

## XV. PERIODO DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID (HASTA JUNIO DE 1987)

### **1. La “Representación Social” moderna. Campos fundamentales para la procuración de justicia**

En el período iniciado el 1o. de diciembre de 1982, la Procuraduría General de la República se propuso dar profundidad y sentido moderno a la “representación social” que ostenta el Ministerio Público Federal. Había que renovar el concepto, el que hacer y el sistema de lo que se suele llamar “procuración de justicia”

Con ese objetivo indispensable, la Procuraduría destacó tres campos fundamentales. Impulsó la reforma jurídica sobre procuración y administración de justicia, bajo la encomienda señalada por el Presidente de la República, a la que adelante se aludirá. Llevó a cabo una amplia transformación institucional. Se empeñó en modificar a fondo la selección, capacitación y trabajo de quienes atienden este servicio público.

Ha habido, por supuesto, muchas cuestiones que requirieron especial empeño. Mientras se avanzaba en los ámbitos mencionados, la Procuraduría actuaba ante problemas emergentes. Uno fue la Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia, al cambiar las características nacionales y mundiales de estos problemas.

Otras tareas tienen que ver con la actividad del Ministerio Público Federal como procurador del interés jurídico de la República, sustentado ante tribunales mexicanos y extranjeros.

### **2. La nueva administración: el rumbo contemporáneo**

A lo largo de su campaña electoral, el candidato Miguel de la Madrid escuchó la demanda de justicia. Los problemas de seguridad pública quedaron expuestos con insistencia. Justicia y seguridad pública figurarían entre los grandes temas del Gobierno Federal en el período que comenzó el 1o. de diciembre de 1982.

En su discurso de esa fecha, al asumir el Poder Ejecutivo, el Presidente hizo un encargo directo a la Procuraduría de la República. Dijo: “Doy instrucciones en este momento al Procurador General de la República para que convoque audiencias públicas con el fin de recabar opiniones que permitan elaborar iniciativas de ley y promover acciones para proveer a la sociedad de un mejor sistema de administración de justicia y de seguridad pública”.<sup>142</sup>

La instrucción se reiteró al día siguiente, el 2 de diciembre, en la visita que el Presidente hizo a la Suprema Corte de Justicia.

Ante el Pleno de Ministros de la Corte, el Primer Mandatario señaló: “El orden jurídico debe ser la expresión de un proceso democrático. La ley es creación de la comunidad en su beneficio. Por ello, para acercar aún más el proceso de reforma a la base popular, he girado instrucciones a la Procuraduría General de la República, a fin de que establezca los procedimientos de consulta necesaria, con las personas

físicas y asociaciones que dedican sus esfuerzos al estudio del Derecho y a la función de defender a individuos o grupos. Una Consulta Nacional sobre Administración de Justicia será una medida saludable para definir las modificaciones que nuestras carencias han convertido en reclamo popular y los planteamientos para enfrentarlo con éxito. Invito muy respetuosamente al Poder Judicial a sumarse a esta tarea...”<sup>143</sup>

El Presidente de México ha dedicado particular atención al Poder Judicial. Lo ha hecho en la forma posible y necesaria: respeto a su independencia, apoyo material, evolución normativa para el buen desempeño de la justicia. Es significativo que el Primer mandatario haya asistido, estableciendo una costumbre, a la ceremonia en que el Presidente de la Corte rinde informe anual de labores. También en otras ocasiones: el acto inaugural de la Segunda Reunión Nacional de Jueces de Distrito, el 6 de mayo de 1987. En ésta, el Presidente De la Madrid aludió al problema del narcotráfico, que debe ser enfrentado por la instituciones nacionales. Se trata, dijo, de una “cuestión de Estado”.

Al concluir 1982 se inauguraba un nuevo capítulo de la Procuraduría de la República: Al mismo tiempo, se abría el horizonte para la reorientación del Ministerio Público Federal, esencia de la Procuraduría.

### **3. Plan y Programa**

Antes de referir lo que fue la consulta pública, que no ha cesado en varios años, se debe exponer el vínculo entre la Procuraduría y el régimen de planeación. La Ley Suprema recogió, en 1982, el sistema de planeación democrática.

La Consulta Nacional que luego se detallará, avanzó paralelamente a la elaboración y presentación de los documentos básicos para orientar el desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, fue emitido el 30 de mayo de 1983. el 17 de enero de 1985 se expidió el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal. La Consulta Nacional y el Plan de Desarrollo dieron fundamento al Programa.

El Plan no se limita a encauzar el crecimiento. Involucra temas políticos, cualitativos. Es una norma comprometida, como la Constitución de la República. Por ende, incluye la reforma jurídica y la impartición de justicia.

En este orden, los objetivos centrales son: “revisar a fondo el sistema normativo nacional y asegurar, verdaderamente, el acceso general de los individuos y grupos a la justicia y legalidad constitucionales, en su doble proyección individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana, concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de gobierno; incrementar, según las circunstancias lo requieran, el número de órganos dedicados a la preservación de la seguridad pública y a la procuración y administración de justicia; elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio; simplificar procedimientos judiciales y administrativos; y apoyar ampliamente las tareas públicas en este sector con recursos presupuestales adecuados que permitan

un desempeño eficiente, profesional y respetable por parte de los correspondientes servidores públicos”.<sup>144</sup>

El Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal es un conjunto de diecinueve programas. En él se recoge el trabajo de las diversas entidades de procuración e impartición de justicia que existen dentro del Poder Ejecutivo. Figuran Procuradurías general o especializadas, y organismos materialmente jurisdiccionales pero externos al Poder Judicial.

En ese instrumento se encuentra el programa de la Procuraduría de la República. Abarca reforma normativa y consulta democrática, reforma institucional, descentralización y desconcentración, servidores públicos y recursos, información y participación social; y constante evaluación.

#### **4. Consulta Nacional**

A partir de las instrucciones presidenciales, se emprendió la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública. No hay antecedentes sobre una labor semejante. Además, la Consulta impulsó nuevos rumbos de participación social. Fue, de hecho, el punto de partida para impulsar, con esa participación, diversas acciones de la Procuraduría; para intentar, en rigor, un paso adelante en el concepto mismo del Ministerio Público Federal.

En la consulta intervinieron representantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la Unión. Hubo diez comisiones, constituidas para el examen de otras tantas ramas del Derecho Mexicano: amparo, justicia penal, civil, familiar, administrativas, laboral, agraria, de policía y buen gobierno,

mercantil y seguridad pública.

Cada Comisión fue coordinada por un prestigiado especialista. Los coordinadores, en el orden de sus comisiones, fueron los juristas Héctor Fix Zamudio, Celestino Porte Petit, Ignacio Medina Lima, Clementina Gil de Lester, Antonio Carrillo Flores, Arturo Ruiz de Chávez, Gonzalo Armienta Calderón, Fernando Román Lugo, Jorge Barrera Graf y Sergio Vela Treviño.

Este insólito trabajo, realizado con entusiasmo, condujo a la celebración de audiencias públicas, mediante convocatoria del 10 de diciembre de 1982, en todas las entidades federativas. La primera se celebró el 14 de enero y la última el 30 de junio de 1983. En estos seis meses intensos, hubo ciento nueve audiencias. El Procurador asistió a todos los Estados, además del Distrito Federal.

Al foro abierto llegaron mil ciento cuarenta y siete ponencias, presentadas por individuos y agrupaciones, funcionarios y particulares, catedráticos, investigadores, postulantes. También, partidos y asociaciones políticas, centrales obreras, agrarias y empresariales, instituciones educativas y federaciones estudiantiles. Se consiguió una genuina consulta nacional y democrática. Luego se le calificaría de “Congreso Jurídico Nacional”. Lo fue, en efecto.

Conviene subrayar que no sólo participaron profesionales de las disciplinas jurídicas. No hubiera bastado. El orden jurídico, cauce para el desarrollo social interesa a la sociedad en pleno. Este fue un dato central para el desarrollo de la Consulta.

El resultado se presentó al Presidente de la República el 8 de agosto de 1983, durante una sesión en la biblioteca “Emilio Portes Gil”, del edificio que ocupaba la Procuraduría de la República. El Procurador dio cuenta de los puntos fundamentales y cada coordinador informó sobre los temas de su competencia. Así, un notable conjunto de propuestas, bien fundadas, fue base para un gran proceso de renovación jurídica. En ellas se han apoyado, en mayor o menor medida, múltiples y trascendentales innovaciones legislativas.

Al concluir la presentación, el presidente De la Madrid señaló: “Quiero manifestar mi profunda satisfacción, por la forma y resultado en que se ha efectuado esta Consulta popular sobre el tema de la Administración de Justicia y la Seguridad Pública. Agradezco profundamente la participación que en esa Consulta tuvieron miembros del Poder Judicial de la Federación, del Poder Legislativo, tratadistas, profesores, funcionarios, abogados y ciudadanos en general. Lo hicieron no sólo en la capital de la República sino, de acuerdo con la organización que propició la Procuraduría, en todas y cada una de la entidades de la Federación. Mención especial quiero hacer, para agradecer su trabajo, a los coordinadores que el día de hoy nos han hecho un sumario de lo que se vio en las Comisiones respectivas”.<sup>145</sup>

En otro momento de su intervención, el presidente subrayó que la reforma jurídica involucra el cambio tanto en la legislación como en la actitud de los ciudadanos. Puntualizó: “De la justicia, como de todos los valores fundamentales de la Nación, debemos sentirnos corresponsables todos los mexicanos...”.

Las propuestas y los anteproyectos quedaron sujetos a discusión pública. Hubo debates importantes. Por el interés social que atrajo, destacó la discusión sobre la reforma de la ley penal. Todos los temas fueron claramente presentados y ampliamente discutidos.

Ya en diciembre de 1982 había comenzado la reforma, al través de modificaciones constitucionales y secundarias en materia de justicia. En el período de sesiones del Congreso que comenzaba el 1o de septiembre de 1983, el Poder Legislativo se pronunciaría sobre varias iniciativas renovadoras, producto de la Consulta. En su primer Informe de Gobierno, el Presidente De la Madrid previno: “Hemos utilizado el proceso de Consulta Popular para analizar las condiciones que guarda nuestro sistema jurídico y las circunstancias en que actúan los órganos encargados de la seguridad pública y la administración de justicia. Sobre esta base impulsaré una reforma jurídica e institucional que

tendrá un gran impacto en la vida cotidiana del pueblo y tiende a dar mayor calidad a nuestra vida social”.

Añadió el Presidente: Después de realizar una consulta de amplitud sin precedentes en materia de Administración de Justicia y Seguridad Pública, se dispone ya de planteamientos precisos y concretos que abarcan el conjunto del Derecho nacional

y que proponen reformas profundas en materia de amparo y justicia penal, civil, familiar, administrativa, laboral, agraria, mercantil y de policía y buen gobierno, así como en la organización para la seguridad pública”.<sup>146</sup>

Tal fue el tema primordial para el trabajo de la Procuraduría General de la República en esta etapa. Gracias a un acuerdo que reconoció la vocación institucional de la Procuraduría, se llevó adelante la reconsideración del Derecho nacional aplicable a la procuración y a la administración de justicia. Fue una definición sustantiva sobre la tarea contemporánea de la Procuraduría.

## **5. La Reforma Jurídica**

El Presidente De la Madrid promovió, con la consulta descrita, un nuevo método de renovación jurídica que no se ha abandonado.

En el segundo Informe del Presidente ante el Congreso de la Unión, el 1o. de septiembre de 1984, se hizo la síntesis de los principios que guían esta reforma: “Las nuevas leyes y las reformas en el sistema de justicia tienden a otorgar mayores garantías a los ciudadanos, definir el límite para la acción de las autoridades, favorecer el equilibrio entre los Poderes de la Unión, preservar la soberanía de los Estados y modernizar el sistema de procuración y administración de justicia”,<sup>147</sup>

Ha quedado de manifiesto el espíritu “humanista” y “jurista” de este gran cambio normativo, y de lo que significa para el progreso y la vida de la Nación.

En un balance al cabo de cuatro años, el procurador General de la República expresó ante el Pleno de la Cámara de Senadores, el 18 de diciembre de 1986: “La reforma en materia de justicia proyectada e impulsada por el Presidente De la Madrid constituye una nueva etapa en el Derecho de la Revolución Mexicana. Es producto de un proceso deliberado. tiene origen explícito, método puntualmente cumplido y objetivos precisos. Se apoya e un concepto definido acerca del Estado de Derecho. Su prioridad es el ser humano. Implica transformación de leyes, de instituciones y de servicios. Es, por todo, un vigoroso esfuerzo de cambio, no una simple suma de iniciativas”.<sup>148</sup>

En esa exposición agregó: “Se ha llevado adelante —lo han hecho ustedes, señores Senadores; lo han hechos señores Diputados— la más amplia reforma sobre justicia en la historia reciente de México... La reforma jurídica aplicable a la justicia ha procurado renovación, democracia y humanismo. Esta es una naturaleza y éstas son sus pretensiones características. Han regido en todos los proyectos presentados en cinco años sucesivos. Así, renovación, democracia y humanismo pasan a ser el gran proyecto en el ámbito de la justicia”.

Se ponderó la naturaleza “sistemática” de la reforma: “No hay finalidades diferentes o discrepantes en cada ley expedida. Existe un propósito que las abarca, las une como sistema y les confiere destino, sentido y trascendencia. En el conjunto hay armonía, aunque cada una tenga su campo y presente rasgos propios. Por esa armonía las nuevas normas ya son un Derecho nuevo. Pueden ser historia”.

A esta tarea concurrió el trabajo creativo de las Cámaras del Congreso, como órganos de procedencia de varias iniciativas y de meditada revisión de todas. Lo mismo, la aportación de diversas Secretarías de Estado, además de la Procuraduría General de la República. La Secretaría de Gobernación coordinó valiosos trabajos conducentes a la reforma judicial, federal y local, en 1986 y 1987. Una labor importante corresponde a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Así, la orientación dada por el Presidente determinó acciones en el conjunto del Gobierno Federal.

Hasta el período extraordinario de sesiones del Congreso, en abril de 1987, la suma de reformas abarcaba: Constitución, leyes nuevas y modificación a una veintena de ordenamientos. Algunos han sido reformados mediante sucesivas propuestas, año tras año. De ahí resultan códigos esencialmente diferentes de los textos que regían en 1982; por ejemplo, el Código Penal y el Código de Procedimientos Penales.

Las primeras reformas constitucionales fueron iniciadas en 1982, acerca de faltas de policía y responsabilidad de servidores públicos. Posteriormente, sobre libertad caucional de procesado. Adelante, en la suplencia de la queja en el amparo. En 1986, una notable reforma se refirió a independencia judicial y justicia local. En 1987, el Presidente promovió, en consulta con la Suprema Corte de Justicia, la modificación de las bases para el conocimiento del amparo directo. Con esto, la Suprema Corte atenderá el control de constitucionalidad, y los tribunales colegiados se ocuparán del amparo-casación.

Leyes nuevas, porque no las había en nuestro régimen jurídico, son la referentes a justicia de faltas de policía y buen gobierno y a prevención y sanción de la tortura. Esta proviene de la Cámara de Senadores. Aquélla significa un importante progreso jurídico: incorpora al plano legal temas que estuvieron regulados sólo por reglamentos. Deja constancia del propósito del Ejecutivo de supeditar sus atribuciones a la norma legal.

La sustitución completa de ordenamientos ocurrió para la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del nuevo Título cuarto de la Constitución, y las Leyes Orgánicas de la Procuraduría General de la República y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En otro apartado se revisará la Ley de la Procuraduría de la República.

Por lo que toca a ordenamientos reformados, la lista es larga. Comprende los Códigos Civil, Penal, de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, Federal de Procedimientos Penales, de Procedimientos Penales del Distrito Federal, y de Comercio. Figuran las Leyes de Amparo, Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Federal de Reforma Agraria, Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común, de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, Federal de Protección al Consumidor, Federal de Armas de Fuego y Explosivos, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de Vías Generales de Comunicación, de Quiebras y Suspensión de Pagos, de Títulos y Operaciones de Crédito, y de Extradición Internacional.

## **6. Ley Orgánica y normas Interiores: ordenación y orientación**

Si la Procuraduría actúa en la transformación del Derecho Patrio, debe proponer la procedente revisión de sus propios ordenamientos. En ningún caso el cambio por el cambio. Se requiere un objetivo útil y cierto.

De ese impulso resultó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, del 17 de noviembre de 1983, publicada en el “Diario Oficial” del 12 de diciembre siguiente. Hubo reformas en el Decreto del 20 de septiembre de 1985, publicado el 27 del mismo mes.

La Exposición de Motivos informó sobre las razones para sustituir la técnica y la orientación que prevalecieron en los ordenamientos anteriores. El estudio doctrinal de la Ley de 1983 se difundió en publicaciones de la Procuraduría, del Instituto Nacional de Ciencias Penales y de otras entidades. Ahora se destacarán sus rasgos principales.

En un artículo del autor de esta líneas, se dijo que la nueva Ley representaba “consolidación, variación en la técnica legislativa, apertura de atribuciones, definición de facultades y reordenación” de éstas.

Por tratarse de la ley Orgánica de una Dependencia, se debe distinguir entre Procuraduría y Ministerio Público. Este, con otros órganos, se integra en aquélla. El ordenamiento prescinde de normas sustantivas y procesales, alojadas en diversas leyes. En cuanto a la técnica legislativa, en las normas de 1983 se reservan a la ley las atribuciones de la Procuraduría y de sus órganos, y se ubican en el reglamento la organización y la distribución del ejercicio de las atribuciones. Por ello se expidió poco después el Reglamento, que no existía.

La norma de 1983 respeta con escrúpulo el sistema federal. Reconoce el régimen de concertación que confiere modalidades singulares a nuestro moderno federalismo. No se insiste, pues, en decir que las autoridades locales son auxiliares de la Procuraduría porque así lo manda una ley federal. En cambio, se abre la puerta a la concertación, esto es, el auxilio recíproco, con sustento en los preceptos legal y consensual.

El giro de la Ley que se propone renovar a la Institución, aparece en los fundamentales artículos 2 a 9. Ahí están las atribuciones centrales de la Procuraduría, del Procurador y del Ministerio Público.

A la cabeza de esas funciones quedó la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad. Esta debiera ser la preocupación principal de la Procuraduría. La función de vigilancia se traduce en actuación en el juicio de amparo, promoción de reformas legislativas, supervisión de la legalidad en el trato a reclusos del fuero federal, y recepción de quejas y orientación legal.

En el último punto hay una vena para el Ministerio Público moderno. En nuestro estudio de la Ley expusimos: “En realidad, lo que aquí se está intentando es la prudente intervención por parte del Ministerio Público para prevenir o resolver

conflictos. En este interés aflora el régimen de lo que pudiera ser, con las modalidades y correcciones que las circunstancias y la experiencia exijan, un “Ombudsman” mexicano. De esta figura, que tan distintas expresiones posee en el Derecho comparado, la Ley Orgánica de la Procuraduría toma la facultad para atender a los particulares, fuera de las sedes administrativa y jurisdiccional regulares; adopta, también, el carácter no imperativo de la gestión del Ministerio Público”.<sup>149</sup>

Luego viene la “promoción de Justicia”. Aquí se concentran actividades derivadas del régimen constitucional de la planeación democrática, o conducentes a ésta. Figuran la propuesta de medidas para mejorar la procuración y la impartición de justicia. Igualmente, la denuncia y opinión sobre tesis jurisprudenciales contradictorias.

Un tercer rubro de atribuciones reúne actos de representación ante autoridades jurisdiccionales: amparo civil (materia patrimonial), representación judicial de la Federación, coadyuvancia en negocios en que son parte o tienen interés jurídico las entidades de la Administración Federal Paraestatal (facultad que no existía), nacionalización de bienes e intervención en los conflictos mencionados por el artículo 102 de la Constitución, cuyas características por primera vez se precisan.

Consecuente con la constitución, la Ley reitera una atribución esencial del Procurador: consejero jurídico del Gobierno Federal. Hay tratadistas que encuentran en esta consejería una verdadera Institución, sumada a la otra cuya jefatura incumbe al Procurador: el Ministerio Público.

En las atribuciones de carácter penal hay algún detalle al identificar funciones en la averiguación previa y en el proceso. La fracción III del artículo 7 establece una nueva, necesaria posibilidad: la impugnación, por el Ministerio Público Federal, de sentencias penales definitivas que causan agravio a los intereses jurídicos de la sociedad. Se fija una facultad que será obligación funcional.

No existe hasta ahora el procedimientos para que se ejerza esa atribución. Sin embargo, se ha dado un paso adelante. otros habrá que reconozcan igual jerarquía al interés social y al interés

particular, ya asegurado éste, mediante el amparo. La referencia en la fracción III del artículo 7 aspira al control de legalidad en interés social. Sería una especie de casación.

En seguida, la Ley Orgánica dispone que la Procuraduría de la República sea representante del Gobierno Federal ante las autoridades estatales, en asuntos que conciernen a las atribuciones de aquélla. Se pone en marcha la coordinación que luego integraría un sistema de convenios. Así las autoridades locales auxilian a la federal, y viceversa, con fundamento convencional. Queda atrás la idea de auxilio impuesto por una ley federal.

Ciertos actos de alcance internacional cierran el catálogo de atribuciones: promoción de instrumentos internacionales sobre colaboración policial o judicial, intervención en casos de extradición internacional (tema que se reflejaría en

reformas a la Ley de Extradición Internacional) e intervención en la aplicación de convenios para la repatriación de sentenciados.

Con el concepto de repatriación nos referimos a los actos que figuran en el artículo 18 constitucional, reformado en 1976. Esta vertiente de la readaptación social avanzó con celeridad. México fue el primer país que la practicó en el Continente Americano. Hasta 1982, se habían suscrito convenios de repatriación con Estados Unidos, Canadá y Panamá. Después, con Bolivia y Belice. Se proyecta hacerlo con Colombia, Francia y España.

La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría requirió un Reglamento, que no existía bajo las leyes previas. También condujo a la completa revisión de mandamientos interiores: acuerdos, circulares, manuales de organización y procedimientos. Esta labor fue cumplida, principalmente, por una unidad creada a partir de 1982: la Dirección Técnica Jurídica.

De las normas interiores se tratará en los correspondientes capítulos. Ahora señalaremos que ha habido dos reglamentos. El primero fue inmediato posterior a la ley. Expedido el 7 de marzo de 1984, entró en vigor el 11 de marzo. El segundo provino de la reorganización en el segundo semestre de 1985. De ella se hablará después. Ese segundo reglamento sustenta la compacta estructura central de la Procuraduría y alienta la más amplia desconcentración. Fue emitido el 8 de agosto de 1985 y publicado en el "Diario Oficial" del 9 de agosto.

Durante los primeros momentos de la nueva Administración, al concluir 1982, el Procurador sólo expidió dos acuerdos: uno sobre unidades técnicas y administrativas; otro, acerca del ingreso de Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial. Este planteó una de las preocupaciones centrales de la etapa que se iniciaba: selección, preparación y promoción de los servidores públicos.

No hubo nuevas normas interiores en 1983. Se preparaban las condiciones que desde 1984 conducirían al cambio de las disposiciones internas, consecuente con el desarrollo de la Procuraduría.

## **7. Actualización jurídica**

Es deber del funcionario conocer los cambios en la legislación que aplica. La Institución, a su vez, debe aportar los medios. Esto destaca más cuando se practica, como ha ocurrido, una renovación extraordinaria, normativa e institucional.

Por lo anterior, se adoptó el programa de reuniones regionales periódicas, para actualización jurídica. Participan los Agentes del Ministerio Público y los jefes de unidades de la Policía Judicial en las zonas respectivas. También se ha invitado a representantes de las Procuradurías de Justicia de los Estados correspondientes, para que conozcan directamente, en eficaz relación, los trabajos y criterios de la Procuraduría de la República.

Las reuniones regionales comenzaron en 1984. Fueron sede las ciudades de Villahermosa, Hermosillo, Torreón y el Distrito Federal. En 1986, las sedes fueron

Zacatecas, San Luis Potosí, Tepic, Pachuca, Mérida y el Distrito Federal. En 1987, los encuentros tuvieron lugar en Oaxaca, Morelia, Chihuahua, Ciudad Victoria, Tlaxcala y el Distrito Federal.

## **8. Difusión legislativa y encuentros comunitarios sobre Derecho**

Sin perjuicio de los canales tradicionales para la divulgación del Derecho, compete al Ministerio Público moderno orientar a la comunidad en esta materia. A tal fin se dirigen, desde 1986, los encuentros comunitarios sobre el Derecho Mexicano. Son reuniones de información y consulta. Preside el Agente del Ministerio Público radicado en la localidad y asisten quienes desean participar en ese ejercicio de conocimiento. El funcionamiento explica los temas básicos del Derecho nacional. Para ellos se preparó un texto, guía de la exposición, que cubre veinticuatro temas selectos.

Además, se hizo entrega de las publicaciones de la Procuraduría, entre ellas libros y folletos que contienen leyes, reglamentos y estudios jurídicos, a bibliotecas públicas y a Dependencias e Instituciones en más de doscientas sesenta poblaciones del país.

## **9. Tarea primordial: desconcentración**

La desconcentración del servicio merece el mayor interés. De esta labor, propuesta y desarrollada como un verdadero “sistema”, procede la moderna estructura de la Procuraduría. Ha sido fundamento de programas novedosos, vinculados a la “misión contemporánea” del Ministerio Público Federal.

Al término de 1982, en las unidades centrales de la ciudad de México recaían muy numerosas atribuciones. Conducían el trabajo de las Agencias del Ministerio Público Federal en cincuenta y siete poblaciones. Había supervisores en el renglón de averiguaciones previas. En la Policía Judicial Federal se contaba con mandos regionales. Estaba desconcentrada, en trece coordinaciones, la Campaña contra el Narcotráfico.

La política de desconcentración integral iniciada en 1983 se apoya en la Ley Orgánica y en las normas que de ella derivan. Avanzó en dos sentidos, complementarios entre sí: vertical, por delegación en el despacho de atribuciones; y horizontal, por extensión geográfica de los servicios. Así se ha emprendido el más importante y comprensivo proceso de desconcentración en la historia de la Procuraduría de la República.

Muchas atribuciones fueron trasladadas a instancias intermedias en la línea jerárquica, para ganar en el conocimiento real de los asuntos y en celeridad. Un caso elocuente es la delegación de los acuerdos sobre no ejercicio de la acción penal y formulación de conclusiones no acusatorias o solicitud de sobreseimiento. A esto nos referiremos líneas abajo.

En los párrafos siguientes se expondrán los principales programas de la desconcentración horizontal: Delegaciones de Circuito, instalación de Agencias del Ministerio Público Federal en más de cincuenta poblaciones, Ministerio Público

Federal Itinerante, etcétera. Esta extensión territorial va de la mano con el inicio de importantes actividades.

## **10. Creación de las Delegaciones de Circuito**

A diferencia de otras Dependencias del Ejecutivo, la Procuraduría General de la República no contó con delegaciones estatales o regionales. Como se mencionó, había revisores de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público en zonas determinadas. Supervisaban las averiguaciones previas, sobre todo. También había, según se dijo, mandos policiales medios y coordinadores de la Campaña contra el Narcotráfico.

Las decisiones y la orientación de las tareas más importantes permanecían concentradas en la ciudad de México. Los Agentes del Ministerio Público guardaban relación directa con los

funcionarios centrales. Otro tanto ocurría con los mandos locales de la Policía Judicial, supeditados inmediatamente a la Dirección General.

Esa centralización pudo ser suficiente para etapas anteriores. No para los requerimientos de estos años. Mucho menos se podía fundar en ella el intenso desarrollo de la Procuraduría.

Ideas, necesidades y expectativas concurrieron para generar el vigoroso proceso de descentralización y desconcentración de la Procuraduría. Aquí cuentan la política de “descentralización de la vida nacional”, definida por el Presidente de la República; el programa de “modernización” de la Dependencia, con sus derivaciones normativas y administrativas; el apremio de ampliar las tareas de la Procuraduría. La suma de estos conceptos debía llevar a una mejor procuración de justicia.

Primero se creó el sistema de Delegaciones de Circuito. Hoy es la columna vertebral en la estructura nacional de la Procuraduría.

Este movimiento se inició con el Acuerdo 2/84, expedido el 23 de abril de 1984.<sup>150</sup> Ahí se ordena el funcionamiento de las primeras ocho Delegaciones de Circuito. Tuvieron como sedes las ciudades de Guadalajara, Mérida, Monterrey, Morelia, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz. A cada una de estas plazas fue como Delegado un Agente del Ministerio Público Federal, sin esa designación presupuestal, porque el rubro aún no existía en el presupuesto. Llevaba, empero, las atribuciones para desempeñarse en la nueva responsabilidad. El sustento de la delegación estaba en la Ley Orgánica y en su Reglamento.

Al principio los Delegados carecían de subdelegados y no contaban con personal administrativo (el denominado “de apoyo”) suficiente. Sin embargo, había que comenzar cuanto antes. Por ello se dio el primer paso, que brindó experiencia para continuar la construcción del sistema de Delegaciones de Circuito.

Pareció conveniente que las Delegaciones coincidieran con los circuitos del Poder Judicial Federal. La interlocución del Ministerio Público es constante y directa con las autoridades jurisdiccionales. No ocurre lo mismo ante otros órganos del Estado,

federales o locales. Esta fue la razón para adoptar el sistema de circuitos, que se ajusta automáticamente según evolucionan las circunscripciones judiciales.

En poco más de dos años, entre 1984 y 1986, se estableció el conjunto de dieciocho Delegaciones, que abarcaron todo el territorio de la República. En tan breve período las delegaciones asumieron importantes facultades y responsabilidades como representaciones de la Procuraduría, y se dio a los Delegados autoridad sobre todos los funcionarios y empleados de la Procuraduría en el circuito respectivo.

Administrativamente, el proceso se recoge en la formación de subdelegaciones: técnica, administrativa, de Policía Judicial Federal y de Campaña contra el Narcotráfico, además de la naciente subdelegación que promueve la participación comunitaria.

No fue labor sencilla la creación del sistema de Delegaciones. No podía serlo. Se enfrentaba a una antigua inercia. Planteaba un régimen moderno, que retira decisiones de las unidades centrales y las confía a las desconcentradas. La desconcentración siempre tropieza con el “feudalismo” burocrático, acumulación de “poder” mediante centralismo.

Por otro lado, tampoco es fácil que las nuevas autoridades, obligadas a un gran esfuerzo de asunción de atribuciones y responsabilidades, ejerzan verdaderamente aquéllas y acepten realmente éstas, con vigor, prudencia y equilibrio.

Se repitió la historia de la desconcentración territorial y funcional, llena de obstáculos y vicisitudes.

En la Procuraduría, los capítulos fundamentales de esa historia se desarrollaron aceleradamente: en un bienio quedó constituido el sistema de Delegaciones.

### **11. Un ejemplo: El “no ejercicio de la acción penal”**

La desconcentración tiene una expresión elocuente en el acuerdo del “no ejercicio de la acción penal”. De éste, como se sabe, derivan consecuencias importantes. Hasta 1983 se atribuyó exclusivamente al Procurador.

El cambio legislativo atribuyó facultades delegadas a los Subprocuradores. En un segundo momento se ensanchó el marco de posibilidades. Se confió al Procurador más amplia facultad para delegar esa resolución.

El avance fue paralelo a la creación y desconcentración de la dirección Técnica Jurídica. Los Agentes Auxiliares dictaminadores, dependientes de aquélla, pasaron a las entidades federativas, sin perder el enlace con la unidad técnica que orienta su trabajo.

Por Acuerdo 30/86, del 14 de julio de 1986,<sup>151</sup> se delegó la mencionada facultad en el Subprocurador General y el Supervisor General, ambos sustitutos del Titular; además, en los directores Generales Jurídico y Consultivo y de Procedimientos Penales, y en los Directores de Averiguaciones Previas y Técnico Jurídico.

En el futuro se podrá encomendar la atribución a los Delegados de Circuito.

## **12. Delegaciones de Procedimientos Penales en el Distrito Federal**

Antes de los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985, que tan graves daños causaron en la ciudad de México, el proceso de desconcentración de la Procuraduría había avanzado notablemente. Su adelanto, sobre todo en las Delegaciones de Circuito, contribuyó decisivamente a la marcha de la Procuraduría a raíz de los sismos.

Los edificios que alojaban las principales instalaciones de la Dependencia en el Distrito Federal quedaron inhabitables. Fue preciso desalojar el inmueble de Eje Lázaro Cárdenas y una torre de veinte pisos en el Conjunto Pino Suárez.

Esta situación propició mayor celeridad de la desconcentración, no sólo de la capital hacia los Estados, sino en el propio Distrito Federal.

Varias unidades de las Direcciones de Control de Procesos y de Averiguaciones Previas se hallaban concentradas en los edificios de Lázaro Cárdenas y Pino Suárez. El desalojo no fue simple mudanza, sino verdadera desconcentración.

Por acuerdo 22/85, del 15 de octubre de 1985,<sup>152</sup> a menos de un mes de los sismos quedaron constituidos tres órganos desconcentrados con la denominación de Delegaciones de Procedimientos Penales en el Distrito Federal. Se ubicaron en edificios anexos a los Reclusorios preventivos Norte, Oriente y Sur. Estas delegaciones conducen la averiguación previa, hasta culminar en la propuesta de resolución, y supervisan la acusación ante los tribunales.

## **13. De 57 a 114 poblaciones**

La desconcentración se proyectó en otras direcciones. En muy corto plazo surgió el “Sistema de Desconcentración Integral de la Procuraduría General de la República”, previsto al inicio de la Administración y desenvuelto entre 1984 y 1987.

En este orden destaca el sustancial incremento en el número de poblaciones que cuentan con Agencia permanente del Ministerio Público Federal. En diciembre de 1982, la había en cincuenta y siete poblaciones. Los asuntos generados en ciudades aledañas determinaban el desplazamiento de

personas, o bien, la intervención de autoridades locales en auxilio de las federales.

El examen de la situación, a la luz de necesidades y posibilidades reales, llevó a instalar Agencias del Ministerio Público Federal en numerosas poblaciones que carecían de ellas. La selección de poblaciones obedeció a un estudio de “cargas de trabajo”, que reagrupara municipios para la atención regional por una nueva Agencia. Se obtuvo la colaboración de autoridades estatales y municipales. Fue preciso acondicionar, con recursos escasos, las nuevas oficinas.

Esta descentralización se apoya más en la redistribución de Agencias que en el incremento de las existentes. Por ejemplo, en Nuevo León fueron desconcentradas

unidades que se agrupaban en Monterrey. Lo mismo ocurrió en Veracruz, a partir del Puerto. Igualmente en Jalisco, desde Guadalajara. En mayor o menor medida sucedió lo mismo en las demás entidades.

La expansión se inició con el Acuerdo 8/84, del 7 de septiembre de 1984<sup>153</sup> que dispuso el establecimiento de Agencias del Ministerio Público Federal en once poblaciones: Ciudad Victoria, Ciudad Guzmán, Zihuatanejo, Córdoba, Chalco, Ciudad del Carmen, Tuxtepec, Lázaro Cárdenas, Tepatitlán, Ciudad Valles y Jalapa.

Entonces comenzó la integración de un nuevo conjunto, que en marzo de 1987 abarcaba ciento catorce poblaciones, esto es, el doble de la existentes en el primer semestre de 1984. Por acuerdo de 9 de marzo de 1987, se establecieron las Agencias de Santa Rosalía, Baja California Sur; Agua Prieta, Sonora; y Tecax, Yucatán.

#### **14. El Ministerio Público Federal Itinerante**

En 1986 apareció una prometedora figura en la organización y el funcionamiento de la Procuraduría: el Ministerio Público Federal Itinerante. Lo instruyó el Acuerdo 31/86, del 23 de julio.<sup>154</sup> A esta novedad aludió el Presidente de la República en su Informe de Gobierno de 1986, al mencionar un sistema de audiencia a cargo del Ministerio Público Federal en poblaciones donde no hay Agencia permanente.

En el campo de la justicia, la “itinerancia” tiene larga tradición. promotores y tribunales recorrieron los caminos para el despacho de sus atribuciones. En esa historia aparecen diferentes instituciones y medidas de “visita”, que aparejan traslado de funcionarios para la prestación del servicio.

El Ministerio Público Itinerante, cuya actividad se inició con una docena de Agentes, posee doble trascendencia en la historia de la Procuraduría. por una parte, contribuye a la descentralización. El servicio se amplió a unas ciento cincuenta poblaciones agragadas a las ciento catorce en que había, al inicio de 1987, Agencia permanente del Ministerio Público Federal. Por otro lado, constituye un esperanzado esfuerzo de modernización. Esto, por las tareas que el itinerante cumple para ejercer una amplia representación social.

En el Acuerdo de creación del sistema se reconocía la necesidad de que “Agentes del propio Ministerio Público Federal practiquen visitas sistemáticas, en fechas precisas, a poblaciones donde no hay oficinas del Ministerio Público Federal, con el propósito de atender directamente asuntos de su competencia y promover y coadyuvar al desarrollo de actividades vinculadas con la procuración federal de justicia”. En esta virtud se inició la tarea, cuyos resultados no se refieren sólo a procedimientos penales, sino alcanzan acciones de consulta y orientación a la comunidad.

La itinerancia implica que un Agente del Ministerio Público Federal con radicación en cierta ciudad, acuda regularmente a otras poblaciones, conforme a un programa bien conocido.

Recibe al público en recintos oficiales. Procura la compañía de funcionarios de la localidad. Por ejemplo, un Agente con residencia en Toluca hace trabajo itinerante en otras cinco poblaciones del Estado de México: Tenancingo, San Felipe del Progreso, Atlacomulco, Jilotepec y Otumba.

## **15. Comparecencia del Ministerio Público y de la Policía Judicial ante la comunidad**

La actuación abierta ante la comunidad rige las tareas de la Procuraduría en la etapa que comenzó en 1982. Es uno de sus signos más trascendentales y significativos. Son muchas las expresiones de este interés, motivo por un concepto popular y democrático de la procuración de justicia. En él se localiza el régimen de comparecencia del Ministerio Público y de la Policía Judicial federales ante su comunidad. Tal es el nombre del programa, que revela sus características.

En diversas ocasiones, el Procurador señaló la necesidad y el compromiso de que la sociedad conociera, con suficiencia, las tareas que realizan los funcionarios de la Procuraduría. Se mencionó en la intervención del Procurador ante el Pleno de la Cámara de Senadores en 1983. La idea se reiteraría en encuentros de participación comunitaria en toda la República, y en reuniones de trabajo interno de la Procuraduría. Esto último, en las reuniones regionales de actualización legislativa celebradas en febrero y marzo de 1987. En este mes se inició la práctica de comparecencias.

Se trata de la comparecencia personal y directa de los Agentes del Ministerio Público Federal y de los jefes de unidades y de la Policía Judicial Federal en una localidad. El propósito es que desarrollen una franca y constructiva comunicación con “su” comunidad: la población en la que viven y para la que trabajan.

No se pretende un debate acerca de temas jurídicos o administrativos, que tal vez no preocupen tanto a los habitantes de una comunidad. Se desea discutir problemas concretos, inmediatos. De este modo, la comunidad expresa su juicio, solicita información, manifiesta coincidencia o inconformidad. Al propio tiempo, los funcionarios del Ministerio Público y de la Policía Judicial conocen los problemas y explican el trabajo a su cargo, desde su propia perspectiva.

Debe desarrollarse un diálogo verdadero, de buena fe. Las comparecencias constituyen el más serio esfuerzo, en mucho tiempo, por incorporar a la sociedad en el examen de problemas y soluciones sobre procuración de justicia.

La comparecencia coadyuvará a que el funcionario y la sociedad conozcan bien, por mutua expresión directa, lo que ocurre y lo que debiera suceder en este ámbito del servicio, a la que tiene pleno derecho y que es su deber. El servidor público podrá ganar y preservar, con sostenido esfuerzo, el respeto y la confianza de sus conciudadanos.

La primera etapa de comparecencias, que daría base al desarrollo posterior, abarcó veinte poblaciones medias, del 23 de marzo al 3 de abril de 1987: Guaymas, Zihuatanejo, Palenque, Tepatitlán, Linares, Chalco, Irapuato, Monclova, Ciudad del

Carmen, Ensenada, Huauchinango, Sán Andrés Tuxtla, Tepic, Tampico, Ciudad Madero, San Juan del Río, Querétaro, Fresnillo, Chihuahua y Cozumel.

## **16. Coordinación con los Estados**

Aun cuando cada Procuraduría tiene atribuciones que derivan de la Constitución Federal y su legislación reglamentaria, es preciso asociarlas en un trabajo concertado para la procuración de justicia. Esta idea fundó la paulatina formación de lo que en 1986 se comenzó a denominar el “Sistema Nacional de Procuración de Justicia”.

El auxilio mutuo no es novedad. Empero, hay soluciones diferentes. Hasta 1983, las normas orgánicas de la Procuraduría General de la República dispusieron el auxilio a cargo del Ministerio Público del Fuero Común y de los cuerpos policiales locales. En cambio, la Ley de 1983 rescató mejor el espíritu federalista. Ordenó el auxilio por parte del Ministerio Público y de los órganos policiales del Distrito Federal, y previno la misma relación, con apoyo consensual, entre las

autoridades locales y la Procuraduría General de la República.

En el caso del Distrito Federal se trata de instituciones y funcionarios regidos por normas que dicta el Congreso Federal y sujetos jerárquicamente al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, como lo está la Procuraduría de la República. No sucede lo mismo en las instituciones y los funcionarios de los Estados. Para éstos se requiere un trato jurídico diferente, que deriva de los principios de Federación.

El artículo 8 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República deposita en ésta, por vez primera, representación federal en actos ante los Estados de la Federación. Al mandato unilateral del ordenamiento federal agrega la convención: entendimiento de voluntades jurídico- políticas.

Los Acuerdos de Coordinación en que intervienen en la Procuraduría General de la República y los Gobiernos de los Estados, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto, el 13 de septiembre y el 26 de noviembre de 1984.

La tarea concertada se recoge en múltiples normas y programas. No es posible describirlos en esta somera exposición. En todo caso, conviene aludir a las Reuniones Regionales y Nacionales de Procuradores de Justicia, que tienen especial importancia para el Sistema Nacional de Procuración de Justicia.

## **17. Reuniones de Procuradores**

Por llevarse adelante un intenso trabajo de desconcentración y crecimiento, resultaba más necesario fortalecer las adecuadas relaciones con autoridades estatales y municipales. El desarrollo del Ministerio Público Federal, hacia nuevas expresiones de su “representación social”, subrayó ese requerimiento.

Propósitos y acciones coincidieron en el esfuerzo de crear un “Sistema Nacional de Procuración de Justicia”. Podrá mejorar en el futuro, para servir a la comunidad con mayores y mejores trabajos públicos.

Merecen referencia las Reuniones de Procuradores de Justicia. Con autorización del Presidente de México, previa invitación a los Gobernadores y en consulta con los Procuradores de los Estados, se fijó el programa de las Reuniones Regionales y de la Reunión Nacional de Procuradores, en 1986. Se pretendía el examen franco de problemas y soluciones en escala regional y en el ámbito nacional.

Hubo cuatro encuentros regionales en 1986. Fueron sede las ciudades de Chihuahua, Campeche, Mazatlán y Cuernavaca.

Concurrieron el Procurador de la República y sus colaboradores, con los Procuradores Generales de Justicia de los Estados.

En Chihuahua, el 26 de mayo, estuvieron representantes de Chihuahua, Baja California Norte, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. En Campeche, el 6 de junio, esta entidad y Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. El 20 de junio, en Mazatlán, concurrieron los Procuradores de Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Baja California Sur, Durango y Michoacán. A Cuernavaca asistieron, el 26 de junio, los representantes de Morelos, Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. En cada caso se elaboró, suscribió y difundió el acta que informa sobre trabajos y acuerdos. Una nueva serie de reuniones regionales se produciría a partir del 14 de julio de 1987.

Del 24 al 26 de julio de 1986 se celebró la Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia, preparada por la Procuraduría General de la República a lo largo de 1986, con la activa

participación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La sede fue el Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Los grandes temas de la Reunión Nacional fueron: Marco Jurídico; Reforma Normativa; Reforma Institucional; y Servicio Público de la Procuración de Justicia. Se cubrían prácticamente todos los aspectos contemporáneos de la procuración de justicia. En esa Reunión actuaron las representaciones de las Procuradurías Generales de la República, del Distrito Federal y de los Estados; además, los Procuradores especializados: de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado, de Justicia Militar, Fiscal de la Federación, Federal del Consumidor, de Orientación y Apoyo a la Juventud (CREA), de la Defensa del Menor y la Familia, y de la Defensa del Trabajo.

El 24 de julio fue la inauguración. Intervinieron el Procurador de Morelos y el Procurador de la República, antes del momento principal de la ceremonia: la declaratoria inaugural por el Presidente. El Ejecutivo destacó la importancia de la procuración de justicia y de la Reunión que a esa materia se consagraba.

En dos volúmenes se publicó la Memoria de la Reunión. Uno contiene los documentos fundamentales; entre estos la denominada "Memoria Gráfica de la Procuraduría General de la República (1o. de diciembre de 1982 a 23 de julio de 1986)". Igualmente: convocatoria, programa, documentos de los actos de

inauguración y de clausura y el acuerdo al que adelante se alude. El segundo volumen incorpora las numerosas ponencias presentadas a la Reunión, que dieron paso a las conclusiones.

La Reunión emitió cincuenta y seis puntos, a título de propuesta, sin carácter de unánime recomendación; y ciento tres puntos como conclusiones aceptadas por unanimidad. El conjunto es un excelente catálogo de planteamientos para la reforma legal y el buen desempeño de la procuración de justicia.

Quedó suscrito, el 26 de julio, un Acuerdo “para el establecimiento del Sistema Nacional de Información y Colaboración Interinstitucional”.<sup>155</sup> Este previene valiosos objetivos y dispone su cumplimiento. En una nueva reunión se presentarían proyectos y medios para ejecutarlos.

El 16 de enero de 1987 tuvo lugar en Monterrey, con la hospitalidad del Gobierno de Nuevo León, la siguiente Reunión Nacional de Procuradores. La jornada de trabajo, con eficaz intervención de los Procuradores, coadyuvó al Sistema Nacional de Procuración de Justicia. Se examinó el Acuerdo del 26 de julio de 1986 y el desenvolvimiento de sus puntos.

## **18. Ajuste presupuestal y reestructuración en 1985**

Por razones financieras y presupuestales, el Gobierno de la República debió adoptar medidas para la reducción del gasto público en agosto de 1985. Se proyectaron sobre el aparato administrativo.

La Procuraduría de la República hizo su parte en este programa. Al hacerlo, aceleró tareas de reestructuración administrativa ya previstas y emprendió otras.

En esa circunstancia se produjo un cambio mayor en la organización de la Procuraduría. Fue respuesta, la más profunda factible, a las necesidades de reducción del gasto, en forma compatible con las necesidades del servicio.

En julio de 1985 se contaba con dos Subprocuradurías, una Oficialía Mayor, una Visitaduría General, una Contraloría Interna y trece unidades con rango de Dirección General. En agosto de 1985, se contrajo el conjunto a una sola Subprocuraduría, una Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos y cuatro unidades con nivel de Dirección General: Jurídica Consultiva, de Procedimientos Penales, Contraloría Interna y Administración.

Este gran esfuerzo pudo prosperar por la solidaria disposición de los colaboradores de la

Procuraduría y el avance en la desconcentración, principalmente.

Cabría formular muchos comentarios sobre los cambios. Por el carácter sintético de estas notas, sólo mencionamos el reagrupamiento de unidades y servicios administrativos bajo una Dirección General de Administración, conforme a la tradición de la Procuraduría; y la modificación orgánica de la Policía Judicial Federal.

Lo segundo produjo un paso adelante, de gran trascendencia, que se ha procurado consolidar contra tendencias históricas adversas. Se afirmó el cumplimiento del artículo 21 constitucional en la relación entre Ministerio Público y Policía Judicial. No sólo hay estas razones normativas, sino además buenas razones de eficiencia. Los obstáculos que surgieron son los mismos, con algunas fachadas artificiosas y ciertos argumentos desvalidos, que ponen reparos a la marcha moderna y escrupulosa de la función pública.

## **19. Un tema central de la justicia: los servidores públicos**

Siempre se reclama la selección y preparación idóneas de los servidores de la justicia. Se ha dicho que importan más los jueces probos que las leyes perfectas. Otro asunto se podría decir de los Agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial. En realidad, se requieren ambas cosas: calidad en la ley y en quienes la aplican.

En este ámbito han aparecido problemas severos. Es natural que surjan las más tenaces resistencias. No tanto la oposición activa, sino la resistencia pasiva, la fuerza de la “costumbre”, la “exigencia del servicio”.

Durante años se miró con interés secundario la integración de algunos servicios públicos. Sucedió, gravemente, en la policía. Ocurrió en el Ministerio Público. Por supuesto, hablamos en términos generales; no sólo de una Dependencia específica, sino del panorama completo. Fue la consecuencia del concepto, tan resistente, del servicio público como “derecho” y “señorío” del funcionario; de las atribuciones como “patrimonio”.

Muchos ejemplos honorables, que dignifican las profesiones de procuración de justicia y policía, no alcanzan a convertirse en regla. Se trata de profesiones que apenas nacen como tales, rigurosamente; que ahora se liberan de cargas tradicionales.

Las primeras normas interiores de la presente Administración y la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría pretenden desarraigar extravíos, y exigen en cambio, la selección y la preparación escrupulosas. Simplemente lo debido, lo indispensable, lo impostergable; un criterio racional para las profesiones del servicio público de justicia y policía.

La selección y capacitación se condujo primero en el Instituto Técnico de la Dependencia; luego, en el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Para el ingreso a la Policía Judicial Federal la Ley definió requisitos terminantes. Paulatinamente se ha mejorado el rumbo. Habrá que mantener la exigencia viva y enérgica, siempre. Líneas adelante insistiremos en el tema.

Por lo que toca al Ministerio Público Federal, la Ley renovada y sus normas derivadas ordenan, entre otras condiciones, el examen de oposición de aspirantes. Que sepamos, es ésta la primera vez en que se hace obligatorio el examen de oposición para ingresar al Ministerio Público. Forzoso, no potestativo. No puede ser facultativa, arbitraria, la integración de los servicios de procuración de justicia. La

primera experiencia en este sentido, tan natural y necesario, hizo ver severas limitaciones. De cada diez candidatos inscritos, sólo uno ingresaba. Esto, como promedio.

Bajo ese sistema caminó la selección de Agentes del Ministerio Público. Claro que la inexperiencia de algunos nuevos Agentes ocasiona tropiezos. Sin embargo, el régimen de oposiciones contribuirá a evitar que la Institución sufra tropiezos mayores. Por fin se empareja esta profesión a otras del

servicio público, en las que hace tiempo se reclama la capacidad acreditada. Se está en el inicio de una especialidad del servicio civil moderno.

Al concluir 1986, ciento cuarenta y siete Agentes del Ministerio Público se habían incorporado a la Procuraduría de la República por examen de oposición. Esto significa cerca del cuarenta por ciento del número total de Agentes. También por examen de oposición se había cubierto, en esa fecha, el cuarenta y cinco por ciento de las plazas de peritos.

Entre los principales quehaceres de la Procuraduría en el período que se inicia en 1982 cuenta el mejoramiento de retribuciones y prestaciones al personal. Igualmente, la entrega de estímulos y recompensas en cantidad y calidad crecientes. Esto es indispensable, y además legítimo. No es posible ni debido insistir en la corrección de infracciones, por medio de la sanción respectiva, sin poner el mismo énfasis en la remuneración al servidor público y en el reconocimiento del trabajo bien cumplido, que a veces significa sacrificio, de la vida inclusive.

Por ello, se gestionó y obtuvo una serie de sustanciales elevaciones en la retribución. Quedó cumplida una apreciable etapa del programa de dotación de viviendas, en magnitud sin precedente para la Dependencia. Se estableció un patrimonio para apoyar a deudos de servidores que fallecen en cumplimiento del deber, y se incrementó en varias veces el monto del seguro de vida que cubre a los trabajadores que afrontan mayor riesgo, entre ellos, principalmente, agentes de la Policía Judicial Federal y colaboradores de la flota área que se emplea en la campaña contra el narcotráfico.

## **20. Policía Judicial Federal**

Lo que se ha dicho sobre selección y formación de personal también corresponde, como se indicó, a la Policía Judicial Federal. Esta requiere, sin embargo, una atención especial.

A diferencia de lo que pasa en otros servicios públicos, el de policía suele recibir interés escaso y, a veces, equivocado. No se puede olvidar el desacierto del porfiriato que puso mandos de policía en manos de delincuentes.

Cabe suponer el trabajo que ha costado, y seguirá costando, integrar con una auténtica profesión policial, un verdadero servicio público de policía. Esto, en las distintas expresiones de la función policial.

El Presidente Miguel de la Madrid adoptó un acuerdo valeroso e inteligente, de

alcance histórico. Por Decreto del 13 de enero de 1983, apenas iniciado su Gobierno, suprimió el organismo denominado “División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia”. Era el antiguo Servicio Secreto. Esa disposición fue aplicada en el Diario Oficial del 14 de enero.

No caben condenas o absoluciones generales. Muchos buenos policías se formaron en el Servicio Secreto, como en otras corporaciones. Lo cierto es que aquél quedó siempre al margen de la Constitución, estrictamente, en la medida en que se atribuía o se les atribuían funciones que competen a la Policía Judicial.

Los integrantes del Servicio Secreto fueron transferidos a las Policías Judicial de la Federación y del Distrito Federal. La gran mayoría pasó a la Policía Judicial del Distrito Federal.

El primero de agosto de 1984, el Presidente de México visitó la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Ciencias Penales. En esta ocasión formuló un detallado examen sobre la policía. Reconoció los errores. Subrayó la exigencia social. Demandó el mejoramiento del servicio. En su intervención mencionó, por ejemplo:

“La sociedad entera ha pedido y pide, con derecho y con razón, que se revise a fondo el servicio público de la policía; más aún, que la policía constituya verdaderamente un servicio público

eficiente y digno. Por ello he señalado e insistiré sin pausa que las diversas corporaciones policiales que dependen de las autoridades federales deben desterrar prácticas incompatibles con los principios y los objetivos del Estado Mexicano y constituirse íntegramente en participantes honorables y capaces dentro de los programas de la procuración de justicia. Esta es una decisión política del Ejecutivo a mi cargo, sustentada en la experiencia social. Reconozco ésta y ratifico aquélla”.<sup>156</sup>

Ya se mencionó cómo se ha emprendido la integración de la Policía Judicial Federal, mediante requisitos legalmente previstos y por medio del Instituto Técnico de la Procuraduría y del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

El 12 de enero de 1987, en un informe oficial ante el Gabinete Legal, encabezado por el Presidente de la República, el Procurador señaló que al concluir el año anterior el setenta y cinco por ciento de las plazas de la Policía Judicial Federal estaba cubierto con egresados de esos Institutos.

## **21. Instituto Nacional de Ciencias Penales**

En 1976 fue creado el Instituto Nacional de Ciencias Penales. Se afrontaba el requerimiento de investigación y formación de personal idóneo en las disciplinas penales. Fue concebido como organismo descentralizado federal, en cuya Junta de Gobierno figurasen las Secretarías de Gobernación y Educación Pública, las Procuradurías Generales de la República y del Distrito Federal, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Esta pluralidad garantizaría la naturaleza y el rumbo del Instituto.

Desde su creación, el organismo quedó bajo el cuidado sectorial de la Secretaría de Gobernación. En 1985 se adscribió a la Procuraduría General de la República. Entonces existía un Instituto Técnico encargado de selección y formación del personal de la Procuraduría. En 1985 desapareció y sus funciones fueron encomendadas, por convenio, al Instituto Nacional de Ciencias Penales. Así, éste pudo concentrar mejor las atenciones públicas en la delicada tarea de investigación y preparación de personal para servicios de justicia.

El carácter del Instituto como órgano estatal define sus quehaceres, diferentes de los que competen, por ejemplo, a una entidad puramente académica.

El Instituto Nacional de Ciencias Penales intervino en la difusión, en todo el país, de las reformas jurídicas de 1983. Luego emprendió nueva ruta, sin abandono de las actividades que ya cumplía: formación de Agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial. Para aquellos, el Instituto desarrolla cursos. Bajo la presidencia del Director General del organismo se realizan los exámenes de oposición. Otro tanto acontece, según sus características, en cuanto a la Policía Judicial Federal.

Las sucesivas etapas del Instituto, que en 1986 produjo una obra conmemorativa de su primera década, se reflejan en el desarrollo de sus instalaciones materiales. De la etapa iniciada en 1983 es el edificio para capacitación de la Policía Judicial. El 10. de agosto de 1984 se mostró al Presidente de la República, en la visita que éste hacía al Instituto, el proyecto del nuevo edificio. En 1986 conoció las instalaciones casi concluidas, aunque aún no empleadas en su destino por la situación transitoria que generó el reacomodo de la Procuraduría a partir de los sismos de 1985.

Se debe ponderar el esfuerzo por hacer del Instituto un organismo verdaderamente “nacional”. En esta empresa figura su creciente desempeño como órgano asesor de preparación legislativa, sede de cursos y conferencias, prestador de servicios de capacitación a servidores públicos de entidades federativas, etcétera.

En el llamado Sistema Nacional de Procuración de Justicia, que se perfila en los últimos años, el

Instituto ocupa un lugar importante. Se previno al inicio de 1987 el establecimiento de un Consejo Consultivo en el que participan todos los Procuradores Generales de Justicia del país.

La obra bibliográfica del Instituto ha sido abundante y valiosa.

## **22. Campaña contra el narcotráfico. “El esfuerzo de México”**

La campaña contra el narcotráfico se desarrolla desde hace décadas. Con el paso de los años y la drástica variación del problema, ha tomado nuevo sentido.

La farmacodependencia asumió características diversas al concluir las guerras localizadas de Corea y Vietnam y al aparecer en la escena la rebelión juvenil contra un mundo insatisfactorio.

México participó esforzadamente en la campaña contra el narcotráfico. Cumplía sus propias leyes y los convenios internacionales que había suscrito. Nuestro país intervino, por conducto de la Procuraduría, en varios foros internacionales. Mantuvo atención en el trato de este asunto con los Estados Unidos. No se perdía de vista la experiencia de la primera operación interceptora unilateral, en la frontera norte, en septiembre y octubre de 1969. Numerosas felicitaciones recibió México. Este era el panorama en 1982, que se mantuvo hasta los primeros meses de 1985.

La campaña contra el narcotráfico ha llegado a ser un tema descollante en las tareas de la Procuraduría. Severos problemas condujeron a una renovada percepción del fenómeno. Se le reubicó, por parte de México, en el contexto internacional. Se cargó el acento donde es debido: no apenas en los síntomas, sino sobre todo en las causas.

México ha expuesto con énfasis su preocupación por hechos amenazadores, características de la delincuencia moderna: “narcopolítica”, “narcocultura”, narcoeconomía”. La mención de estos conceptos hace ver el cambio en la naturaleza del problema. Deben cambiar, con igual hondura, los medios para enfrentarlo. A ello se opone la visión simplista o maniquea que nuestro país impugna. No la objeta sólo por equivocada; además, por ineficiente.

La reacción del narcotráfico contra los apreciables avances de la campaña mexicana al concluir 1984, produjo delitos que, a su vez, dieron motivo a reacciones unilaterales excesivas en la frontera norte del país. En esta secuencia destaca el homicidio, en Guadalajara, en febrero de 1985, del norteamericano Camarena y del mexicano Zavala. Pocos días después se produjo la segunda operación intercepción.

Los sucesos dieron lugar a la revisión del tema por México y Estados Unidos. No fue fácil. No lo será. Es indispensable lograr objetividad y honrada colaboración en un ámbito complejo, que fragua graves problemas.

Lo cierto es que contra el narcotráfico, que crece en el mundo, México siguió fortaleciendo su tarea. Para ello se hizo frente a errores y corrupciones, que en ninguna parte tienen carta de ciudadanía. Como el tráfico de drogas, rebasan fronteras.

Se hizo una amplia reforma legislativa para contar con normas modernas. Prosiguió el trabajo coordinado con el Ejército y la Armada. Creció la proporción de recursos de la Procuraduría que se destinan directamente al combate contra el narcotráfico: en el presupuesto de 1987, el sesenta por ciento. Esto significa doce puntos más que en 1986. No aumentó el apoyo financiero norteamericano para el programa bilateral. En cambio, los recursos mexicanos se elevaron ininterrumpidamente. Esto, a pesar de la estrechez presupuestal.

Ante una opinión pública crítica, alimentada por dichos superficiales o maliciosos, fue preciso explicar una y otra vez la naturaleza del problema, sus características, el estatuto multilateral y bilateral, los obstáculos externos e internos. Esta labor explicativa ha sido indispensable. Lo seguirá siendo, sin duda.

Hacia el exterior, se acentuó el trato con los Estados Unidos y con varios países de América Latina. El tema se mantuvo en la agenda de las reuniones entre Presidentes. Entre marzo de 1985 y enero de 1987, los Procuradores de México y Estados Unidos se entrevistaron en seis ocasiones. El problema se abordó en la Comisión Binacional México-Estados Unidos. También, en las Reuniones Interparlamentarias.

Fue preciso reforzar la relación con países de América Central y América del Sur, principalmente Colombia. Errores y excesos, observación y análisis insuficientes, crearon problemas. El Procurador de México viajó a ese país, así como a Venezuela, Costa Rica, Perú y Bolivia.

El Presidente De la Madrid tomó la iniciativa de convocar a una reunión ministerial de los países del Continente Americano más afectados por el narcotráfico y la farmacodependencia. Así se realizó la Reunión Regional de Ministros y Procuradores Generales de Justicia en Puerto Vallarta, Jalisco, del 8 al 10 de octubre de 1986.

A esta novedosa reunión, que se desarrolló sin otra agenda que el enunciado de los grandes temas -narcotráfico y farmacodependencia- acudieron Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Jamaica, México, Panamá, Perú y Venezuela". Se adoptó, por consenso, la "Declaración de Puerto Vallarta". Por muchos motivos es notable este documento. Uno de ellos, no menor, es el enfático reconocimiento de que es preciso atacar seriamente las causas del narcotráfico.

La estadística prueba la tendencia preocupante al crecimiento de la delincuencia internacional. Los mismos datos muestran, empero, el trabajo vigoroso de México. Son los hechos. A esto se denomina "el esfuerzo de México". Se lucha contra la actividad ilícita, que se vale de "las leyes de la economía ". Hora es de que se adviertan los profundos factores económicos de esta delincuencia. El tráfico de drogas es un deplorable caso de comercio exterior lucrativo, en contraste con la decadencia que muchos productos lícitos sufren en los mercados internacionales. Esta situación ha sido denunciada por funcionarios y analistas.

La destrucción de plantíos de amapola y marihuana aumentó apreciablemente en el territorio nacional. Como indicador elocuente cabe decir que si en 1979 los decomisos de cocaína en México fueron de 40 kilos, en 1985 excedieron dos toneladas: 2,556 kilos. En 1986 estuvieron por encima de cinco toneladas: 5,321 kilos. Para referencia, esto significa que en México, donde el consumo de cocaína es muy reducido, en un año (1985) se decomisó mayor volumen de esta droga que en todos los países de Europa Occidental, sumados. En éstos el consumo de aquella sustancia es apreciable. Hasta el 31 de mayo de 1987, los decomisos ascendían a 3,232 kilos. No se llegó a este volumen en el conjunto de la década 1975-1984: en esos diez años, 2,303 Kilos.

Entre enero de 1985 y mayo de 1987, en México fueron decomisadas más de once toneladas de cocaína. Difícilmente habría un resultado nacional comparable, en términos proporcionales.

También creció el número de individuos detenidos y procesados por delitos contra la salud, entre ellos delincuentes importantes, miembros de corporaciones policiales, servidores públicos. Más de nueve mil presuntos infractores fueron presentados ante la justicia penal en 1986.

Cambió la estructura de la población penitenciaria. surgieron nuevos problemas en las prisiones. Una cuarta parte del número total de reclusos en cárceles mexicanas se integró con reos del fuero federal, procesados o sentenciados. En la ciudad de México, la proporción Federal se elevó a un tercio del total de reclusos. El ochenta por ciento de los reos federales son inculcados o sentenciados por delitos contra la salud.

Esas cifras entran en violento contraste con la hipótesis que se pudiese construir sobre la relación cuantitativa entre delitos del fuero federal y del fuero común en la ciudad de México y en los

Estados Unidos. La hipótesis supondría una proporción mucho mayor de reclusos del fuero común.

En estos años se debatió la presencia en México de agentes del organismo norteamericano denominado Drug Enforcement Administration (D.E.A.). Se discutió, entre interrogantes y sospechas, el marco jurídico policial. Se desconfió de la veracidad de los datos sobre destrucción de plantíos ilícitos. Por eso fue preciso reaccionar con amplia, detallada y puntual información.

En el Pleno y ante las Comisiones de las Cámaras se presentó el Procurador para examinar asuntos referentes a la Campaña contra el narcotráfico. Lo mismo en reuniones con miembros de la judicatura federal. En estas tareas han participado, asimismo, otros funcionarios de la Procuraduría, especialmente la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, a cuyo cargo se encuentra la campaña contra el narcotráfico.

Por vez primera la Procuraduría hizo llegar a las Cámaras del Congreso de la Unión copia de todos los documentos existentes en el archivo de la Dependencia acerca de la relación entre México y Estados Unidos en la campaña contra el narcotráfico.<sup>157</sup> Por primera vez, también, se contó con un sistema de información diaria sobre la localización de plantíos ilícitos. Desde junio de 1986, este informe se entrega a las Cámaras del Congreso y a las Secretarías de Estado que, en función de su competencia, deben conocer estos hechos. En rigor, se trata de un informe abierto, al que hay fácil acceso.

La posición mexicana ante este problema mundial, quedó de nuevo establecida en la útil Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, convocada por la Secretaría General de Naciones Unidas y celebrada en Viena, del 17 al 25 de junio de 1987.

## 23. Participación social

Como se indica en otros párrafos, la participación social ha sido un signo importante de la Administración que se inició al final de 1982. Es cauce para la procuración de justicia democrática. Importa este conveniente calificativo.

Dicha participación, que incorpora nuevos estilos y funciones en la procuración de justicia, sustentó la Consulta Nacional cumplida durante el primer semestre de 1983. Prestó base a los encuentros comunitarios en los que luego se haría el “juicio de la justicia”, a lo largo de varios años. Está en el origen del Ministerio Público Federal Itinerante. Determina la comparecencia del Ministerio Público y la Policía Judicial ante la comunidad.

Requiere consideración especial un programa novedoso que rápidamente evolucionó, conocido por las siglas ADEFAR. Al avanzar la campaña contra el narcotráfico, se subrayó la necesidad de actuar frente a la farmacodependencia. No sólo terapias; principalmente movilización comunitaria, preventiva y correctiva. Así apareció el programa de Atención a la Delincuencia asociada a la Farmacodependencia. Poco después, por sugerencia de las autoridades sanitarias, se evitó hablar de “delincuencia”. Ganó en amplitud el proyecto: Atención de la Farmacodependencia (ADEFAR).

Comenzó la formación de unidades de participación comunitaria. Tomaron el nombre de comités. En poco tiempo se multiplicaron, bajo la presidencia de las autoridades estatales y municipales, con el impulso de los Agentes del Ministerio Público Federal y bajo la responsabilidad de la Dirección de Participación Social. Esta unidad condujo, proyectada en diversos ámbitos, la tarea de participación comunitaria posterior a la Consulta Nacional. Siempre, con la más amplia intervención de particulares, representantes de organismos o grupos sociales.

Ciertos de que la genuina movilización comunitaria se traduce en el éxito de estos trabajos, se evitó que ADEFAR quedara confinado como programa burocrático. Debía alentar el entusiasmo social. En poco más de dos años, quedó instalado un millar de comités en el país.

La presencia del Ministerio Público en ADEFAR, como en otras áreas de participación social, merece examen. Ha sido una modificación de rumbo o, como se indicó, de estilo en este servicio público. El Ministerio Público dio el imprescindible apoyo administrativo para ADEFAR: la estructura, el andamiaje. Con ello sirvió a una causa comunitaria. Pero por otro lado, esa nueva actividad o perspectiva renovó al Ministerio Público, hacia dentro y hacia fuera. No dejó de ser fiscal, pero progresó en dimensión: fue visto, y se vio a sí mismo, como funcionario-ciudadano apto para ingresar en más amplios horizontes. El Ministerio Público Federal hizo mucho por ADEFAR. También a la inversa: ADEFAR ha hecho mucho por el Ministerio Público Federal. Ha contribuido a su progreso histórico.

## **24. Presentación ante órganos legislativos y foros judiciales**

Hasta 1982 no había antecedente de que el Procurador de la República informara personalmente ante los órganos legislativos. Se alude a presentaciones semejantes a las comparecencias que el artículo 93 de la Constitución pone a cargo de otros funcionarios. En la relación constitucional de comparecientes no figura el Procurador.

La costumbre de que el Titular de la Procuraduría rinda informe, formule comentarios y responda a preguntas de los legisladores, se inició ante el Pleno de la Cámara de Senadores el 27 de diciembre de 1982.

Otras presentaciones ante el Pleno del Senado habría el 14 de diciembre de 1983,<sup>158</sup> el 6 de noviembre de 1985<sup>159</sup> y el 18 de diciembre de 1986,<sup>160</sup> ante la Comisión de Justicia del Senado, el 1o. de junio de 1984; en una reunión de trabajo de la comisión que examina problemas de narcotráfico, el 23 de febrero de 1987. En esta oportunidad, el Procurador informó de su participación en la Comisión Binacional México-Estados Unidos.

Actividad similar se desarrolló ante los Diputados Federales. En efecto, el Procurador se presentó ante la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, por primera vez, el 8 de abril de 1986.<sup>161</sup> Posteriormente, en reuniones celebradas en Cuernavaca, el 26 de junio de 1986, y en Uruapan, el 29 de noviembre del mismo año.<sup>162</sup> Asimismo, conjuntamente con el Secretario de la Reforma Agraria, en la ciudad de México del 10 de junio de 1987, ante las Comisiones de Justicia y de Reforma Agraria.

En otros momentos, se rindió informe directo a las Comisiones Unidas de Justicia y Puntos Constitucionales, el 2 de septiembre de 1984, y a una subcomisión de la Comisión Permanente del Congreso, el 24 de mayo de 1985.

De esa suerte, comenzó un diálogo útil con los legisladores. Se planteó el estudio de numerosas puntos jurídicos e institucionales, no menos que de los problemas que implican la función policial y la campaña contra el narcotráfico.

También hubo presentación de temas ante los juzgadores. El 6 de mayo de 1987, el Presidente de la República inauguró la Segunda Reunión Nacional de Jueces de Distrito. Requirió comprensión y acción en el combate al narcotráfico, en un acto de respetuosa colaboración entre Poderes. Calificó al narcotráfico como “cuestión de Estado”. Ese mismo día, funcionarios del Poder Ejecutivo expusieron ante los jueces de Distrito informes y consideraciones a propósito de este grave problema: los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y los Procuradores de la República y del Distrito Federal.

## **25. Consecuencias de los sismos de 1985**

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 produjeron grandes daños en la ciudad de México. El mayor, la pérdida de millares de vidas; además, quedaron en

ruinas viviendas, edificios públicos y privados, escuelas, hospitales, salas de espectáculos. Entre las instituciones afectadas figuró la

Procuraduría de la República.

Quedaron inútiles los dos edificios principales de que disponía, donde se hallaba la mayoría de unidades técnicas y administrativas: la torre B del Conjunto Pino Suárez, con veinte pisos, y el inmueble central en Eje Lázaro Cárdenas, con quince pisos.

Esos sismos, en los que perdieron la vida cinco servidores de la Procuraduría, obligaron a decisiones importantes. Se apoyaron, en buena medida, con la desconcentración desenvuelta antes de los sismos. Se aceleró el avance de la desconcentración. Más de doscientos colaboradores de la Procuraduría, número importante en la planta de ésta en la ciudad de México, tomaron con libertad la decisión de distribuirse en ciudades de provincia. De esta coyuntura provino la creación de las Delegaciones de Procedimientos Penales en el Distrito Federal.

Se quiso reacomodar las oficinas en un edificio que las concentrara. Habían quedado dispersas, en lugares inadecuados. Hubo obstáculos que impidieron alcanzar pronto este objetivo. No se disponía fácilmente de edificios en la ciudad de México. Después de examinar las posibilidades, se resolvió erigir un edificio central para la Procuraduría y rehabilitar la parte que esta Dependencia tiene en el inmueble ubicado en López 12, conocido como “Anexo de López”.

Al principio de esta Administración no se consideró siquiera la construcción o compra de un edificio para la Procuraduría. No había condiciones económicas para ello. Los recursos disponibles debían destinarse a otras tareas, urgentes e indispensables. Se mantuvo sin cambio el predio de la Procuraduría en una manzana de la colonia Guerrero, cuyos límites son paseo de la Reforma, Violeta y Soto.

Es interesante apuntar que la Procuraduría General de la República no había contado con un edificio erigido específicamente para sus necesidades, a diferencia de la mayoría de las Dependencias del Gobierno Federal y de múltiples organismos paraestatales. Estuvo en inmuebles habilitados, adaptados.

Se emprendió, pues, la construcción del edificio principal con alrededor de once mil metros cuadrados de construcción. Además, se hizo la rehabilitación del anexo de López.

No sobra decir que buena parte de los recursos destinados a estas obras provienen de aseguramientos en efectivo. Estos recursos están sujetos a un manejo claro y legítimo: el numerario asegurado se entrega a la Tesorería de la Federación, a título precario, por estar supeditado a las decisiones judiciales respectivas. La autoridad presupuestal dispone un incremento en el gasto de la Procuraduría por cantidad equivalente a esos depósitos. Si los tribunales resuelven el decomiso, quedarán firmes los ingresos; en caso contrario, la Tesorería da cumplimiento al mandato judicial que ordena la devolución.

## **26. Casos notables**

Al inicio de estas notas se mencionó que la Procuraduría ha intervenido, conforme a sus atribuciones, ante tribunales del país y extranjeros. Lo ha hecho en millares de casos. No es pertinente que aquí se individualicen algunos, porque esto conduciría a tratar de personas específicas y de las conductas en que han incurrido. Empero, consta que la Procuraduría no ha rehuído la explicación de acciones. Sus funcionarios lo han hecho invariablemente en diversas tribunas: las del Congreso; no menos, las de la prensa, siempre desechando disputas personales y señalamientos peyorativos. En ocasiones, se ha publicado el informe necesario, en que se deja constancia, tan pormenorizada como es preciso, acerca del asunto debatido.

Cabe mencionar que la Procuraduría intervino, al amparo de la legislación que funda las actividades del Ministerio Público, en casos litigiosos notables, sin precedentes; al menos, sin precedentes cercanos. En este orden figuran el procedimiento de desafuero y posterior juicio penal de un

Senador; la extradición, requerida a Estados Unidos y concedida, de un exfuncionario del sector paraestatal, hecho a Chile y negado por las autoridades de este país en virtud de razones políticas; el aseguramiento de depósitos en instituciones bancarias de Suiza, etcétera. Son numerosos los casos notorios conectados al narcotráfico, a veces con participación delictuosa de funcionarios.

La Procuraduría ha debido salir al paso de rumores e inculpaciones difundidas en medios noticiosos extranjeros. Cada vez que se produce y conoce un señalamiento atribuido a fuentes “confiables” o a informadores oficiales, la Procuraduría ha solicitado pruebas, conforme a Derecho, para proceder en consecuencia. Se ha hecho por escrito, formalmente y por conducto de las autoridades respectivas; a menudo, el conducto diplomático. La Procuraduría no se ha desentendido de estos asuntos. Al respecto, la guía de conducta señalada por el Presidente de México ha sido clara y pública.

## **27. Obra editorial**

La Procuraduría General de la República debe desarrollar amplias tareas de difusión sobre el sistema jurídico mexicano y sus manifestaciones en los servicios de procuración y administración de justicia. Se trata de prestar al público general, no menos que al especialista, las características y las aplicaciones del orden jurídico patrio. Por ello, la Procuraduría inició un extenso trabajo editorial, con diversas vertientes.

Encargada la Procuraduría, por sus ordenamientos y por el Presidente de la República, de alentar la reforma jurídica en materia de justicia, a ésta se dedicaron dos series de volúmenes, que constituyen historia y presentación de esa reforma. Por una parte, se cuenta con la serie de seis libros de formato pequeño en los que aparecen los ordenamientos más importantes, comentados por especialistas. Se sirve a la divulgación. Por otro lado, destaca la serie iniciada en 1984 con un voluminoso libro que reúne estudios dedicados a “La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia”.

Se sumarían otros acerca de la reforma jurídica en años posteriores.

En la tarea editorial ostenta un sitio descallante la “Obra Jurídica Mexicana”. Los primeros tres tomos quedaron impresos en 1985, para circular en 1986. Un cuarto tomo apareció en julio de 1987. A esta fecha, otro más se prepara. Es éste uno de los más importantes estudios panorámicos que se haya hecho sobre el sistema jurídico mexicano, observado a lo largo de su historia y en sus diversas ramas.

Los cuatro tomos iniciales incorporan ensayos de setenta juristas de diversas generaciones: desde maestros consagrados hasta jóvenes catedráticos e investigadores. Por supuesto, la “Obra” da hospitalidad a todas las corrientes del pensamiento jurídico.

El nombre de esta colección de estudios expone su carácter y su intención: hacer una obra, en el sentido editorial de la palabra, que brinde testimonio de la obra jurídica mexicana, en la acepción sustantiva de ésta. Se advierte que la “Obra” no ha concluido, como tampoco el desarrollo del derecho Patrio. Queda abierta, entonces, a que se añadan nuevos volúmenes.

Otra manifestación del trabajo editorial es la “Revista Mexicana de Justicia”. Al concluir 1982, la Procuraduría General de la República editaba la “Revista Mexicana de Justicia”; la del Distrito Federal publicaba “Revista Mexicana de Derecho Penal”; y el Instituto Nacional de Ciencias Penales respondía por la “Revista Nacional de Ciencias Penales”. Era evidente la conveniencia de agrupar las publicaciones en una sola, a la que concurrían los recursos de las tres instituciones.

Entonces comenzó la actual época de la “Revista Mexicana de Justicia”, con apreciable valor como órgano de estudio y difusión jurídica. En sus páginas figuran ensayos sobre distintas especialidades del Derecho. Orgánicamente, el contenido se distribuye en doctrina, normatividad, reseñas bibliográficas, jurisprudencia e información. Esta Revista tiene ya un sitio respetable entre

las publicaciones mexicanas de su género.

En la tarea editorial de la Procuraduría deben figurar impresos que sirvan como instrumento de consulta para el servidor público y que informen sobre normas y actividades de la Institución. En este campo aparecieron, por ejemplo, los informes anuales de labores; libro de guía o “Manuales” para el estudio de los delitos contra la salud y de los cometidos en el tránsito de vehículos; un “Manual”, asimismo, sobre la actuación del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo. Son obras novedosas e importantes.

Fueron publicados, en un volumen, los acuerdos y las circulares vigentes; en otro, la ordenación de los delitos que aparecen en las leyes federales. Se inició la difusión de tesis de jurisprudencia definida, por especialidades. Apareció, en dos tomos, la “Memoria de la Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia de 1986”.

En folletos sencillos se dejó constancia de conferencias, informes, programas, entrevistas, discursos, disposiciones orgánicas y presupuestales, estadísticas,

etcétera. Cuando fue preciso, se contó con publicaciones en inglés. se hizo la edición de manuales de organización y de otros libros: el que muestra el “Sistema Integral de Desconcentración de la Procuraduría General de la República”, impreso en julio de 1986, y el relativo al Ministerio Público Federal Itinerante. Otro se preparó acerca de comparecencias del Ministerio Público y la Policía Judicial ante la Comunidad.

Es importante la serie de Informes de la Campaña contra el Narcotráfico, una especie de “libros blancos” sobre el tema. En volúmenes extensos se expone esta tarea, por períodos anuales. El primer libro de su género se dedicó al informe de 1985. Otro más se destinó al informe de 1986. Así se documenta, con detalle, el gran esfuerzo de México.

A lo anterior se agrega el material informativo para la participación social; ADEFAR, principalmente. Como órgano de difusión interna, para el personal de la Procuraduría, se publicó “Comunidad”.

[28.- Algunos Servidores de la Procuraduría en este Período.](#)