

Concepto de Procuraduría

Pedro Ojeda Paullada

En su vertiente penal, las procuradurías de justicia cumplen un papel fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley y la representación social en la persecución de los delitos y, en sus vertientes civil y administrativa, para la defensa de individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos y para acceder al sistema de justicia. Por ende, las procuradurías sustentan su legitimidad institucional en la historia y en la protección de los derechos del ser humano.

La procuración de justicia implica la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, y al no estar circunscrita únicamente al ámbito penal y a la persecución de delitos, sino que, en múltiples aspectos, defiende los intereses de la sociedad y los de grupos sociales desprotegidos, podemos señalar que el procurator (retomando su etimología romana) tutela, representa, y reitera en la acción cotidiana su compromiso indeclinable de actuar conforme a la ley, con lo cual obtiene el reconocimiento social que merece todo aquél que está al servicio de la justicia.

The Proctorship Concept

Pedro Ojeda Paullada

In their penal attributions, the proctorships of justice play a fundamental role to guarantee the fulfilment of the law and the social representation in the prosecution of offences, and in their civic and administrative attributions, they are in charge of defending individuals and social groups that experience difficulties in defending their rights and getting access to the judiciary system. Therefore, the proctorships sustain the institutional legitimacy in history and the protection of the human rights.

The management of justice implies the task of guaranteeing the fulfilment of the judiciary rules, and not being exclusively limited to the penal aspects and the prosecution of offences, but also active in the defence of the society's and the socially disadvantaged groups' interests, we can conclude that the procurator (returning to its original Roman etymological meaning) tutors, represents, and reiterates in its everyday action his/her indeclinable compromise of acting in strict observance of the law, with which he/she obtains the social recognition awarded to any individual loyally serving the law.

Concepto de Procuraduría

Pedro Ojeda Paullada

1. Introducción

A lo largo de la historia una de las misiones prioritarias permanentes del Estado ha sido la procuración de justicia, piedra de toque para que podamos hablar de un verdadero Estado de Derecho.

Solemos vincular a la procuración de justicia con el Ministerio Público y la persecución de los delitos, y si bien esto no es erróneo, se trata de una verdad parcial. El Procurador es un representante no únicamente de intereses particulares sino que, en atención a su propia etimología, debe cuidar, debe velar por el respeto a los derechos de la sociedad en su conjunto. Por ello, en esta aportación recordaremos la existencia de antecedentes de suma importancia que han delineado los matices de nuestra actual procuración de justicia: el procurator y el pretor en el Derecho Romano; los procuradores y solicitadores, conocidos como trampistas, en el

Derecho Prehispánico, los procuradores de pobres en el Derecho Indiano y en el México Independiente con Ponciano Arriaga, el Procurador General de la República adscrito, en principio, al Poder Judicial para asentarse, desde 1900, en la administración pública; la Procuraduría de Pueblos, antecedente de la actual Procuraduría Agraria, hasta llegar a nuestro sistema de justicia actual con un mar de procuradurías como la del consumidor; la de protección al ambiente, la de la defensa del trabajo, la burocrática, la social, la de vecinos, la del menor, la del anciano, la militar, y por supuesto, para la defensa de los derechos humanos, antecedente de nuestro ombudsman nacional.

En todos los casos, con un común denominador que se expresa como acceso a la justicia, aunque en muchas ocasiones, los resultados no han sido los esperados, y no pocos los indicadores que acreditan la existencia de una crisis en nuestro sistema de procuración de justicia.¹

II. Antecedentes

Diversos autores nos recuerdan el devenir histórico de la procuración de justicia. Ahora bien, podemos advertir cuando menos la existencia de una doble vertiente en los antecedentes: aquellos que versan sobre figuras encargadas de la formulación de denuncias, y de la persecución de los delitos, y en otra vertiente, advertimos la presencia de procuradores como letrados o representantes que brindan asistencia jurídica a individuos o grupos desprotegidos. Dicha doble vertiente continúa hasta la fecha.

En la antigua Grecia, encontramos figuras como los *temosteti* que eran denunciadores; los *éforos*, encargados de evitar la impunidad cuando el agraviado no acusaba.² Solón fue uno de los *temosteti* que procuró justicia y reformó al *Aerópago*, proporcionándole la facultad de vigilancia de la aplicación de la ley y procurar justicia en asuntos de homicidio y de atentados en contra de la seguridad del Estado y del exacto cumplimiento de la constitución democrática.³

En el Derecho Romano aparece la *pretura* en el año 367 a. de J.C., y el pretor tenía la función de administrar justicia a personas provistas del acceso a las *legis actiones*⁴ y si bien existían otras fi-

guras como los *quaestori*, *curiosi*, *stationari* o *irenarcas*, *advocati fisci* y los procuradores⁵ *Caesaris*, es el pretor romano la figura histórica que tiene los perfiles embrionarios de un procurador de justicia actual.⁶

Durante la Edad Media destacan tres figuras fundamentales: los Procuradores del rey,⁷ el Attorney General,⁸ y el Ministerio Fiscal.⁹ Más adelante, encontramos en las Partidas, al Patronus fisci, “ome puesto para razonar e defender en juicio todas las cosas e los derechos que pertenecen a la Cámara del Rey”.¹⁰

En el México prehispánico, si bien el historiador jesuita Francisco Javier Clavijero declara que no había abogados, sino que sólo se preparaban hombres para la judicatura, Fray Bernardino de Sahagún señala, en el ámbito de los Tribunales Menores Urbanos, la existencia de los que él llama trampistas: procuradores y solicitadores, a quienes coloca entre brujos, hechiceros, astrólogos y “nigrománticos”. “El procurador favorece a una banda de los pleitantes, por quien es su negocio, vuelve mucho y apela, teniendo poder y llevando salario por ello... El solicitador nunca para, anda siempre solícito y listo... muchas veces deja de comer y de dormir, y anda de casa en casa solicitando los negocios, los cuales trata de buena tinta, y con temor o recelo, de

que por su descuido no tengan mal suceso los negocios. El mal solicitador es flojo y descuidado, lerdo y encandilador para sacar dineros y fácilmente se deja cohechar, porque no hable más en el negocio o que mienta, y así suele echar a perder los pleitos".¹¹

Durante la colonia, la administración de justicia pertenecía a las Audiencias. La Audiencia de México, claro ejemplo de la fusión entre la justicia y la administración política, era chancillería y conocía de las causas tanto civiles como criminales, en tres salas. El Presidente nato de la Audiencia de México fue el Virrey de la Nueva España, y por debajo de él, existía una serie de funcionarios y empleados públicos, denominados subalternos, entre ellos, los procuradores¹² que intervenían en los procedimientos cuando estaban involucrados menores de 25 años o indios.

Si bien en la baja Edad Media se planteaba la necesidad de que la Corona estuviera representada en los tribunales superiores, el valor defendido no sólo radicaba en la Ley, sino en el poder y autoridad del Soberano. Más adelante, a falta de algún particular, o en su refuerzo, el Fiscal actuaba como acusador; mas no lo hacía en nombre de la sociedad ni pretendía salvaguardar los valores sociales. Lo hacía como manifestación del poder del mismo Monarca, quien en virtud de su señoría natu-

ral debía defender a sus vasallos. Así, no es sino hasta la aparición de la corriente racionalista según la cual las leyes son dadas en función de un bien social, cuando se empieza a ver el sistema de fiscalías como representante de la sociedad.¹³

En relación con la época colonial las Leyes de Indias¹⁴ nos aportan información interesante.

Señalan que otro tribunal ordinario era el Consejo real y Supremo de Indias, encabezado por el Presidente, y con Ministros funcionarios y subalternos, entre ellos un procurador de pobres que generalmente, asumía la defensa del inculcado.¹⁵ Transcribimos a continuación algunas de ellas:

Ley décimo quinta: Que den a los procuradores el conocimiento que les pidieren de los papeles que les entregaren.

Ley décimo novena: Que para las probanzas que se hubieren de hacer por receptor, el abogado, y procurador entreguen el interrogatorio dentro de seis días, o le paguen el salario.

Ley vigésimo quinta y Ley vigésimo séptima: Que el salario del abogado y procurador de pobres no se pague de la real hacienda.

Ley vigésimo sexta: Que los abogados no dilaten los pleitos, y de los indios se paguen con moderación y que los abogados de pobres asistan a la vista de cárcel, y los procuradores los preven- gan con los procesos.

Por su parte, las Leyes VI y VII implican un antecedente de la procuración de justicia en materia agraria.

Ley sexta: Que las tierras se repartan con asistencia del Procurador del Lugar. Al repartimiento de las vecindades, caballerías, y peonías de tierra, que se hubieren de dar a los vecinos: Mandamos, que se halle presente el Procurador de la Ciudad o Villa donde se ha de hacer.

Ley décimo séptima: Que no se admita a composición de tierras, que hubieren sido de los Indios, o con título vicioso, y los Fiscales y Protectores sigan su justicia. Para más favorecer o amparar a los Indios, y que no reciban perjuicios: mandamos que las composiciones de tierras, no sean de las que los Españoles hubieren adquirido de Indios contra nuestras Cédulas reales, y Ordenanzas, o poseyeren con título vicioso, porque en estas es nuestra voluntad, que los Fiscales-Protectores, o de los de las Audiencias, si no hubiere Protectores-Fiscales, sigan su justicia, y el derecho, que les compete por Cédulas y Ordenanzas, para pedir nulidad contra semejantes contratos. Y encargamos a

los Virreyes, Presidentes y Audiencias, que les den toda asistencia para su entero cumplimiento.

En la Recopilación de 1680 se hace mención a dos fiscales: uno de lo Civil y otro de lo Penal. Posteriormente hubo un tercer fiscal también encargado de asuntos civiles. En 1777 se dictó un decreto por el que se creaba una Fiscalía más, especializada en los asuntos de la Real Hacienda. Conforme a la Constitución de Cádiz de 1812, correspondía a las Cortes determinar el número de magistrados que habían de componer el Tribunal Supremo y Audiencias de la Península y Ultramar. En octubre de 1812 se dispuso que en la Audiencia de México hubiera dos fiscales y, por decreto del 13 de septiembre de 1813, las Cortes dividieron los partidos judiciales y ordenaron que en cada uno hubiera un Promotor Fiscal que fuera letrado y nombrado por el jefe político superior de la provincia, oyendo el parecer de la Audiencia. Sus funciones principales eran: defender intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de la justicia.¹⁶

III. Génesis de la Procuraduría General de la República

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, da-

do en Apatzingán en octubre de 1814, se preveía la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal. En lo concerniente a la institución del promotor fiscal en los tribunales de circuito, se dijo que dichos tribunales se compondrían de “un Juez Letrado, un Promotor Fiscal... y dos asociados, según dispongan las leyes”.

Posteriormente, en las Bases para la Administración de la República, del 22 de abril de 1853, se establecía que “para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en punto de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación”.

En la Ley Lares, de diciembre de 1853, se señaló que el Procurador General de la Nación representaba los intereses del gobierno. En la Constitución de 1857 se incorpora la existencia del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial. En julio de 1862 se dicta el reglamento de la Suprema Cor-

te de Justicia, en donde se determinan como funciones del Procurador General las de intervenir en todos los negocios que, siendo ventilados en la Corte, implicaran algún interés en la Hacienda Pública. Durante esta época, podemos apreciar que el Procurador ya se ha convertido en el representante de la nación y que hacía pedimentos ante tribunales federales y juzgados de distrito.

Hacia el crepúsculo del siglo XIX se presentó ante el Congreso de la Unión, una iniciativa que suprimía los cargos de Fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, creando la Procuraduría General de la República, que absorbía las funciones del Ministerio Público.¹⁷ El artículo 96 de la Carta Magna reformado en 1900 quedó en los siguientes términos. “La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el artículo 21 que fundamenta la institucionalización del Ministerio Público, se vincula con el artículo 102, reformado en diciembre de 1994, que dispone que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador

General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.¹⁸

En el marco de la administración pública, destaca la Ley de Secretarías de Estado expedida por Venustiano Carranza en abril de 1917, con seis secretarías y tres departamentos. El Departamento Judicial recibió la denominación de Procuraduría General de la Nación. En abril de 1934 se expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en la que se incluyó a la Procuraduría General de la República.

Por último, si bien la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal¹⁹ señala como dependencias de la Administración Pública Centralizada a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a la Consejería Jurídica, la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²⁰ dispone en su artículo 56 que para los efectos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Procuraduría General de la República se considera parte integrante de la administración pública federal centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funciona-

rios y empleados, y en general, toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza de la institución.

La Procuraduría General de la República es la institución, por antonomasia, encargada de procurar justicia tanto en el orden federal como en el estatal²¹ ahora bien, como hemos dicho, los engranajes de la procuración de justicia no se agotan con la procuración de justicia en el ámbito penal, sino que también han existido otras instituciones que por su carácter histórico y por su función social, es menester incluir en este desglose.

IV. Procuraduría de Pobres

En nuestro país hubo intentos desde el siglo pasado por otorgar al hombre mecanismos de defensa frente al poder y para afrontar ancestrales injusticias sociales.

En 1847, el mismo año en que Crescencio Rejón introdujera el Amparo, el notable liberal Ponciano Arriaga propuso al Congreso de San Luis Potosí la creación de la Procuraduría de Pobres, con el propósito de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos, también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las perso-

nas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar.²²

La exposición de motivos contiene aspectos interesantes sobre esta figura:

- “Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida... se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la forma de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae sobre lo común no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos agentes públicos”.
- “¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre... Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico ¿A dónde, pues acudirá el desvalido? ¿qué recursos le presta la sociedad? ¿qué hará el pobre en medio de su desgracia?”.
- “Tal vez la intuición que hoy comienza bajo mis débiles auspicios, podrá dar los más felices resultados y con el tiempo no tan solamente economizar los padecimientos de nuestro pobre pueblo, sino también

operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus necesidades físicas y morales”.

Si bien esta institución no logró cabalmente sus resultados, ni trascendió en otras legislaciones del país, es un antecedente registrable sobre las instituciones para la protección de los derechos humanos.²³

V. De la Procuraduría de Pueblos a la Procuraduría Agraria

En diciembre de 1921 se publicó el Decreto que creaba las Procuradurías de Pueblos. El artículo 4o. disponía que “se establece en cada Entidad Federativa la Institución de Procuraduría de Pueblos, para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos, dependiendo el nombramiento y remoción de los Procuradores, de la Comisión Nacional Agraria”.

El 1o. de enero de 1934, el Partido Nacional Revolucionario, en su Plan Sexenal señaló que la Procuraduría de Pueblos coadyuvaría en el reparto agrario en los siguientes términos: “por conducto de la Procuraduría de Pueblos, se agitará conscientemente a los núcleos de población con objeto de que se

presenten todas las solicitudes de dotación de tierras, pues es el propósito del Ejecutivo Federal, dar el mayor impulso posible hasta llegar si no a la completa resolución del problema, en razón del tiempo, sí cuando menos a cumplir con el artículo 27 constitucional y con las aspiraciones de nuestras grandes masas de población rural en el mayor porcentaje posible, por ser ese problema uno de los que animaron los principios fundamentales de la Revolución y una de las conquistas definitivas que después de la lucha armada llegó a cristalizar en texto constitucional". Tan sólo dos semanas más tarde, la Procuraduría de Pueblos pasaría a formar parte del incipiente Departamento Agrario.²⁴

En julio de 1953 se dio otro paso en esta evolución cuando el Presidente Ruiz Cortines promulgó el Decreto que integraba la Procuraduría de Asuntos Agrarios. En los considerandos se reconoce que en diversas etapas históricas del proceso agrario ha sido necesaria la existencia de procuradurías encargadas de orientar y facilitar las gestiones de los núcleos de población ante las autoridades respectivas para la rápida solución de los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra, y que la creación de las procuradurías de asuntos agrarios activaría la solución de los problemas de la clase campesina. Los procuradores agrarios tenían a su cargo el asesoramiento gratuito de

los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales ante las autoridades y oficinas agrarias competentes.

Por otra parte, el artículo 30. del Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios²⁵ asignaba las siguientes funciones de carácter general: asesoramiento gratuito, a petición de parte, a los solicitantes de tierras y aguas, a los campesinos que han sido o en lo futuro sean dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, etcétera, que se susciten con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

En 1985 se reformó el artículo 27 constitucional la obligación del Estado de brindar asesoría legal a campesinos.²⁶ En abril de 1989 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cuyo artículo 17 se incluye a la Dirección General de Procuración Agraria, con el propósito de emitir las normas, lineamientos y disposiciones necesarias para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

Llegamos a 1992, y a la reforma al artículo 27 constitucional que, en su fracción XIX, dispone que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Se señala que la ley esta-

blecerá un órgano para la procuración de justicia agraria. Con esa base, la Ley Agraria²⁷ destinada su Título Séptimo a la Procuraduría Agraria definiéndola como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectoriado de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones señaladas en la ley.

En julio de 1992 se modificó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,²⁸ y el artículo 3o. se expresa que la Procuraduría Agraria, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, queda excluida de la observancia del presente ordenamiento. Finalmente, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996 estructura y establece las bases de su organización y funcionamiento:

La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de

la tierra y comunal, en los terrenos nacionales, en las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural. Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios. Proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como orientación y asistencia (artículo 4o.).

Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría estará a cargo de un Procurador Agrario, que representa a la Procuraduría y conduce la política de su actuación (art. 8o. y 11).

VI. Otras Procuradurías

Existe, con particular auge en las últimas dos décadas, una gama de organismos de carácter administrativo que tiene a su cargo la defensa de los derechos de la población en determinado tipo de relaciones jurídicas, así como a sectores desprotegidos.

VI.1. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

Es un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en el ámbito federal y del gobierno de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito

local, que tiene funciones de representación, asesoría, prevención, denuncia, coordinación y conciliación en beneficio de los trabajadores y de los sindicatos obreros. A pesar que desde 1929 se había federalizado la facultad de legislar en materia de trabajo y no obstante que el primer cuerpo normativo de alcances nacionales fue la Ley Federal del Trabajo como una de las autoridades laborales, es hasta el 11 de septiembre de 1933 cuando se publica el reglamento correspondiente a dicha dependencia. A este siguieron los de 24 de noviembre de 1944 y el vigente, de 2 de junio de 1975.²⁹

VI.2. Procuraduría Federal de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado

En el artículo 122 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se señala que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje contará con una Procuraduría para la defensa de los intereses de los trabajadores y que, en forma gratuita, los represente o asesore, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de la Ley. Un amplio porcentaje de demandas promovidas por dicha Procuraduría obtiene laudos favorables a los trabajadores, lo que habla de la buena marcha de dicho organismo en beneficio de los trabajadores al servicio del Estado.

VI.3. Procuraduría Federal del Consumidor

Se define como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.³⁰ Fue creada en Febrero de 1976, tiene *inter alia*, las siguientes facultades: representar los intereses de la población consumidora ante cualquier clase de autoridades administrativa y jurisdiccionales, representar colectivamente a los consumidores ante instituciones públicas u organismos privados, proveedores de bienes y prestadores de servicios; estudiar y proponer medidas encaminadas a proteger los derechos de los consumidores; asesorar a éstos en forma gratuita; denunciar ante las autoridades que correspondan los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida, y otras características de productos y servicios; conciliar las diferencias entre consumidores y proveedores fungiendo como amigable componedor entre las partes; en general, velar dentro de su ámbito de competencias por el cumplimiento de las leyes y de los reglamentos que rigen los asuntos relativos al consumo y a los servicios. Preside este organismo un Procurador Federal del Consumidor. Hasta el momento los resultados sociales de dicha Procuraduría han sido muy positivos. En su tarea permanente

de servicio social despliega una amplia campaña publicitaria a través de los más efectivos medios de comunicación masiva, con el fin de orientar a la población consumidora tanto en sus compras como en la obtención de servicios.

VI.4. Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima

Establecida en noviembre de 1983, con la función de recibir quejas ciudadanas e investigar sobre las mismas ante las autoridades municipales. Dicha institución se generalizó y se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal de Colima, señalando que los cabildos municipales pueden designar, a propuesta del Presidente Municipal a un funcionario con atribuciones de recibir e investigar las quejas de los habitantes del respectivo municipio, contra la actividad de la administración pública local, así como proponer soluciones y rendir los informes anuales correspondientes.³¹

VI.5. Procuraduría para la Defensa de los Indígenas. Procuraduría Social de la Montaña

En 1986, en Oaxaca, se creó la Procuraduría para la Defensa de los Indígenas, organizada en regiones para atender las diversas quejas. En 1987 se creó la Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero encargada de proteger los intereses de los indígenas.

VI.6. Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes

Apareció en 1988 en el marco de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos, fue la primera institución estatal mexicana nacida bajo la inspiración del ombudsman sueco.³²

VI.7. Procuraduría Social del Distrito Federal

Creada en enero de 1989, con la función de investigar las quejas que se presenten en contra de autoridades administrativas de la capital. Es un órgano desconcentrado del gobierno y se considera una instancia que atiende las quejas de los habitantes del Distrito Federal en asuntos administrativos y que tengan que ver con la prestación de servicios públicos.

VI.8. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Encuentra su fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con atribuciones *inter alia*, de vigilar el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica; recibir y canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias adminis-

trativas de la ciudadanía y de los sectores públicos, social y privados, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos; velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente; asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente, así como realizar auditorías ambientales y denunciar, ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efectos de proteger y defender al ambiente.

VI.9. Procuraduría de la Defensa del Menor

Esta instancia protectora de menores y en general de los integrantes del núcleo familiar, ha sido ampliamente reconocida por la labor social que realiza.

VI.10. Procuraduría de la Defensa del Anciano

Surgió en 1979 como Departamento del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), y su propósito esencial es procurar asistencia social a las personas con más de 60 años de edad, para asesorarlas en procedimientos jurídicos y en cuestiones de asistencia, además de orientarlos sobre sus derechos y obligaciones, tomando en cuenta que las personas de la tercera edad tienen derecho a ser tratados por las autorida-

des en forma cortés, respetuosa y digna en las instancias civiles, penales y de cualquier índole.

VI.11. Procuraduría General de Justicia Militar

Es el órgano del fuero de guerra instituido para inquirir sobre los actos ilícitos cometidos contra la disciplina militar, consignar a los inculcados ante los tribunales castrenses y realizar las actuaciones necesarias en los procesos para obtener las sentencias correspondientes, demandando su cabal ejecución. Igualmente cumple la misión de asesorar al alto mando en los negocios jurídicos de su competencia. Está encabezado por un Procurador, nombrado por el Presidente de la República, y debe tener título de Licenciado en Derecho, con grado de General Brigadier. Esta institución no sólo tiene el importante encargo de velar por el imperio de la legalidad, sino también el de asegurar la más recta y limpia conducta militar como principio ineludible y condición básica para el cumplimiento de los deberes militares.³³

VII. Conclusión

Como se ha visto, en su vertiente penal, las procuradurías desempeñan un papel fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley y la representación social en la persecución de los delitos, y en sus vertientes civil y admi-

nistrativa, para la defensa de individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos y para acceder al sistema de justicia. Por ende, las procuradurías sustentan su legitimidad institucional, en la historia, y en la protección de los derechos del ser humano.

La procuración de justicia implica la tarea de asegurar el cumplimiento de las normas jurídicas, y, al no estar circunscrita únicamente al ámbito penal y a la persecución de delitos, en múltiples aspectos defiende los intereses de la sociedad y de los grupos sociales desprotegidos. Podemos concluir que el procurator (retomando su etimología romana) tutela, representa, y reitera en la acción cotidiana su compromiso indeclinable de actuar conforme a la ley, con lo cual obtiene el reconocimiento social que merece quien está al servicio de la justicia.

Notas:

¹ En ese tenor señala el Programa Nacional de Procuración de Justicia 1995-2000, el Ejecutivo Federal parte del reconocimiento de errores y deficiencias y del grave deterioro en que se han visto inmersas las instituciones de procuración de justicia y particularmente los cuerpos policíacos, pero expresa una firme voluntad política para lograr su transformación, dentro del marco de la ley, y restablecer así la confianza ciudadana en sus instituciones y en el Estado de Derecho.

² García Ramírez, Sergio, **Curso de Derecho Procesal Penal**, Porrúa, México, 1989, p. 252

³ Benítez Treviño, H. **Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia**, Porrúa, México, 1994, p. 9

⁴ Margadant S., G. **Derecho Romano**, Esfinge, México, 1988, p. 143

⁵ Si bien en el derecho sustantivo la representación era casi desconocida, en el derecho procesal se permitía la representación con bastante generosidad: cualquier actor o demandado podía hacerse representar por un cognitor (instituido de manera muy formal) o por un procurator (un apoderado procesal instituido sin observar muchos requisitos, pero que debía dar fianza para garantizar que su apoderado reconocería lo efectuado por él, es decir, *la cautio ratam rem dominum habiturum*). En relación con este último, tenía todas las características de un *gestor negotiorum*, y podía estar encargado de uno o varios asuntos especiales, o bien su mandato era general y comprendía la administración del patrimonio entero: "*Procurator autem vel omnium rerum, vel unius rei esse potest...*" (en **Ulpiano, de procur.**, III, 3).

⁶ Benítez Treviño, op. cit. P. 13

⁷ Creados en 1303 por Felipe el Hermoso, Rey de Francia, quien dictó una ordenanza que los facultaba para representarlo ante los tribunales

⁸ Creado en Inglaterra en 1277, elegido y nombrado por el Rey, era el funcionario responsable de los asuntos legales de la Corona, y fungía como asesor jurídico del gobierno.

⁹ Creado por una ley del Fuero Juzgo en España: "*que no traten ello (el Rey y los obispos) el pleito por sí, más por sus mandaderos*".

¹⁰ Ley 12, Tit. 18, Part.4

¹¹ Sahagún, Fray Bernardino de, **Historia General de las Cosas de Nueva España**, t. II, p. 195 (citado por Romero Vargas Yturbe, I. **Organización Política de los Pueblos de Anáhuac**, Luciérnaga, México, 1957, p. 296

¹² Es fácil la confusión entre abogados y procuradores, pues la diferencia entre ellos es muy tenue. Ambos son letrados, pero un abogado era un perito en derecho que asesoraba a los legos, principalmente en los juicios, mientras que el procurador era un simple representante de las partes ante los tribunales; es decir, el primero daba consejos legales y el segundo realizaba las diligencias judiciales a nombre de su representado (nos refiere Teresa Lozano en **La Criminalidad**

en la Ciudad de México 1800-1821, Grupo Editorial Siete, México, 1996, p. 185).

¹³ Procuraduría General de la República, **Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República**, México, 1987, p. 14

¹⁴ Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias mandadas a imprimir y publicar por la Magestad Católica del Rey Carlos II (18 de mayo de 1680)

¹⁵ Son contratantes las diversas actitudes adoptadas hacia los Procuradores durante la colonia. Los conquistadores aducían que la existencia de abogados y procuradores en las nuevas tierras sirve únicamente para fomentar pleito y quitar sosiego y hacienda a los vecinos y moradores de ellas, y bajo el gobierno de Hernán Cortés, se pregonó "una cédula de su magestad para que no oviese en esta tierra letrados ni procuradores". El 5 de abril de 1528, Carlos V expidió una cédula para la real Audiencia de México: "Abogados y procuradores no los aya. Por parte de los conquistadores y pobladores de la dicha tierra, nos haya seydo fecha relación, que de aver en ella letrados y procuradores se siguen muchos males... pero que de no los aver nace otros inconvenientes... Me fue suplicado, y pedido por merced, diesse licencia, para q los pleytos no aya dilación, y las partes alcansen justicia" (*Cedulario de la Nueva España, 1563*, citado por Del Arenal Fenochio, J. **De Abogados y Leyes de Indias hasta la Recopilación de 1680**).

¹⁶ Procuraduría General de la República, op. cit., p. 15

¹⁷ Se puede leer en los incisos correspondientes de la iniciativa lo siguiente: "34. La voz fiscal designa a la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal. Procurador es el que, en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa, y ambas entidades indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal y de promover todo lo conducente a la eficacia de las prescripciones constitucionales

¹⁸ 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 la justicia sea pronta y expedita; pedir la apli-

cación de la 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 (acciones de inconstitucionalidad). 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. Hasta antes de la reforma, el Procurador tenía la responsabilidad de ser el consejero jurídico del gobierno. Ahora, dicha función corresponde a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 102, apartado A de la Constitución, y en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁹ Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976, artículo 2

²⁰ Diario Oficial de la Federación, 10 de mayo de 1996

²¹ El 12 de septiembre de 1903 se expidió la Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales, la que se organizó al citado Ministerio Público en forma jerárquica, dependiente del Ejecutivo de la Unión, creando varios procuradores de justicia como jefes del Ministerio Público para cada una de las regiones en que se dividió el país, y por lo mismo sirvió de modelo a los que fueron estableciendo de acuerdo con las legislaciones de las entidades federativas.

²² Quintana Roldán, C.F., Sabido Peniche, N., **Derechos Humanos**, Porrúa, México, 1998, p. 74

²³ Los primeros dos artículos del Decreto disponían: Art. 1o. Habrá en el Estado tres procuradores de pobres, nombrados por el Gobierno y dotados por el sueldo de mil doscientos pesos cada uno. Art. 2. Será su obligación ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltrato o tropelia que contra aquellas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

²⁴ Decreto que crea el departamento Agrario, Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1934

²⁵ Diario Oficial de la Federación, 3 de agosto de 1954

²⁶ Art. 27, f. XIX “Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá de las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos”.

²⁷ Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992

²⁸ Diario Oficial de la Federación, 14 de mayo de 1986

²⁹ Ramírez Reynoso, B., en **Diccionario Jurídico Mexicano**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa,

México, 1993, p. 2575

³⁰ Artículo 57 de la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, Diario Oficial de la Federación, (5 de febrero de 1976)

³¹ Quintana Roldán, C., op. cit. p.p. 80-81

³² Quintana Roldán, C., op. cit. p. 82

³³ Poder Ejecutivo Federal; **Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia 1995-2000**, Procuraduría General de la República, México, 1996, p. 48.