmente político.

Históricamente, el Ministerio Público proviene de tres instituciones: a) el Ministerio Público francés, como representante de la sociedad ante los tribunales, b) el Attorney General angloamericano, como consejero jurídico del gobierno y su defensor ante los juzgados, y c) el Fiscal español, integrado dentro de los organismos judiciales. Las dos primeras adscritas al Poder Ejecutivo y la última al Poder Judicial. Estas instituciones han dado lugar a los respectivos modelos: el modelo francés y el angloamericano adscriben el ministerio público al Poder Ejecutivo, mientras que el modelo español lo hace en el poder judicial.

En nuestros días predomina, por la influencia francesa y angloamericana, la adscripción del Ministerio Público al Poder Ejecutivo, aunque, de acuerdo con la tradición histórica hispánica, varios países latinoamericanos han ubicado a los denominados Fiscales como auxiliares de los tribunales judiciales (es el caso de Argentina). Se observa, además, a partir de la Constitución Italiana de 1948, una tendencia reciente a ubicar al Ministerio Público dentro del poder judicial; así, el artículo 107 de dicha Constitución, establece que el "Ministerio público goza de las garantías establecidas por las normas sobre el ordenamiento judicial".⁶

Ante el problema de la falta de autonomía del Ministerio Público, derivada de su dependencia del poder ejecutivo, habría dos opciones: o bien nuestro país se incorpora a esta reciente tendencia mundial a ubicar el ministerio público en el poder judicial, o se mantiene dentro del poder ejecutivo pero con un grado de autonomía que garantice la absoluta independencia de sus decisiones y una investigación y persecución de los delitos apegada a los principios de objetividad, imparcialidad y buena fe. Este es el problema que se intenta resolver con la presente iniciativa.

2. Antecedentes.

Los primeros documentos fundamentales de nuestro país, como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Apatzingán, 1814), la Constitución Federal de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, siguieron la tradición española de integrar a los fiscales dentro de los organismos judiciales. El único documento que trató de introducir algunas características del sistema jurídico francés fueron las llamadas Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución de 1853, en cuyo artículo 9º de la sección 1ª, se estableció un Procurador General de la Nación dependiente del Ejecutivo, que atendía los negocios contenciosos que versaran sobre los intereses nacionales, promovía todo lo conveniente a la hacienda pública y prestaba asesoría jurídica.

En realidad, la institución empieza a perfilarse en la Constitución de 1857, pues su artículo 91 estipuló que la Suprema Corte de Justicia estaría integrada por once Ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General; y su artículo 92 dispuso que todos serían electos en forma indirecta en primer grado por un periodo de seis años. Con esto, se pretendía combinar la tradición española con algunos elementos del sistema norteamericano del Attorney General y del Procurador General francés ante la Corte de Casación, pero sin una orientación clara y sin establecer un organismo unitario y jerárquico.

Las funciones del Procurador General y del Fiscal, adscritos a la Suprema Corte, fueron reguladas en el reglamento de este tribunal, estableciéndose que el Fiscal debía ser oído en todas las causas criminales o de responsabilidad, en los negocios relativos a jurisdicción y competencia de los tribunales y en las consultas sobre dudas de ley; y por lo que respecta al Procurador General, éste debía intervenir ante la Corte en todos los negocios en que estaba interesada la hacienda pública⁷.

La reforma constitucional de 1900, con fuerte influencia francesa, significó una modificación sustancial en la estructura y funciones del Ministerio Público, ya que se le sustrajo de su adscripción ante los tribunales, incorporándolo al Ejecutivo, y además se le institucionalizó al crearse un organismo jerárquico y unitario bajo la dependencia del Procurador General de la República. Esta reforma, que modificó los artículos 91 y 96 constitucionales, suprimió de la integración de la Suprema Corte al Procurador General y al Fiscal, disponiendo que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo.

En el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, en relación con el Ministerio Público, se observan dos innovaciones: a) dicho proyecto se aleja del modelo francés que se venía aplicando, en especial después de la reforma constitucional de 1900, al desvincular al Ministerio Público del juez de instrucción, confiriéndole la facultad exclusiva de investigación y persecución de los delitos, así como el mando de la policía judicial, esta última transformada en un cuerpo especial, y no, como era anteriormente, una simple actividad efectuada por funcionarios administrativos, pero que también incluía al Ministerio Público e inclusive al juez instructor, y b) se añadió una nueva facultad, inspirada en la figura del *Attorney General* de los Estados Unidos, o sea la relativa a la asesoría jurídica del Ejecutivo federal⁸.

La Constitución de 1917 reguló al Ministerio Público en sus artículos 21 y 102, al establecer que sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Un antecedente imprescindible en la materia de la presente iniciativa, y que la misma retoma en su propuesta final, lo constituye el debate que sostuvieron en el Congreso Jurídico Mexicano de 1932, los distinguidos juristas mexicanos Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, este último como Procurador General de la República en aquella época.

Luis Cabrera, en su trabajo presentado al citado Congreso Jurídico, propuso la reforma de la Constitución federal en todo lo que se refería a la composición del Poder Judicial y del Ministerio Público, en especial el artículo 102, de manera que se estableciera en dicho precepto fundamental que el jefe del Ministerio Público fuera designado por el Congreso de la Unión, otorgándosele la inamovilidad y la misma dignidad de los ministros de la Suprema Corte, ya que debía formar parte del alto tribunal y hacerse oír en sus sesiones, personalmente o por medio de delegados.

En cuanto al Ministerio Público en su conjunto, según la opinión de Luis Cabrera, éste debía estimarse como una institución encargada exclusivamente de vigilar el cumplimiento estricto de la Constitución y de las leyes, y además como guardián de los derechos del hombre y de la sociedad y defensor de las garantías constitucionales, interviniendo en todos los asuntos federales de interés público y ejercitando las acciones penales con sujeción a la ley; para todo lo cual los miembros de la institución deberían ser independientes del departamento ejecutivo y su presupuesto comprendido dentro del correspondiente al Poder Judicial.

Pero además, el distinguido jurista mexicano propuso que, con independencia del Ministerio Público, debería establecerse un Abogado o Procurador General de la Nación, dependiente en forma directa del Presidente de la República, con la categoría de secretario de Estado y con las funciones de representar a la Federación en los juicios en que ésta fuera parte, y a las diversas dependencias del Ejecutivo cuando las mismas litigaran como actores o como demandados.

Las razones en las cuales Luis Cabrera apoyó su proposición para separar las dos instituciones del Ministerio Público y de la Procuraduría General, eran:

a) El Ministerio Público es una institución encargada de velar por el cumplimiento y la aplicación estricta de las leyes, pero no es posible que ponga toda la fuerza moral de su autoridad al servicio de la justicia, cuando ese funcionario es un dependiente del Poder Ejecutivo mismo, tomando en cuenta que éste es la fuente más prolífica en atentados contra las libertades o contra los derechos de los individuos y de la sociedad; y b) en cuanto a la función del Ministerio Público del ejercicio de la acción penal en los casos de delito, se ha llegado al extremo de que queda al arbitrio del Procurador General ejercitar o no las acciones penales, y esta amplia facultad no puede efectuarse serena e imparcialmente por un órgano del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el entonces Procurador General, Emilio Portes Gil, sustentó la tesis de la unidad de la institución de la cual era titular, arguyendo que lo que Cabrera pretendía era volver al sistema contenido en el texto inicial de la Constitución de 1857, que

colocaba entre los integrantes de la Suprema Corte de Justicia a un Fiscal y a un Procurador de la República con funciones distintas y que en la práctica no pudieron realizarse.

La misma controversia resurgió con motivo de una iniciativa legislativa presentada por los diputados del Partido Acción Nacional con fecha 19 de octubre de 1971, en la que se recogen las ideas expresadas por Luis Cabrera en 1932, con ligeras modificaciones que proponían la separación de las funciones constitucionales del Procurador General de la República y las del jefe del Ministerio Público Federal. Dicha iniciativa fue desechada⁹.

Las leyes secundarias poco a poco le fueron otorgando al Ministerio Público facultades para investigar ante sí y decidir sin la intervención del juez y de la defensa. En esta forma, el Ministerio Público se fue transformando en una institución inquisidora que sustituyó al juez inquisidor tan criticado por los constituyentes de 1917. Estas facultades casi ilimitadas lo fueron deformando, haciendo de él un instrumento idóneo para cometer todo tipo de injusticias.¹⁰

Las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal, publicadas el 31 de diciembre de 1994, introdujeron cambios sustanciales en la organización y funciones de dicho poder, e incluyeron modificaciones que afectaron la situación del Ministerio Público. La más importante fue la adición de un nuevo párrafo en el artículo 21 constitucional, para establecer 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". Esta disposición tiene que ver con un amplio debate doctrinal sobre el alcance del monopolio del ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

También en estas reformas de 1994 se modificaron algunos aspectos de la Procuraduría General de la República. El primero se refirió a la supresión de la función de asesoría jurídica del gobierno federal por parte del titular de la Procuraduría, establecida en el texto original del artículo 102 constitucional. El último párrafo del apartado A del artículo 102 constitucional establece en la actualidad: "La función de consejero jurídico del gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley". Y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estableció, mediante decreto publicado el 15 de mayo de 1996, la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, con funciones de asesoría muy significativas.

Una de las modificaciones introducidas por las mencionadas reformas constitucionales, se refiere precisamente a la materia de la presente iniciativa, o sea, al nombramiento del Procurador General, cuya designación, desde la vigencia de la carta federal de 1917, correspondía de manera discrecional al Presidente de la República, quien también estaba facultado para destituirlo libremente. El nuevo texto dispone que el citado Procurador es designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente, pero puede ser removido libremente por el mismo Presidente de la República, que es el sistema que se sigue en los Estados Unidos. En efecto, el artículo II, inciso 2, de la Constitución Federal de los Estados Unidos establece que el Presidente de la República debe nombrar a los funcionarios públicos del Ejecutivo cuando no esté previsto de otra manera, con el consejo y consentimiento del Senado Federal¹¹.

La iniciativa de reformas de 1994 no aporta una explicación suficiente acerca del nuevo régimen de designación del Procurador, pues sólo dice que "Debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la Nación en las materias del juicio de amparo y las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República"¹².

Para Sergio García Ramírez, esta reforma constitucional sólo redujo los requisitos para ser Procurador (antes se exigían los mismos que para ser ministro de la Corte), y no justificó a cabalidad la remoción libre del Procurador por parte del Presidente de la República. Según él, esta reforma, junto con la nueva forma de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, reflejan la transición que ocurre en otros campos del Estado y abren el espacio para la negociación entre partidos a propósito de estos cargos clave en la procuración y la administración de justicia, para que haya amplio voto favorable, que sustente el despacho de tan importantes funciones; en el caso del Procurador se introduce además un elemento de parlamentarismo en nuestro sistema presidencial¹³.

Esta modificación al sistema de designación del Procurador, con ratificación del Senado, realizada por las reformas de 1994, constituye el antecedente inmediato de la iniciativa de reformas que hoy se presenta y la misma significó un avance, un primer paso, en el camino por lograr la plena autonomía del Ministerio Público respecto del titular del poder ejecutivo.

3. Regulación actual.

La institución del Ministerio Público y el Procurador General de la República se encuentran regulados fundamentalmente por dos artículos constitucionales, el 21 y el 102, los cuales son complementados por los artículos 76,78, 89 y 107 constitucionales. Asimismo, se refieren a la institución la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (2002).

Los artículos 21 y 102 constitucionales, en sus partes relativas al Ministerio Público, disponen:

"ART. 21.- 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...*

... 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..."¹⁴.

"ART. 102. A.- La ley organizará el *Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo*, de acuerdo con la ley respectiva. *El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.* Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco

años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.

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

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

La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley..."¹⁵

Los artículos 89, 76 y 78 constitucionales, se refieren a las facultades de designar y ratificar al Procurador General de la República, en los siguientes términos:

"ART. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;..."¹⁶.

"ART. 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

...II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del *Procurador General de la República*, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, en los términos que la ley disponga..."¹⁷

"ART. 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

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

... V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal..."¹⁸

Y el artículo 107 constitucional precisa la participación del Ministerio Público en el juicio de amparo:

"ART. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes: ...

XV. El Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrán abstenerse de intervenir en dichos juicios, cuando el caso de que se trate carezca a su juicio, de interés público;..."¹⁹

Las leyes secundarias que se refieren a la Procuraduría General de la República son las siguientes:

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

"ARTICULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

VIII.- Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal y del Procurador General de la República;..."²⁰

b) Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual estipula:

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

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

Artículo 2. Al frente de la Procuraduría General de la República estará el Procurador General de la República, quien presidirá al Ministerio Público de la Federación.

...Artículo 16. El Procurador General de la República será designado y removido de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...Artículo 17. Los Subprocuradores, Oficial mayor y Visitador General deberán reunir los requisitos que establezca esta ley y serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República...

Artículo 18. Los Coordinadores Generales, Titulares de Unidades Especializadas, Directores Generales, Delegados y Agregados de la institución en el extranjero deberán reunir los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y serán designados y removidos libremente por el Procurador General de la República.

...Artículo 67. Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la administración pública federal centralizada y en consecuencia, sus servidores públicos y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable".²¹

4. Derecho Comparado.

Según Héctor Fix-Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, en la actualidad se observa la tendencia a otorgar a los miembros del Ministerio Público las garantías de estabilidad, independencia e imparcialidad que se confieren a los integrantes del Poder Judicial y que en algunos ordenamientos les sitúa de manera formal dentro del Poder Judicial.

Estos autores señalan como ejemplo significativo lo dispuesto por el artículo 107 de la Constitución Italiana de 1948, de acuerdo con el cual "el Ministerio Público gozará de las garantías establecidas con respecto a él, en las normas sobre el ordenamiento judicial", lo que significó una modificación a los ordenamientos anteriores que, de acuerdo con el modelo francés, habían encuadrado al citado Ministerio Público dentro del órgano ejecutivo.²²

Con el ejemplo de la citada Constitución Italiana, también en las legislaciones latinoamericanas se advierte esta tendencia muy acentuada hacia la autonomía e incluso, la independencia del Ministerio Público en aquellos ordenamientos que, de acuerdo con los modelos francés y estadounidense, lo hacían depender directamente del órgano ejecutivo. Al revisar los textos constitucionales latinoamericanos, más próximos a nuestra realidad legislativa, encontramos dos variantes: de acuerdo con la primera, el Ministerio Público se incorpora expresamente al Poder Judicial, por lo que sus agentes e incluso su titular son designados en forma similar o idéntica a la de los jueces y magistrados, con los mismos derechos y prerrogativas, especialmente de estabilidad.

En segundo término, se conserva la función del Ministerio Público dentro del órgano ejecutivo, pero se le confiere una autonomía funcional y además los integrantes del organismo respectivo poseen las mismas garantías de independencia que corresponden a los jueces y magistrados.²³

Son ya numerosas las constituciones latinoamericanas que han incorporado tanto el organismo como las funciones del Ministerio Público dentro del Poder Judicial, pero sin confundirlas con las que corresponden a los órganos jurisdiccionales.

En este sentido, podemos mencionar que algunas cartas constitucionales argentinas incluyen a los funcionarios del Ministerio Público dentro del organismo judicial, entre ellas las de las provincias del Chaco (1957, art. 165); La Pampa (1960, art. 81); Corrientes (1958, art. 142) y Río Negro (1957, art. 124).²⁴

En la reciente reforma a las Constituciones provinciales argentinas se advierte esta tendencia todavía con mayor fuerza, pues en varias de ellas se integra el Ministerio Público en todos sus niveles dentro del Poder Judicial, y en esa situación podemos señalar las cartas de Córdoba (1987), arts. 171 y 173; Jujuy (1986), arts. 155- 158; La Rioja (1986), arts. 129- 130, 145- 146; y San Juan (1986), arts. 202- 214. En otro sector de nuevas cartas, si bien el Ministerio Público no forma parte del Poder Judicial, sus miembros tienen las mismas garantías que los integrantes de la judicatura: Salta (1986), arts. 157- 158; San Luis (1987), art. 287; y Santiago del Estero (1986), arts. 141, 162- 165.²⁵

Puede citarse como un ejemplo de la separación de las funciones del abogado general y del Ministerio Público, lo dispuesto por la Constitución Venezolana de 1961, en la cual se establece, por una parte, la Procuraduría General de la República a cargo y bajo la dirección del procurador general, nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado federal, y que tiene a su cargo representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes y asesorar jurídicamente a la administración pública federal (artículos 200- 203 constitucionales).

Por el contrario, el Ministerio Público está a cargo y bajo la dirección del Fiscal General de la República, designado por las cámaras reunidas del Congreso federal con la función genérica de velar por la exacta observación de la Constitución y de las leyes, y con las atribuciones concretas de velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales, por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los tribunales se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres (artículos 218 a 222 de la Constitución federal).

También tiene a su cargo el Ministerio Público venezolano el ejercicio de la acción penal, en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesario instancia de parte; velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión, y finalmente, intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones.²⁶

En la Constitución Colombiana del 7 de julio de 1991 también se separan las atribuciones del Ministerio Público y de asesoría jurídica. Las primeras se atribuyen a la Fiscalía General de la Nación, cuyo titular, el fiscal general, será elegido para un periodo de cuatro años por la Corte Suprema de Justicia de una terna enviada por el Presidente de la República, y no podrá ser reelegido. Debe reunir las mismas cualidades exigidas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Además, se señala expresamente que la Fiscalía General de la Nación forma parte de la rama judicial y tendrá autonomía administrativa y presupuestal. Corresponde a dicho organismo investigar delitos, de oficio o mediante denuncia o querrela, y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (artículos 249 y 250 constitucionales).

Por su parte, la Constitución Paraguaya del 20 de junio de 1992 también separa las citadas atribuciones y las distribuye, por una parte, en la Procuraduría General de la

República, situada en el capítulo relativo al Poder Ejecutivo. Su titular es designado y removido por el Presidente de la República, con los deberes y facultades de representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República; formular dictámenes en los casos y con los efectos señalados en las leyes, y asesorar jurídicamente a la administración pública en la forma que determine la ley (artículos 245 y 246 de dicha carta fundamental). Por el contrario, el Ministerio Público, que está situado en el capítulo del Poder Judicial, se ejerce por el Fiscal Federal del Estado y los agentes fiscales. El primero es nombrado por un periodo de cinco años y puede ser reelecto por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y a propuesta en terna del Consejo de Estado.

En el Perú, el Ministerio Público se incorporó al Poder Judicial en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1963. Este carácter autónomo fue consagrado expresamente en los artículos 250 y 251 de la Constitución peruana aprobada en 1979, la que entró en vigor el año siguiente al restaurarse la normalidad constitucional. Disposiciones similares fueron establecidas en los artículos 158 a 160 de la Constitución peruana aprobada por el Congreso Constituyente en septiembre de 1993, y que fue sometida a referéndum el 31 de octubre del mismo año.²⁷

5. Justificación de la reforma.

Como hemos visto, existe una tendencia cada vez más clara en las Constituciones europeas de la posguerra y en las cartas latinoamericanas de finales del siglo XX, a incorporar la institución del Ministerio Público en el poder judicial o, por lo menos, a darle tal grado de autonomía respecto del Ejecutivo, que su estatuto se asemeje cada día más al de los jueces y magistrados.

Esta tendencia la advertimos también en la opinión casi generalizada de la doctrina jurídica mexicana acerca de la necesidad de autonomía del Ministerio Público y de la urgencia de desvincularlo del Poder Ejecutivo. Así, existe un consenso entre las voces más autorizadas y los especialistas en la materia en este sentido.

Héctor Fix- Zamudio recomienda avanzar en la línea de la autonomía de la institución, y para ello propone como un primer paso, conferir a los miembros del Ministerio Público las mismas garantías de ingreso, estabilidad e independencia de los integrantes de la judicatura, y sugiere un sistema de nombramiento distinto del actual, al menos para los titulares de los órganos respectivos, que incluya la inamovilidad mientras observen buena conducta, y la remoción a través del juicio de responsabilidad.²⁸

Otro destacado especialista en la materia, Sergio García Ramírez, considera que ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como órgano autónomo del Estado mexicano, y agrega que debiera cumplirse de una vez la independencia de la institución, porque existe la necesidad y la posibilidad de hacerlo, sería la culminación de un ascenso, favorecido por las nuevas circunstancias. Para él, el Ministerio Público debe ser un organismo técnico- jurídico autónomo, independiente del Poder Ejecutivo.²⁹

Olga Islas de González Mariscal, por su parte, cree que para que el Ministerio Público cumpla con sus funciones, de manera eficaz, se debe someter a una reestructuración profunda para dotarlo de autonomía respecto del Poder Ejecutivo.³⁰

El constitucionalista Miguel Carbonell concuerda plenamente con la idea de la autonomía y opina que si la alternativa fuera ubicar al Ministerio Público en el Poder Judicial o hacerlo un órgano con autonomía constitucional, sería mejor esta segunda posibilidad para mantener separadas la tarea de investigar los delitos y la de juzgar los mismos.

Para este autor, la autonomía del Ministerio Público es necesaria para permitir la eficaz persecución de delitos cometidos desde el poder público. La dependencia jerárquica del Ministerio Público y el monopolio de la acción penal en su favor, son la peor combinación para combatir la corrupción, y sólo propician fenómenos de protección de la clase política en el poder.³¹

Según Carbonell, el combate a la corrupción en un país democrático pasa inexorablemente por la condición de tener jueces y fiscales independientes y progresistas que lleven a cabo su labor no solamente sin coacciones exteriores, de forma independiente, sino también con la conciencia de que a través de sus actos pueden impulsar un cambio positivo que nunca se dará desde otros ámbitos.³²

Por su lado, el investigador Jaime Cárdenas Gracia también apoya la idea de la autonomía de la institución, sosteniendo que se necesita discutir en México la pertenencia del Ministerio Público al Poder Judicial, o pensar en un órgano constitucional autónomo. La primera solución, además de que históricamente no funcionó, pone en aprietos al Poder Judicial, pues este poder sería juez y parte en los asuntos, a menos que los fiscales estuvieran dotados de una independencia especial que les permitiera actuar con autonomía. La segunda consiste en crear un órgano constitucional autónomo.³³

Cárdenas estima que si la institución permanece en el Poder Ejecutivo, nunca logrará la independencia, los criterios más importantes necesariamente serán políticos y no técnicos, será una dependencia siempre sujeta a la manipulación y a la presión. La autonomía del Ministerio Público es indispensable para garantizar que la investigación y persecución de los delitos no sean más instrumentos del partido en el poder, sino que, por el contrario, esas funciones se realicen de manera técnica y con apego a la legalidad.³⁴

Como vemos, existe en la doctrina jurídica un consenso acerca de una mayor autonomía del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo. Para llegar a ella, según se desprende de las opiniones de los especialistas, las alternativas serían dos: o bien se incorpora el Ministerio Público al poder judicial, o bien se avanza en el camino de la autonomía ya iniciado por las reformas de 1994, dotando a la institución de autonomía funcional y operativa respecto del Ejecutivo.

Respecto a la primera opción, como ya se ha mencionado, históricamente no funcionó en nuestro país, e insistir en ella equivaldría a convertir a los magistrados judiciales en juez y parte, al atribuirles ambas funciones de investigar y juzgar los delitos.

Por eso pensamos que la mejor opción es la segunda: avanzar por la vía de la autonomía del Ministerio Público, desvinculándolo del poder ejecutivo mediante una forma de nombramiento en la que el Ejecutivo ya no tenga ninguna injerencia y que ya no dependa jerárquicamente de él. Se trataría, además, que el Ministerio Público

gradualmente vaya adquiriendo las garantías con que cuenta actualmente la judicatura, comenzando por la inamovilidad de su titular, luego vendrían otras, como una selección justa e imparcial, carrera ministerial transparente, remuneraciones adecuadas, estabilidad laboral, preparación profesional y un nivel de autoridad como el de los magistrados.

Una vez decidida la opción de la autonomía, fue necesario revisar los modelos de órganos autónomos existentes en el derecho mexicano, llegando a la conclusión de que los más exitosos han sido el modelo del Instituto Federal Electoral (IFE) y el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), regulados en los artículos 41 y 102 constitucionales, respectivamente. En el del IFE, su Consejero Presidente es electo por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios. En el modelo de la CNDH, su Presidente es electo por mayoría calificada de la Cámara de Senadores, a propuesta de la propia Cámara.

De ambos modelos, nos pareció el más adecuado para el caso que nos ocupa, el de la CNDH, porque no obstante que en ambos procedimientos de designación se abre una necesaria negociación entre los partidos políticos para elegir al candidato con mayoría calificada, consideramos más acertada la forma de la CNDH, pues en ésta la formulación de la propuesta queda a cargo de la propia Cámara y no de los grupos parlamentarios, como en el caso del IFE. De esta manera, la propuesta la hace la Cámara, de acuerdo a sus procedimientos parlamentarios internos, que generalmente la dejan en manos de la Comisión correspondiente de la propia Cámara, la cual, previa auscultación, presenta los candidatos a consideración del pleno de la Cámara para su elección. Así se establece actualmente en la Ley de la CNDH y así tendrá que hacerse en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en caso de aprobarse la presente iniciativa.

Además, el tamaño de la Cámara de Senadores facilita la negociación entre partidos para llegar a acuerdos sobre la persona propuesta y esta cámara alta suele tener una mayor serenidad que en mucho ayuda a una buena decisión en tan importante designación.

En este sentido, la iniciativa recupera históricamente los planteamientos hechos por Luis Cabrera en 1932, a los que ya anteriormente nos referimos, al proponer la elección del titular del Ministerio Público por el Poder Legislativo, su inamovilidad y separar totalmente esta función de la Presidencia de la República. Setenta años después, las ideas de tan ilustre jurista mexicano son llevadas a la carta fundamental, como un homenaje póstumo a su contribución a la Revolución Mexicana y a la vida política de nuestro país.

La iniciativa propone un nuevo estatuto constitucional para el Procurador General de la República, en su calidad de titular del Ministerio Público federal, el cual tiene las siguientes características:

- a) Independencia del Procurador respecto del Poder Ejecutivo.- Aquélla se garantiza mediante la elección de dicho funcionario por la mayoría calificada del Senado de la República. Para ello, se sigue la forma tradicional de designación de los titulares de los órganos constitucionales autónomos, siempre a cargo del Poder Legislativo y por mayorías calificadas, lo cual obliga a la negociación

partidista, ventila la discusión ante la opinión pública y da mayor legitimidad al nombramiento.

b) Autonomía funcional y operativa de la Procuraduría.- Esta institución adquiere, de hecho, una real autonomía para investigar y perseguir los delitos, sin estar supeditada a alguna autoridad, sólo a la ley. Al ya no depender del Ejecutivo la designación o remoción de su titular, consigue una gran libertad de acción y para tomar decisiones, las cuales ya no responderán a criterios políticos o administrativos, sino puramente técnicos.

c) Inamovilidad.- El Procurador ya no podrá ser removido por el Presidente, su encargo tendrá un periodo fijo de siete años con posibilidad de ampliarlo a catorce, dependiendo de su actuación, y durante el mismo no podrá ser removido más que por alguna causa de responsabilidad en las que pueden incurrir los servidores públicos.

e) Permanencia acotada.- Al establecer un periodo de siete años, se pretende que éste no coincida con el periodo presidencial y por lo tanto la gestión del Procurador trascienda la administración sexenal. Al permitir la reelección sólo por un periodo, se trata de impedir su permanencia indefinida para prevenir la creación de redes de intereses.

La presente iniciativa complementa la propuesta de reformas constitucionales a los artículos 102, Apartado A, 76, 78 y 89, que también se presenta ante esta soberanía, referente a la forma de elección del Procurador General de la República. Las reformas legales que aquí se proponen, derivan necesariamente de las modificaciones a los preceptos constitucionales citados.

La iniciativa propone reformar dos leyes: la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La primera, fundamentalmente en su artículo 16, para desarrollar y reglamentar la propuesta de reforma constitucional, en el sentido de que la ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas de candidato a Procurador por parte del Senado, a través de la Comisión respectiva de la propia Cámara.

También se propone reformar el artículo 1 de esta ley, para establecer que la Procuraduría es un organismo público que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, así como para suprimir la mención a la ubicación de la Procuraduría en el ámbito del Poder Ejecutivo; el artículo 4, para eliminar el acuerdo escrito del Presidente de la República para que el Procurador pueda desistirse en los asuntos relevantes para la Federación en que intervenga; el artículo 17, para quitar la facultad presidencial de nombrar y remover libremente a los Subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General, dejando la decisión en manos del Procurador; el artículo 67, para suprimir que la Procuraduría se considere integrante de la administración pública federal centralizada, para los efectos del Título Cuarto de la Constitución; y el artículo 73, para eliminar el previo acuerdo con el Ejecutivo Federal, en el caso de que se impute un delito al Procurador y el Subprocurador que lleve el caso tenga que resolver sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia.

En todos estos casos, la iniciativa ha tratado de eliminar cualquier vinculación de la Procuraduría con el Ejecutivo Federal.

Respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo se modifica su artículo 27, para suprimir la facultad de la Secretaría de Gobernación de tramitar lo relacionado con el nombramiento y remoción del Procurador.

6. Texto de la reforma.

Por lo antes expuesto, y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Ustedes CC. Secretarios, me permito someter a la alta consideración del H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa de

DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 1, primer párrafo; 4, fracción II, inciso b), párrafo segundo; 16; 17, primer párrafo; 67; y 73, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 1. Esta ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, como un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía en el ejercicio de sus funciones y de su presupuesto, cuya función esencial es el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y al Procurador General de la República le atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

...

Artículo 4. ...

I. ...

II. ...

a) ...

b) ...

Tratándose de asuntos que revistan interés y trascendencia para la Federación, el Procurador General de la República mantendrá informado al Presidente de la República de los casos relevantes.

c) a d).- ...

III a VI.-...

Artículo 16. El Procurador General de la República será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente, con la misma votación calificada. Para tales efectos, la

Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre las instituciones académicas, de investigación y asociaciones profesionales de abogados; además, organizará comparecencias públicas de los candidatos a ocupar dicho cargo, ante la Comisión Senatorial correspondiente. Con base en dicha auscultación, la Comisión de la Cámara de Senadores propondrá al pleno de la misma los candidatos a ocupar el cargo, o en su caso, la ratificación del titular, procediéndose a su elección.

El Procurador durará en su encargo siete años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Procurador General de la República deberá rendir un informe anual de actividades, ante el Senado de la República.

Artículo 17. Los Subprocuradores, Oficial mayor y Visitador General deberán reunir los requisitos que establezca esta ley y serán nombrados y removidos libremente por el Procurador General de la República.

...

I a V.- ...

...

Artículo 67. Para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución, están sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable.

Artículo 73.

I. ...

II. El servidor público suplente del Procurador General de la República resolverá sobre el inicio del procedimiento para la declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforma la fracción VIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:

Artículo 27.- ...

I a VII.-...

VIII.- Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal;

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se derogan todas las disposiciones que se opondan al presente Decreto.

Ciudad de México, a 14 diciembre de 2005.

Notas:

1. Fix- Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 38- 42.
2. Moreno Hernández, Moisés, "Organización y funcionamiento del Ministerio Público", *Criminalia*, Año LXI, No.3, Septiembre- diciembre 1995, México, Porrúa, 1995, pp. 54- 56.
3. García Cordero, Fernando, "La reforma del Ministerio Público", *Criminalia*, Año LXI, No.1, Enero-abril 1995, México, Porrúa, 1995, pp. 114- 115.
4. Cárdenas Gracia, Jaime, "La ubicación constitucional del Ministerio Público", en *La Justicia mexicana hacia el Siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República (LVI Legislatura), 1997, p. 275.
5. Carbonell, Miguel, "Poder Judicial y transición a la democracia: la reforma de 1999", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXXIII, Núm. 97, Enero- abril 2000, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, pp. 329- 330.
6. Fix- Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 38- 42.
7. *Ibidem*, pp. 53- 55.
8. *Ibidem*, pp. 56- 59.
- 9 *Ibidem*, pp. 68- 74.
- 10 Islas de González Mariscal, Olga, "El Ministerio Público en la Constitución", en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas- Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1998, p. 453.
- 11 Fix- Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 149- 150.
- 12 Fix-Zamudio, Héctor y Cossío Díaz, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 579 y 594.
- 13 García Ramírez, Sergio, *Poder Judicial y Ministerio Público*, México, Porrúa - UNAM, 1996, pp. 169-170.
- 14 Carbonell, Miguel (ed.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2004, pp. 24- 25.
- 15 *Ibidem*, pp. 108- 109.
- 16 *Ibidem*, p. 93.
- 17 *Ibidem*, p. 83.
- 18 *Ibidem*, pp. 85- 86.
- 19 *Ibidem*, pp. 115- 122.
- 20 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Página Web* <<http://www.juridicas.unam.mx>>, Infojus, visitada en abril de 2004.
- 21 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Página Web* <<http://www.juridicas.unam.mx>>, Infojus, visitada en abril de 2004.
- 22 Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *Op. Cit.*, pp. 83- 85.
- 23 Fix- Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 121- 125.
- 24 Fix-Zamudio, Héctor y José Ramón Cossío Díaz, *Op. Cit.*, pp. 83- 85.
- 25 Fix- Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 121- 125.
- 26 *Ibidem*, pp. 79- 82.
- 27 *Ibidem*, pp. 121- 125.
- 28 Fix- Zamudio, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 79- 82.
- 29 García Ramírez, Sergio, "A manera de prólogo. La obra de Fix- Zamudio y la institución del

Ministerio Público", en Fix- Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 14.

30 Islas de González Mariscal, Olga, "Justicia Penal", *Criminalia*, Año LXVI, No.2, Mayo- agosto 2000, México, Porrúa, 2000, p. 119.

31 Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 151- 153.

32 Carbonell, Miguel, "Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción. (Notas a propósito de un libro reciente)", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XLVII, Nos. 211- 212, Enero- abril de 1997, p. 202.

33 Cárdenas Gracia, Jaime, *Op. Cit.*, pp. 278- 280.

34 *Ibidem*, pp. 287- 293.

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera (rúbrica)

Dip. José Luis García Mercado (rúbrica)