

127
2Ej.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

ORGANIZACION CONSTITUCIONAL Y
ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO
FEDERAL



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a:
OSCAR CARPIZO TRUEBA



México, D. F.

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

PAGS.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ORIGEN Y EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

1.- Origen	1
1.1.- Evolución de las Ideas Penales	1
a) La Venganza Privada	2
b) La Venganza Divina	2
c) La Venganza Pública	2
1.2.- Derecho Griego	3
1.3.- Derecho Romano	4
1.4.- Derecho de la Edad Media	5
1.5.- Derecho Español	6
1.6.- Derecho Francés	7
2.- El Ministerio Público en el Derecho Comparado	8
2.1.- Canadá	8
2.2.- Estados Unidos de Norte América	9
2.3.- República de Cuba	9
2.4.- República de Venezuela	10
2.5.- Noruega	11
2.6.- Finlandia	13
2.7.- Inglaterra	14
2.8.- Holanda	14
2.9.- China	15
2.10.- Rusia	15
2.11.- Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Guatema- la, el Salvador y Puerto Rico	17

3.- Origen y Evolución del Ministerio Público en el Dere - cho Mexicano.....	17
3.1.- El Derecho Penal Maya	18
3.2.- El Derecho Penal en el Pueblo Tarasco	18
3.3.- El Derecho Penal Azteca	18
3.4.- La Colonia.....	19
3.5.- Epoca Independiente	20
4.- Antecedentes Legislativos del Artículo 21 Constitu - cional.....	26
4.1.- Constitución Política de la Monarquía Española 1812...	26
4.2.- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano - 1822	27
4.3.- Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana - 1823	28
4.4.- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos - 1824	28
4.5.- Leyes Constitucionales de la República Mexicana 1836..	28
4.6.- Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales - 1836	29
4.7.- Primer Proyecto de Constitución Política 1842	29
4.8.- Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constitu- yente de 1842	30
4.9.- Bases Orgánicas de la República Mexicana 1842	30
4.10.- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexica - na 1856	31
4.11.- Proyecto de Constitución Política de la República Mexi cana 1856	31
4.12.- Constitución Política de la República Mexicana 1857...	31
4.13.- Mensaje y Proyecto de Constitución de Don Venustiano - Carranza 1916	32

4.14.- Presentación y Debate del Artículo 21 Constitucional - en el Congreso Constituyente de 1916	34
4.15.- Texto Vigente del Artículo 21 Constitucional	36
4.16.- Breve análisis del Artículo 21 Constitucional	37

CAPITULO SEGUNDO

LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL VIGENTE DERECHO -
MEXICANO.

1.- Concepto del Ministerio Público	39
2.- Competencia del Ministerio Público	42
2.1.- El Ministerio Público Militar	44
2.2.- El Ministerio Público del Fuero Común	45
2.3.- El Ministerio Público Federal	48
3.- Fundamentos Legales de la Procuraduría General de Jus- ticia del Distrito Federal	50
3.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	50
3.2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ...	50
3.3.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal....	51
3.4.- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito Federal	51
3.5.- Reglamento Interior de la Procuraduría General de Jus- ticia del Distrito Federal.....	51
4.- Otros Ordenamientos Jurídicos que fundamentan la actua- ción del Ministerio Público del Fuero Común	52
4.1.- Código Penal para el Distrito Federal 1928	52
4.2.- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Fe - deral 1931.....	52
4.3.- Código Civil para el Distrito Federal 1928	52
4.4.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Fe - deral 1932	52
4.5.- Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas 1934	52

4.6.- Ley de Responsabilidades de los Altos Funcionarios de la Federación y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios del Estado.....	53
4.7.- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero - Común del Distrito Federal 1969	53
4.8.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos 1972	53
4.9.- Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal 1974	53
4.10.- Reglamento de Tribunales calificadores del Distrito Federal 1970.....	53
4.11.- Reglamento de la Ley Federal de Armas y Explosivos - 1972	53
4.12.- Ley de Notariado para el Distrito Federal 1946	53
5.- Organización Administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	53
5.1.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal...	55
5.2.- Subprocurador de Averiguaciones Previas.....	57
5.3.- Subprocurador de Procesos	57
5.4.- Dirección General de la Contraloría Interna	58
5.5.- Dirección General de Averiguaciones Previas.....	58
5.6.- Dirección General de Policía Judicial.....	59
5.7.- Dirección General de Servicios Periciales	59
5.8.- Dirección General de Control de Procesos	59
5.9.- Dirección de Consignaciones	60
5.10.- Dirección de Representación Social en lo Familiar y - Civil.....	60
5.11.- Dirección General Técnica Jurídica y de Supervisión...	60
5.12.- Dirección General de Administración y Recursos Humanos.....	61
5.13.- Dirección de Administración.....	61

5.14.- Dirección de Recursos Humanos	61
5.15.- Dirección de Programación de Actividades y Recursos...	62
5.16.- Dirección del Instituto de Formación Profesional.....	62
5.17.- Dirección de Coordinación Interna	62
5.18.- Dirección de Prensa y Difusión.....	63
6.- Relación Jerárquica entre el Ministerio Público y la - Policía Judicial	63
7.- Relación Jerárquica entre el Ministerio Público y los- Servicios Periciales	76

CAPITULO TERCERO

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

1.- Antecedentes	80
1.1.- Epoca Precolombina	80
1.2.- La Colonia	81
1.3.- Epoca Independiente	82
1.4.- Constitución de 1917	84
2.- Administración Pública	88
2.1.- Concepto de Administración Pública	88
3.- Centralización Administrativa	94
3.1.- Concepto	94
3.2.- Poderes o Facultades que caracterizan a la Centraliza- ción	99
a) Poder de Decisión	99
b) Poder de Nombramiento	99
c) Poder de Mando	99
d) Poder de Vigilancia	99

e) Poder Disciplinario	100
f) Poder de Revisión	101
g) Poder para resolver conflictos de competencia	101
3.3.- Fundamentos Legales de la Centralización Administrativa.....	101
4.- Descentralización Administrativa	108
4.1.- Concepto	108
4.2.- Formas de Descentralización Administrativa	111
a) Descentralización por Región	111
b) Descentralización por Servicio	111
c) Descentralización por Colaboración	111
4.3.- Elementos que caracterizan a la Descentralización Administrativa	115
a) Personalidad Jurídica Propia	115
b) Autonomía Técnica y Orgánica	115
c) Patrimonio Propio	115
4.4.- Fundamentos Legales de la Descentralización Administrativa.....	119
5.- Desconcentración Administrativa	121
5.1.- Concepto	121
5.2.- Características de los Organos Desconcentrados	124
5.3.- Ventajas de la Desconcentración Administrativa	125
5.4.- Diferencias entre Desconcentración y Descentralización-Administrativa	125
5.5.- Fundamentos Legales de la Desconcentración Administrativa.....	126
6.- Las Empresas de Estado y Sociedades Mercantiles de Estado	128
6.1.- Concepto	128
6.2.- Fundamentos Legales de las Empresas de Estado y Sociedades Mercantiles de Estado	130

CAPITULO CUARTO

DESCONCENTRACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL -
DISTRITO FEDERAL.

1.- Introducción	134
2.- Antecedentes de la Desconcentración	136
3.- Programa de Desconcentración Administrativa	144
4.- Trascendencia Social de la Desconcentración	147

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo de investigación comprende un estudio analítico sobre la naturaleza jurídica, estructural y organización de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como órgano titular de la institución del Ministerio Público.

La idea central que motivo el desarrollo del opúsculo estudio fue la de realizar una monografía vinculada a mi experiencia profesional, principalmente en lo relacionado a la problemática que afronta la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para llevar a cabo su objetivo principal, es decir, coadyuvar en la administración y procuración de justicia en el Distrito Federal.

Podemos afirmar válidamente que el Distrito Federal presenta graves problemas en lo concerniente a la ágil y eficiente procuración de justicia para con su comunidad, toda vez, que observamos y vivimos una angustiante crisis económica que, aunada a la sobrepoblación, la miseria, la drogadicción, el alcoholismo, la neurosis colectiva y el desempleo, entre otras causas, ha traído como consecuencia un incremento significativo en las conductas antisociales, dificultando la labor llevada a cabo por esta institución.

La presente obra es un esfuerzo realizado con la finalidad de aportar elementos de convicción que pudiesen, en un momento determinado, ser tomados en consideración por las autoridades correspondientes para auxiliar a resolver los problemas que afronta esta institución, en lo referente a la coadyuvancia en la procuración y administración de justicia.

Inició el desarrollo de esta tesis explicando la institución del Ministerio Público desde, sus orígenes más-

remotos, como lo son, la venganza privada, la venganza di -
vina y la venganza pública; asimismo, se realiza un breve -
análisis del desarrollo observado por esta institución a -
través del Derecho Griego, el Derecho Romano, el Derecho Es
pañol y el Derecho Francés principalmente, pasando a obser-
var sus características dentro del derecho comparado.

Para continuar con este primer capítulo señalo el
origen y desarrollo histórico que ha observado el Ministe -
rio Público en nuestro país a través de los distintos orde -
namientos jurídicos que sirvieron de base para conformar a -
la institución como la encontramos en la actualidad, de -
igual manera analizamos los antecedentes legislativos que -
se han vislumbrado en nuestra Carta Magna, acerca de la ins -
titución aquí señalada, hasta concluir con un resumido exa -
men del texto vigente del artículo 21 de nuestro máximo or -
denamiento jurídico.

En el segundo capítulo se analiza el concepto del
Ministerio Público, sirviendo para este fin las particulares
ideas de distinguidos penalistas, en seguida apuntamos acer -
ca de las distintas competencias que tiene el Ministerio Pú -
blico en nuestro país.

Continuamos esta obra apuntando los diversos orde -
namientos jurídicos que conforman el fundamento legal de la
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, e in -
mediatamente ilustramos la forma de organización administra -
tiva que guarda esta dependencia en nuestra legislación. -
También en el presente capítulo se realiza una investiga -
ción de la situación jurídica que guardan la policía judi -
cial y los servicios periciales con respecto al Ministerio -
Público, sirviendo para este contexto el análisis del ar -
tículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, la Ley Orgánica y Reglamento de la Procuraduría -
General de Justicia del Distrito Federal y el Código de Pro

cedimientos Penales para el Distrito Federal.

Continuo el presente trabajo de investigación con el tercer capítulo, hablando de las formas de organización administrativas del Estado Mexicano, puntualizando el por qué la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ubica dentro de la Centralización administrativa, asimismo, se enuncian las ventajas y desventajas que ésta reviste. De igual forma se hace referencia en el desarrollo de este capítulo a la Desconcentración, Descentralización y Empresas de participación Estatal y Sociedades Mercantiles de Estado, como formas de organización administrativa que encontramos en nuestro país.

Doy por concluida esta Tesis recepcional apuntando los antecedentes de la desconcentración administrativa que se han llevado a cabo en la Procuraduría General de Justicia en el Distrito Federal, señalando las ventajas y trascendencia social que con la desconcentración de esta dependencia se ha observado.

CAPITULO PRIMERO
ORIGEN Y EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

1.- ORIGEN.

El Ministerio Público es una institución que ha despertado interés de estudio y discusión en diversos países, de distintas legislaciones, que lo han prolijado, a modo tal que no puede presumirse que sobre esta materia esté dicho y escrito todo cuanto deba apuntarse, cada análisis, cada ilustración, cada investigación se convierte en actuales interrogantes sobre su carácter, formación, facultades y estructura. Semblanzas todas que no se detienen en simples móviles jurídicos y doctrinales, sino que influyen al ámbito político social.

Para poder llevar a cabo una investigación del Ministerio Público, en lo referente a su constitución, carácter jurídico, ámbito de competencia, facultades y demás tópicos, es esencial creemos, empezar con la biografía de su nacimiento y desarrollo en el derecho extranjero, para ulteriormente realizar de igual forma una muestra respecto de nuestro sistema jurídico, tomando como base la autoridad e influencia que para su establecimiento, en nuestra legislación, desplegaron diversas legislaciones.

1.1.- Evolución de las ideas penales. El maestro Fernando Castellanos Tena (1), desarrolla cronológicamente para su estudio a la institución del Ministerio Público, observando las diversas etapas o períodos que abarca la evolución de las ideas penales, siendo estas: "La Venganza Privada, La Venganza Divina y La Venganza Pública".

(1) Lineamientos Elementales de Derecho Penal.- Vigésima Edición.-Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F., 1984 - Pags. 33 y 34.

a) **La Venganza Privada.**- A este período también - suele llamarse venganza de la sangre o época bárbara. En el primer período de formación del Derecho Penal, fue el impulso de la defensa o de la venganza la ratio essendi de todas las actividades provocadas por un ataque injusto: Desde luego no se pretende afirmar que esto constituya propiamente una etapa del Derecho penal; se habla de la venganza-privada como un antecedente en cuya realidad espontánea hunden sus raíces las instituciones jurídicas que vinieron a sustituirla, teniendo, para comprobar su existencia, diversos datos y documentos históricos a más del conocimiento de la naturaleza humana que nos autoriza para suponer el imperio de tales reacciones donde quiera que no se hallara una autoridad, suficientemente fuerte, que tomara por su cuenta el castigo, el gobierno y la moderación de los ofendidos y el aseguramiento del orden y la paz social. En este período la función represiva estaba en manos de los particulares.

b) **La Venganza Divina.**- Parece natural que al revestir los pueblos las características de la organización teocrática, todos los problemas se proyecten hacia la divinidad, como eje fundamental de la constitución misma del Estado. Así surge en el terreno de las ideas penales, el período de la venganza divina; se estima al delito una de las causas del descontento de los dioses; por eso los jueces y tribunales juzgan en nombre de la divinidad ofendida, pronunciando sus sentencias e imponiendo las penas para satisfacer su ira, logrando el desistimiento de su justa indignación.

c) **La Venganza Pública.**- A medida que los Estados adquieren una mayor solidez, principia a hacerse la distinción entre delitos privados y públicos, según el hecho lesione de manera directa los intereses de los particulares o el orden público.

Es entonces cuando aparece la etapa llamada "venganza pública" o "concepción política"; los tribunales juzgan en nombre de la colectividad. Para la supuesta salvaguarda de ésta se imponen penas cada vez más crueles e inhumanas. Los jueces y tribunales poseían facultades omnímodas y podían incriminar hechos no previstos como delitos en las leyes. De estos ilimitados derechos abusaron los juzgadores; no los pusieron al servicio de la justicia, sino al de los déspotas y los tiranos depositarios de la autoridad y del mando.

1.2.- Derecho Griego.- En este orden de ideas encontramos que en el Derecho Griego la acusación encuentra su antecedente en el "temostei", figura por la cual se denunciaban los delitos ante el senado o asamblea del pueblo, designándose a un representante para llevar la voz de la acusación, se establece de esta manera un antecedente de lo que ahora conocemos como Ministerio Público; durante esta etapa, en Roma, cualquier ciudadano estaba facultado para promover la acusación, así se da un paso evolutivo muy radical de la Acusación Privada a la popular, surgiendo así el procedimiento de oficio, lo cual para algunos autores es el germen del Ministerio Público. (2)

En el Derecho Griego se reguló el procedimiento para llevar a cabo la acusación de los ciudadanos que realizaban actos que atentaban contra las costumbres del pueblo griego. Se piensa que en esta civilización podemos encontrar los antecedentes más remotos del Ministerio Público.

La figura de el Arconte, que era un magistrado que intervenía en los juicios en representación de los ofen

(2) GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Principios de Derecho Procesal Penal.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F.,- 1942.-Pág. 95.

cidos o familiares de éstos, cuando incurrieran en negligencia, es considerada un antecedente fundamental de la institución que nos ocupa.

Al respecto, el maestro Guillermo Colín Sánchez - apunta que : "El origen del procedimiento penal se remonta a las viejas costumbres y formas observadas por los Atenieses, en el Derecho Griego, en donde el rey, el consejo de ancianos, y la asamblea del pueblo, en ciertos casos, llevaban a cabo juicios orales de carácter público para sancionar a quienes ejecutaban actos atentatorios en contra de ciertos usos o costumbres.

Para esos fines, el ofendido o cualquier ciudadano presentaba y sostenía acusación ante el Arconte, el cual, cuando se trataba de delitos privados y, según el caso, convocaba al tribunal de areópago, al de los ephetas y al de los heliastas". (3)

El acusado se defendía por sí mismo, aunque en ciertas ocasiones le auxiliaban algunas personas; cada parte presentaba sus pruebas, formulaba sus alegatos y, en esas condiciones, el tribunal dictaba sentencia ante los ojos del pueblo.

1.3.- Derecho Romano.- La función de perseguir los delitos y a los delincuentes se deposita en los magistrados, en los curiosos, stationari, irenecas, praefectus urbis, etcetera, algunos de éstos con funciones propias del aparato policiaco. (4)

(3) Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.- Novena Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1985 Pág. 16.

(4) Cfr. GARCIA RAMIREZ, Sergio.-Derecho Procesal Penal.- Cuarta Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1983 Pág. 231.

"El proceso romano presuponía, como el germano, - la acusación de una parte acusadora, pero en principio "qui vis ex populo" estaba legitimado para presentar la demanda" (5)

1.4.- Derecho de la Edad Media.-Así también se - señala el antecedente del Ministerio Público en la Legislación de la Edad Media, notablemente canónica y caracterizada por los procesos inquisitorios, propios de los siglos XIII- y XIV, mencionando a los Promotores como el antecedente de la institución materia de nuestro estudio, los cuales, como veremos posteriormente, tenían la función de sostener la - acusación, así como también solicitar la imposición de las - penas aplicables.

El proceso penal canónico de tipo inquisitorio se distingue por el secreto y la escritura, y por la adopción del sistema de las pruebas tazadas.

Formando parte del Tribunal de la inquisición, - existía el promotor Fiscal considerado como el antecedente del Ministerio Público. En el proceso el tribunal desempeña ba tres funciones: la acusación, la defensa y la decisión.- Sin embargo, se sostiene que en el proceso penal canónico - existía el antecedente del Ministerio Público en la persona de el Fiscal. En efecto, en el Tribunal del Santo Oficio fi guraba este funcionario, así como existía el defensor, pero ambos formaban parte integrante del tribunal y no eran inde pendientes. (6)

-
- (5) BELING, Ernst.-Derecho Procesal Penal.-Universidad Nacional de Córdoba.-1943 Pág. 6.
(6) Cfr. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- Derecho Procesal-Penal Mexicano.-novena Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F. 1988 Págs. 12 y 13.

1.5.- Derecho Español.- En este país, en la época del Fuero Juzgo, existía una magistratura especial con atribuciones para actuar ante los tribunales, cuando no se tuviera conocimiento de persona alguna que acusara directamente al delincuente. Este funcionario era un mandatario particular del rey, que en esta actividad fungía como comisionado del monarca.

El jurista Francisco Pavón Vasconcelos al respecto manifiesta, "En España, el Promotor o Procurador Fiscal fue objeto de constante perfeccionismo a partir de su creación, a mediados del siglo XV. En el año 1565, durante el reinado de Felipe II, se dictaron las disposiciones relativas a su organización y funcionamiento atribuyéndosele como función especial la de procurar castigo de los responsables de aquellos delitos que no eran perseguidos por un acusador privado. Debe hacerse notar que la Institución de la Promotoría Fiscal no constituyó una magistratura independiente, y que su intervención en el proceso era como parte integrante de las jurisdicciones: concretamente se puede afirmar que la intervención de dichos promotores en el proceso se reducía a la formulación de los pliegos de acusación, ya que los jueces tenían libertad absoluta en la dirección de la causa". (7)

Posteriormente el Procurador Fiscal se integró a la Real Audiencia apoyando aquellas causas en las que la Corona tenía un especial interés, interviniendo a favor de las causas públicas. Ante el Tribunal de la Inquisición llevó la voz acusadora.

De todo esto podemos deducir que si en un princi-

(7) La Evolución del Ministerio Público.-Revista Criminológica No. 12.-Editorial Botas.-México, D.F.1957 Págs. 803 y 804.

pio la Promotoría funcionó en defensa de los intereses del príncipe, con el tiempo ésta amplió su ámbito de competencia hasta convertirse en el órgano defensor del fisco y, por ende, representante de los intereses públicos.

1.6.- Derecho Francés.- Fue Francia la que, a través de los años, llevó hasta el momento cenital la inquietud de poner en manos del estado lo que vulgarmente se llama función persecutoria.

En un principio, el monarca tenía a su disposición un Procurador y un Abogado encargados de atender los asuntos personales de la Corona; el primero atendía los actos del procedimiento y el segundo el sostenimiento de los derechos del rey, el alegato. Estos dos funcionarios podían ocuparse de otros negocios, lo que demuestra la ausencia de representación social.

Los funcionarios aludidos intervenían en los asuntos penales, por multas o confiscaciones que de éstos podrían emanar y que enriquecían el tesoro de la Corona. Atentos a los derechos que vigilaban, se preocupaban de la persecución de los delitos, por lo cual, a pesar de que no podían presentarse como acusadores, estaban facultados para solicitar el procedimiento de oficio. Poco a poco fueron intervinando en todos los asuntos penales, acabando por convertirse en representantes del Estado, que tenían la misión de asegurar el castigo en todos los actos delictivos.

En el Imperio Napoleónico, ya el Ministerio Público se encuentra formado de manera plenaria. (8)

(8) RIVERA SILVA, Manuel.- El Procedimiento Penal.-Décimo - Tercera Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.--- 1983. Pág. 71.

Ahora bien, el Ministerio Público señala una trascendencia tal que no sólo ha sido considerada y regulada por las legislaciones más importantes en el desarrollo de la ciencia del derecho, como lo son la Griega, la Romana, la Francesa y la Española, sino que es una institución recogida por los más diversos países. Para los fines del presente estudio apuntaremos los matices primordiales, tomados en consideración por diversos países que han establecido esta institución.

2.- EL MINISTERIO PUBLICO EN EL DERECHO COMPARADO.

2.1.- Canadá.- (9) Las funciones del Ministerio Público se encuentran dirigidas por el Attorney General, que también es señalado en ocasiones como Solicitor General. En el Código Penal de Canadá, se establece que una persona se encuentra facultada para denunciar que un sujeto ha cometido un acto criminal. La denuncia puede ser presentada por cualquier persona, por escrito y ante un juez, el que podrá iniciar los procedimientos necesarios sin que se requiera la intervención del Procurador o alguno de sus agentes, pero la acusación requiere de la intervención de ellos, a menos que el Attorney General autorice por escrito a alguna persona para intervenir en el procedimiento, evidentemente por haberse lesionado con la conducta ilícita perpetuada por otro sujeto un bien jurídicamente tutelado.

En estos procedimientos podemos observar que, de hecho en Canadá, existe un sistema mixto para el ejercicio de la acción penal, toda vez que hay en su Código Penal disposiciones que tienden a acabar con el ejercicio de la acción penal por los particulares directamente, trayendo como consecuencia que el Ministerio Público tenga el monopolio -

(9) Cfr. CASTRO V, Juventino.- El Ministerio Público en México. - Sexta Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F.- 1985, Págs. 200 y 201.

del ejercicio de la acción penal, aunque esto último no ocurre todavía.

2.2.- Estados Unidos de Norteamérica.- (10) El Ministerio Público tiene como su máximo representante al Procurador General, Attorney General of United States, que representa los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, en cada Estado existe una organización del Ministerio Público y, en algunos casos, obra por instrucciones civiles; en los delitos leves o de querrela se deposita el ejercicio de la acción penal en los particulares, ventilándose procesos sumarisimos.

2.3.- República de Cuba.- (11) La organización y funcionamiento de la Prokuratura en todos los países socialistas es muy similar a la que observamos en la Unión Soviética. En este país se introdujo el sistema socialista de organización judicial y, al lado de los llamados tribunales populares, se creó la Fiscalía General de la República, ésta es la Prokuratura Soviética, toda vez que se le otorgan lineamientos muy similares en lo concerniente a su estructura y funcionamiento.

Encontramos en la Constitución Cubana de 1976, en los artículos 130 a 133 que corresponde a la Fiscalía General de la República, como objetivo primordial, el control de la legalidad socialista sobre la base de la vigilancia del estricto cumplimiento de la ley y demás disposiciones legales por los organismos de Estado, entidades económicas y sociales y por los ciudadanos....

La fiscalía General de la República comprende 3 niveles:

(10) Cfr. GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- op. cit. Pág. 64
(11) FIX ZAMUDIO, Hector.-Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México.-La función constitucional del Ministerio Público.-Segunda Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F. 1985 Págs. 108 a 110.

- a) Fiscalía del Tribunal Supremo Popular
- b) Fiscalías provinciales
- c) Fiscalías regionales

Las antes citadas se encuentran subordinadas a un Fiscal General de la República, quien tiene a su mando a - dos vicefiscales generales, todos ellos dependen sólo de la Asamblea General del Poder Popular y del Consejo de Estado- (equivalente al presidium del Soviet Supremo).

Las atribuciones de la Fiscalía Cubana son muy si- milares a la Prokuratura Soviética, ya que comprende, en - primer lugar, la vigilancia y fiscalización de la legalidad socialista y, en segundo lugar, su intervención en la inves- tiguación de los delitos y el ejercicio de la acción penal,- esto es, como Ministerio Público en estricto sentido.

2.4.- República de Venezuela.- (12) En Venezuela- se distingue entre la Procuraduría General de la República- y el Ministerio Público, como dos instituciones que atien- den funciones normalmente conjuntadas en los países de Ibe- roamérica.

A la Procuraduría General le corresponde la repre- sentación y defensoría judicial y extrajudicial de los in- tereses patrimoniales de la República, así como emitir dic- támenes y asesorar jurídicamente a la Administración Públi- ca General.

El Ministerio Público se encuentra encargado de - velar por la exacta observancia de la Constitución y de las demás leyes.

(12) CASTRO V, Juventino.- op.cit. Págs. 205 y 206.

Otras atribuciones del Ministerio Público en este país son las siguientes: el ejercicio de la acción penal; - acciones para hacer efectiva la responsabilidad civil, pe - nal, administrativa o disciplinaria, en que hubieran incu - rrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones; velar por los altos intereses sociales, como son: el respeto a los derechos y garantías constitucionales, la celeridad y buena marcha de la administración de justi - cia, en la aplicación de las leyes en los procesos penales - y en aquellos en que estén interesados el orden público y - las buenas costumbres; también vigilar el correcto cumpli - miento de las leyes y la garantía de los derechos humanos - en las cárceles y demás establecimientos de reclusión.

2.5.- Noruega.- (13) Actualmente la institución - del Ministerio Público se concentra en un cuerpo denominado Autoridad del Procurador Público, cuyo funcionario supremo es el Director General de Procuradores Públicos, bajo la - dependencia directa del Rey y con tal independencia del Mi - nisterio de Justicia.

Las persecuciones penales se llevan bajo un proce - dimiento que parte de diversas autoridades. Si se trata de delito cometido por un alto funcionario o de ciertos casos legalmente tipificados, quien resuelve el procedimiento es el Rey. En el caso de los delitos mayores castigables con - cadena perpetua (la pena de muerte normalmente no puede ser impuesta en tiempo de paz), así como otros graves, particu - larmente los que lesionan a autoridades públicas o que con - ciernen al interés público, o delitos graves cometidos por medio de la prensa, la decisión de perseguir esos ilícitos - corresponde al Director General de Procuradores Públicos. -

(13) CASTRO V, Juventino.-op. cit. Págs. 228 a 231.

En otros casos de delitos graves, que constituyen mayoría, - el Abogado de Estado más destacado es el que toma la decisión.

En los casos que se refieren a delitos menores, - ofensas cuya máxima pena sea de tres meses de prisión, o bien en aquellos en que así sean calificados por la ley, la decisión de si se debe proceder penalmente o no, corresponde a los comisionados distritales de policía, que están bajo la Autoridad del Procurador Público.

Adicionalmente a los comisionados distritales de policía existen, como subordinados de ellos, inspectores de policía, adjuntos del distrito y superintendentes. Prácticamente todos estos funcionarios policíacos son juristas.

A ellos habrá de agregar los Comisarios Rurales, - sobre los cuales se delegan algunas funciones y obligaciones del Procurador Público, ya que tiene la autoridad para decidir, bajo su propia iniciativa, que las investigaciones penales sean instruidas en aquellos casos en que no esté en la posibilidad de obtener autorizaciones de sus superiores inmediatos.

Casi todos los delitos son perseguibles de oficio, pero existen algunos (llamados privados o alternativos), que requieren petición por parte agraviada. Si la Autoridad de Procuradores Públicos se rehusa a acusar, el propio agraviado puede hacerlo y llevar personalmente el caso, situación que procedimentalmente se asemeja al procedimiento civil.

2.6.- Finlandia.- (14) El Canciller de Justicia - se encuentra facultado para cuidar que las autoridades y - los funcionarios cumplan con la ley y actúen conforme a sus atribuciones, de tal manera que ninguna persona sufra detrimento alguno en su derecho. Es función del canciller de - justicia actuar como persecutor público ante la Suprema Corte Administrativa y, en general, salvaguardar los intereses del Estado, así como instaurar las acusaciones en otros tribunales o vigilar que se instauren, cuando lo considere necesario.

El Parlamento puede nombrar, para un periodo de - cuatro años, a un Delegado Judicial del Parlamento (un Om - budsman), quien debe ser una persona que en materia jurdica se haya distinguido y que, de acuerdo con las instrucciones que le haya impartido el propio Parlamento, supervise - la observancia de las leyes en los procedimientos ante las - cortes y ante otras autoridades. Se nombra igualmente un - Subdelegado. El Delegado tendrá los mismos derechos que el - Canciller de Justicia para asistir a las sesiones del Co - nsejo de Estado, y ante los tribunales y departamentos públicos para perseguir los comportamientos incorrectos o la omisión de las conductas debidas.

La posición que desempeña este Delegado es la de - vigilante de la Constitucionalidad, pero su autoridad ha - crecido gradualmente en importancia, de tal forma que se ha desarrollado en la práctica como un salvaguarda de la justicia, comparable al Canciller de Justicia, debiendo recordar que los ciudadanos igualmente han acabado por presentar ante éste sus quejas en gran número, a pesar de ser función - específica del Ombudsman.

(14) CASTRO V., Juventino.- op.cit. Págs. 227 y 228.

2.7.- Inglaterra.- (15) El Attorney General es el representante de los intereses de la Corona y consejero del gobierno, surge en Inglaterra a partir del año 1277, como funcionario nombrado por el rey entre los juristas más destacados del reino; desde entonces conoce de los negocios relativos a la prerrogativa real, también es el consultor legal del gobierno, asimismo se le confiere el ejercicio de la acción penal respecto de ciertos delitos tributarios y los que afectan a la seguridad del Estado.

Además del Attorney General, existe en Inglaterra el Solicitor General, el cual va contribuir en sus funciones con el antes mencionado, pero va a depender directamente del gobierno, como miembro del gabinete, de manera que sigue la suerte de éste. Finalmente, en el año 1879, se estableció otro funcionario denominado Director of Public Prosecutions quien, con el auxilio de varios abogados nombrados por el Lord Chancellor (Ministro de Justicia), ejerce la acción penal bajo el control y dirección del Attorney General, cuando se trata de delitos graves, como aquellos que pueden implicar la pena de muerte, y en aquellos otros en que existe interés público.

2.8.- Holanda.- (16) El Ministerio Público se conforma de acuerdo con los tribunales ante los cuales tiene atribuciones exclusivas para actuar. En el Tribunal Supremo existe, un Procurador General y varios abogados generales.

El Tribunal Supremo conoce de los recursos de casación contra sentencias de los Tribunales y juzgados de rango inferior, ya que su misión fundamental es salvaguardar la unidad del derecho en sus diversas aplicaciones.

(15) FIX ZAMUDIO, Hector.- op. Cit. Pág. 102

(16) CASTRO V., Juventino.- op. cit. Págs. 219 a 221

Conoce además de los delitos de función pública atribuidos a los miembros del parlamento holandés (Estados Generales) y a los ministros de Estado. Es quien debe resolver si se entabla un recurso de casación.

Goza el Ministerio Público en Holanda de gran independencia, cuestión destacable porque en ese país rige el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal y no el de la legalidad.

Debe puntualizarse que en los Países Bajos el comisario-juez, que es un miembro del Tribunal de distrito que asume la responsabilidad de hacer en lo penal la investigación preliminar, tiene atribuciones para ordenar arrestos provisionales. El Tribunal puede prorrogar el arresto preventivo a petición del fiscal.

2.9.- China.- (17) Es un país donde la máxima representación del Ministerio Público también se deposita en el Ministerio de Justicia, siendo auxiliar de éste la Policía Judicial, la que coadyuva en la investigación de los delitos; la titularidad de los puestos dentro de la institución se obtienen por concurso de oposición.

2.10.- Rusia.- (18) La Prokuratura Soviética data del decreto de 5 de Marzo de 1711, en el cual se establecieron funcionarios encargados de defender el patrimonio de la corona, encabezados por un fiscal superior que debía vigilar todos los asuntos en que estuviere interesada la propia Corona.

En la reforma judicial de 1864 se advierte la influencia del Ministerio Público francés, pues sin suprimirse totalmente la función de vigilancia de la legalidad, se

(17) GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José.- op. cit. Pág. 63

(18) FIX ZAMUDIO, Hector.- op. cit. Págs. 105 a 108

acentúa el papel del procurador y sus agentes sobre la acusación en materia penal.

La institución se suprimió con la Revolución de 1917, como todas las de origen zarista, restableciéndose una Prokuratura, según decreto del 16 de junio de 1922, con una nueva orientación, pero esencialmente con el propósito de vigilar el cumplimiento de la legalidad socialista, iniciada el año precedente con la nueva política económica (NPE) y la expedición de los nuevos códigos, o sea, que se le atribuyeron varias de las características anteriores a la citada reforma de 1964, ya mencionada, pero agregando también ciertos elementos de esta última, a través de funciones acusatorias en el proceso penal.

La Prokuratura General de la Unión Soviética es un órgano complejo que reside en Moscú; está integrado por varias secciones y departamentos en los cuales se integran también las llamadas Procuradurías Militar y de Transporte, que a su vez dirigen la actividad de procuradores militares y de transportes de carácter local.

Las funciones esenciales de los integrantes de la Prokuratura Soviética son de dos clases: en primer lugar la fiscalización y vigilancia de la legalidad socialista, ante cualquier tipo de autoridad y, en segundo término, la investigación y la acusación en los procesos penales.

Los procedimientos, a través de los cuales se ejerce esta función esencial de fiscalización y vigilancia de la legalidad socialista, son de dos clases: la protesta y la recomendación o proposición.

"La PROTESTA es la reclamación que presenta el procurador respectivo, a fin de que una autoridad o su inmediato superior jerárquico corrijan las violaciones o en

mienden los errores que afecten la vigencia de la legalidad socialista, y este instrumento se extiende también a las resoluciones judiciales, cuando las mismas se estimen ilegales".

"La PROPOSICION O RECOMENDACION se ejerce ante los órganos del Estado, funcionarios y las organizaciones sociales o económicas, a fin de que en el plazo de un mes pongan fin a las infracciones de la ley y las causas que las hubiesen originado, adoptando en su caso las medidas pertinentes para que cesen las propias infracciones y se supriman los motivos de las mismas".

El segundo gran sector de atribuciones de los procuradores soviéticos y en general de los ordenamientos socialistas, se refieren a su intervención en la investigación de las infracciones penales y en el ejercicio de la acción penal, incluyendo la iniciativa para la aplicación de sanciones disciplinarias o administrativas a funcionarios y ciudadanos.

2.11.- Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Guatemala, el Salvador y Puerto Rico.- En estos países, el Ministerio Público depende del Poder Ejecutivo y la máxima autoridad es el Procurador General, el cual dura en su cargo un período determinado e improrrogable.

3.- ORIGEN Y EVOLUCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL DERECHO MEXICANO.

Muy pocos datos se tienen sobre el Derecho Penal y, en consecuencia sobre el Ministerio Público antes de la llegada de los españoles; indudablemente los distintos reinos y señoríos pobladores de lo que ahora es nuestra patria, poseyeron reglamentaciones sobre la materia penal. En el Derecho Precortesiano encontramos tres de los principales pueblos encontrados por los españoles poco después del des-

cubrimiento de América: el Maya, el Tarasco y el Azteca.

3.1.- El Derecho Penal Maya. "Entre los mayas, las leyes penales se caracterizaban por su severidad. El marido ofendido podía optar entre el perdón o la pena capital del ofensor (la mujer infiel solo era repudiada). También para violación y estupro existía la pena capital (lapidación). En caso de homicidio intencional se aplicaba la pena del talión, salvo si el culpable era un menor, en cuyo caso la pena era la esclavitud.

En el sistema penal azteca, no existía la apelación. El juez local, el batab, decidía en forma definitiva, y los tupiles, policía-verdugo, ejecutaba la sentencia inmediatamente a no ser que el castigo fuera la lapidación por la comunidad entera". (19)

3.2.- El Derecho Penal en el Pueblo Tarasco. "De las leyes penales de los tarascos se sabe mucho menos que respecto a las de otros núcleos; más se tiene noticia cierta de la crueldad de las penas". (20)

3.3.- El Derecho Penal Azteca. "El Derecho Azteca no era escrito, sino más bien, de carácter consuetudinario, en todo se ajustaba al régimen absolutista a que en materia política había llegado el pueblo azteca. El poder del monarca se delegaba en distintas atribuciones a funcionarios especiales, y en materia de justicia, el Chihuacoatl es fiel reflejo de tal afirmación. El Chihuacoatl desempeñaba funciones muy peculiares: Auxiliaba al Hueytlatoani, vigilaba la recaudación de los tributos; por otra parte, presidía el Tribunal de Apelación; además, era una especie de consejero

(19) F. MARGADANT, S. Guillermo.-In introducción a la Historia del Derecho Mexicano.-Sexta Edición.-Editorial Esfinge, S.A.-México, D.F. 1984 Pág. 15

(20) CASTELLANOS TENA, Fernando.-op. cit. Pág. 41.

del monarca a quien representaba en algunas actividades, como la preservación del orden social y militar".

"Otro funcionario de gran relevancia fue el Tlatoani, quien representaba a la divinidad y gozaba de libertad para disponer de la vida humana a su arbitrio. Entre sus facultades, reviste importancia la de acusar y perseguir a los delincuentes, aunque generalmente la delegaba en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de aprehender a los delincuentes".

"La persecución del delito estaba en manos de los jueces por delegación del Tlatoani, de tal manera que las funciones de éste y las del Cihuacoatl eran jurisdiccionales, por lo cual, no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el derecho" (21)

Durante la época colonial, las instituciones observadas en el Derecho Precortesiano sufrieron una significativa transformación al realizarse la conquista y paulatinamente fueron desplazadas por los nuevos ordenamientos jurídicos traídos de España.

3.4.- En la Colonia se puso en vigor la Legislación de Castilla, conocida con el nombre de Leyes de Toro: estas tuvieron vigencia por disposición de las Leyes de Indias. A pesar de que en 1596 se realizó la recopilación de esas Leyes de Indias, en materia jurídica reinaba la confusión y se aplicaban el Fuero Real, las Partidas, las Ordenanzas Reales de Castilla, las de Bilbao, los Autos Acordados, la Nueva y la Novísima Recopilaciones, a más de algunas Orde-

(21) FRANCO VILLA, José.- El Ministerio Público Federal.- Primera Edición.-Editorial Porrúa,S.A.-México, D.F. - 1985 Págs. 44 y 45

nanzas dictadas para la Colonia.

En el Cedulaario de Encinas, en la Nueva, en la Novísima Recopilación y en la Recopilación de Indias, se observan aspectos tocantes a los promotores fiscales, tales como la prohibición de patrocinar negocios. En cada audiencia, de Lima y México, debía haber dos fiscales, el más antiguo para lo civil y el otro para lo criminal; los escribanos debían entregar sin demora los expedientes; estaban obligados a salvaguardar a los indios en las causas civiles y criminales; el promotor intervenía por denuncia; en casos de acusación o querrela, el acusador era el ofendido y en caso de que éste la renunciara, la seguía el Promotor Fiscal; de igual forma intervenía el promotor en caso de hecho notorio, bien porque se descubriera al delincuente "infra-ganti" o porque no se hubiera llevado a cabo pesquisa, querrela o el mandato que giraba el Soberano para detener a alguien. En la Ley de Recopilación de Indias de 5 de Octubre de 1626 y 1632, se ordenaba: "es nuestra merced y voluntad que en cada una de las Reales Audiencias de Lima y México, haya dos fiscales; que el más antiguo sirva en todo lo civil y el otro en lo criminal". (22)

Terminada la lucha por la Independencia, observamos en nuestro país de primordial manera por enfocar la actividad legislativa del Estado naciente a los aspectos constitucional y administrativo, se buscó legislar sobre su ser y sus funciones. Este período abarca aproximadamente desde 1824 hasta 1835. (23)

3.5.- En el comienzo de México a la vida independiente perseveran algunas reglamentaciones de la época colonial. -

(22) CASTRO V, Juventino.- op. cit. Pág. 6

(23) MARQUEZ PINERO, Rafael.-Derecho Penal.-Primera Edición. Editorial Trillas.-México, D.F. 1986 Pág. 60.

En lo referente a la materia en estudio, se observan considerables matices del Derecho Francés, en cuanto al Ministerio Público, así, la Constitución de Apatzingan de 22 de octubre de 1814 mantiene vigente la regulación de dos fiscales, uno para lo civil y el otro para lo criminal; en la Constitución de 1824 se establece al fiscal, al Ministerio Público como parte de la Suprema Corte de Justicia, dándole la importancia de un ministro, a tal grado que se considera inamovible; también lo establece en los Tribunales de Circuito, pero no expresamente para los juzgados. (24)

En las siete Leyes Constitucionalistas de 1836 y en las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1843, se conserva un fiscal dentro de la Suprema Corte y para cada Tribunal Superior de los Departamentos. (25)

El mayor intento para incorporar algunos elementos del sistema jurídico francés se efectuó en las llamadas Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de 22 de abril de 1853, las que, como es sabido, sirvieron de apoyo para el último régimen dictatorial de Antonio López de Santa Ana. En el artículo 9 de la sección primera, se estableció un Procurador General de la Nación, dependiente del Ejecutivo, que recibía instrucciones de los Ministros para atender a los intereses nacionales en los negocios contenciosos que versarán sobre ellos y que debía promover todo lo conveniente a la hacienda pública, así como prestar asesoría jurídica. (26)

El 23 de noviembre de 1855, es aprobada por Comomfort esta ley, que establecía que los promotores fiscales -

(24) GARCIA RAMIREZ, Sergio.-op. cit. Págs. 97 y 98

(25) COLIN SANCHEZ, Guillermo.- op. cit. Págs. 45 y 46

(26) FIX ZAMUDIO, Hector.-op. cit. Pág. 110

no podían ser recusados, y se les colocaba en la Suprema - Corte, en los Tribunales de Circuito, y más tarde se les ex tendió, por Decreto de 25 de abril de 1856, a los Juzgado- de Distrito.

En esta ley se introducen beneficios importantes- para el acusado; dándole a conocer las pruebas que existen- en su contra, carearse con los testigos, ser oído en defen- sa propia y otras. (27)

En la Constitución de 1857 se puntualizó la pre - vención de que la imposición de las penas es propia y exclu siva de la autoridad judicial, omitiendo enunciar que la - persecución de los delitos le incumbía exclusivamente al Mi nisterio Público, trayendo como consecuencia que los jueces siguieran ejerciendo funciones de investigación del delito- y persecución del presunto responsable, durante la etapa de averiguación previa, así como en el período de instrucción, allegándose pruebas oficiosamente, tal como sucedía durante la época de la colonia.

Las funciones del Ministerio Público durante el - ordenamiento constitucional de 1857, permanecieron tan im - precisas como lo fueron con anterioridad a ella; continua - ron los fiscales con igual categoría que los ministros de - la Corte. Pese a que en el proyecto de esta Constitución se mencionaba que al Ministerio Público debía facultársele pa - ra que, en representación de la sociedad, promoviera la ins tancia, esto no llegó a prosperar, porque se consideró anti democrático sustraer a los ofendidos el derecho de acusar,- otorgándole dicha facultad al Ministerio Público. (28)

(27) CASTRO V, Juventino.-op. cit. Pág. 9

(28) COLIN SANCHEZ,Guillermó.-op. cit. Pág. 98

En la Ley de Jurados Criminales, expedida el 15 - de junio de 1869, se introdujeron innovaciones de importancia en el ámbito jurídico; se hizo mención del Ministerio Público, aunque su funcionamiento se ciñó a los lineamientos observados por los fiscales de la época colonial.

Se regularon diversos aspectos de la función jurisdiccional, especialmente en materia de competencia y se establecieron diversas disposiciones sobre la forma de llevar a cabo el procedimiento penal.

El Presidente Juárez expidió la Ley de Jurados estableciendo tres procuradores, a los que por primera vez se les denominó Representantes del Ministerio Público. No constituían una organización, eran independientes entre sí y se encontraban desvinculados de la materia civil. (29)

Al expedir el Código de Procedimientos Penales de 1880 el Legislador consideró: "Que el Ministerio Público es una magistratura instituída para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes".

Que los inspectores de cuartel, el inspector general de policía, los prefectos y subprefectos políticos, los jueces auxiliares o de campo, las fuerzas rurales, los jueces de paz y menores foráneos, como funcionarios de la policía judicial, dependen del Ministerio Público, a quien deberán obedecer a fin de que procedan a la averiguación de los delitos. "Que el representante del Ministerio Público que - de cualquier manera que tenga noticia de que, en el territorio en que ejerce sus funciones, se ha cometido algún deli-

(29) CASTRO V., Juventino.- op. cit. Pág. 9

to que pueda perseguirse de oficio, requerirá, sin pérdida de tiempo, al juez competente del ramo penal, para que inicie el procedimiento....." (30)

Tanto en el Código antes señalado como en el de 15 de septiembre de 1894, que lo sustituyó, el Ministerio Público en el proceso penal asume una situación similar a la institución francesa, en cuanto actúa como un simple auxiliar del juez de instrucción y, en el juicio propiamente dicho, adquiere el carácter de parte acusadora, pero sin disfrutar del monopolio de la acción penal, ya que en el proceso intervenían también el ofendido o sus causahabientes, estimados como parte civil (31)

De acuerdo a esta legislación, el Ministerio Público ya no es auxiliar en la Administración de Justicia y se reconoce su autonomía en el proceso penal; se crea el Ministerio Público Federal, como institución dependiente del Poder Ejecutivo.

Durante el Gobierno del General Porfirio Díaz, específicamente en el año 1903, se expidió la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales: en la que al Ministerio Público "se le reconoce como una institución independiente de los tribunales, presidida por un Procurador de Justicia y representativa de los intereses sociales. Se le encomienda la persecución y la investigación de los delitos, se le atribuye la titularidad del ejercicio de la acción penal, y se le hace figurar como parte principal o coadyuvante en todos los asuntos judiciales que de algún modo afectan el interés público" (32)

(30) PEREZ PALMA, Rafael.-Fundamentos Constitucionales del Procedimiento Penal.-Edición 1980.-Editorial Cardenas-México, D.F.-1980 Pág. 330

(31) FIX ZAMUDIO, Hector.- op. cit. Págs. 112 y 113

(32) ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga.-Organización y funciones del Ministerio Público, Manual de Instrucción a las Ciencias Penales.-Secretaría de Gobernación,-México, D.F.-1976 Pág. 87.

En su informe de 24 de noviembre de 1903, el Presidente Porfirio Díaz trató de precisar los alcances de la Institución del Ministerio Público, a través del ordenamiento jurídico antes citado, testimoniado que: "El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el establecimiento del orden social cuando ha sido quebrantado. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública: es por consiguiente, una parte, y no un mero auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tiendan a fijar la existencia de éste....." (33)

El Maestro Fix Zamudio (34) asevera que la Constitución de 1917 marca un avance trascendental en la institución del Ministerio Público en México, en virtud de lo establecido en sus artículos 21 y 102, impidiendo a los jueces la facultad de iniciar de oficio los procesos.

El Ministerio Público ya no tiene funciones de policía judicial, separándose así de lo tradicionalmente señalado por la teoría francesa, ahora la policía judicial tiene como función la investigación de los delitos, esto es, se establecen los límites de la función de la policía judicial, que es la investigación de los delitos, quedando sujeta a la unidad de mando y control del procurador de Justicia; el Ministerio Público, como institución, es representado por dicho Procurador que depende del Poder Ejecutivo y que en el período de Averiguación Previa tiene la naturaleza de autoridad, buscando pruebas para demostrar la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, elementos necesarios para el ejercicio de la

(33) PAVON VASCONCELOS H., Francisco.-op. cit. Pág. 807

(34) Op. cit.- Pág. 115.

acción penal, convirtiéndose en parte dentro del proceso correspondiente, llegando su actuación hasta la ejecución de la sentencia. En materia federal, el Ministerio Público es el consejero del titular del Poder Ejecutivo, promotor de la acción penal y jefe de la policía judicial en la investigación de los delitos; como titular de la acción penal, tiene las funciones de requerimiento y acusación ante los tribunales, debiendo cuidar que los procesos sigan su marcha normal.

Los ordenamientos legislativos mencionados en líneas anteriores son algunas de las leyes más importantes que se refieren a la evolución y competencia del Ministerio Público, que nos marcan, sino de una manera rígida y completa, sí en forma somera como ha evolucionado la institución cuyo estudio nos ocupa, además de indicarnos progresivamente cómo fue adquiriendo las características peculiares con que en la actualidad cuenta, aún cuando muchas de ellas datan de su nacimiento. (35)

4.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

Los principales antecedentes legislativos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 son los que a continuación se indican en orden cronológico. (36)

4.1.- Artículo 172 fracción XI; 242 y 243 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812.

(35) CASTRO V., Juventino.- op. cit. Págs. 10 y 11.

(36) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones.-Camara de Diputados.-XLVI Legislatura del Congreso de la Unión, tomo IV.-antecedentes y evolución de los artículos 16 a 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-México, D.F. 1967, Págs. 280 a 284.

Artículo 172 "Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: Undécima: No puede el Rey privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El Secretario del Despacho que firme la orden, y el juez que la ejecute, serán responsables a la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual.- Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de 48 horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente".

Artículo 242 "La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales".

Artículo 243 "Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos".

4.2.- Artículos 48 al 50 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822.

Artículo 48 "Hacer lo que prohíben, o no hacer lo que ordenen las leyes, es un delito. El Jefe político cuyo principal objeto es el sostén del orden social y la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual".

Artículo 49 "A objeto tan importante, podrá imponer penas correccionales en todos los delitos que no induzcan pena infamante o aflictiva corporal, en cuyos casos entregará los reos al tribunal que designe la ley".

Artículo 50 "Las penas correccionales se reducen a multas, arrestos y confiscación de efectos en contravención de la Ley. Las multas en ningún caso pasarán de 100 pesos, ni los arrestos de un mes".

4.3.- Base séptima del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 16 de Mayo de 1823.

Parte conducente "Los individuos de la Nación Mexicana no deben ser juzgados por ninguna comisión. Deben serlo por los jueces que haya designado la ley".

4.4.-Artículo 112 fracción II, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

"Las restricciones de las facultades del Presidente, son las siguientes":

...II.- "No podrá el Presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas, en el término de 48 horas, a disposición del tribunal o juez competente".

4.5.- Artículo 45 fracción II, de la tercera, y 18 fracción II, de la cuarta, de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836.

Artículo 45 No puede el Congreso General:

...II.- "Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente.

A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos".

Artículo 18 "No puede el Presidente de la República:

...II.- Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí-pena alguna: pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad-pública, podrá arrestar a los que fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar".

4.6.- Artículo 9, fracción XIV y 64 fracción II,- del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de - 1836, fechado en la Ciudad de México el 30 de junio de 1840.

Artículo 9.- "Son derechos del mexicano:

...XIV.- Que no pueda ser procesado civil ni criminalmente, sino por los tribunales y trámites establecidos con generalidad por la ley, ni sentenciado por comisión ni según otras leyes, que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzgue".

Artículo 64 "No puede el Congreso Nacional:

...
"II.- Proscribir a ningún mexicano, ni imponer pena de ninguna especie directa ni indirectamente".

" A la ley sólo corresponde designar con generalidad las penas para los delitos".

4.7.- Artículo 7, fracción IX y 81 fracción II, - del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la Ciudad de México el 25 de Agosto de 1842.

Artículo 7.- "La Constitución declara a todos los habitantes de la República el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad contenidos en las disposiciones siguientes:

...
IX.- Las autoridades políticas pueden mandar a aprehender a los sospechosos y detenerlos por 24 horas; más al fin ella, deben ponerlos a disposición de su propio juez con los datos para su detención. En cuanto a la imposición de las penas no pueden decretar otras que las pecuniarias o de reclusión, que en su caso establezcan las leyes".

Artículo 81 "No puede el Congreso Nacional:

...
II.- Proscribir a ningún mexicano, imponerle pena de ninguna especie directa o indirectamente, ni suspender el goce de los derechos que garantiza esta Constitución a los habitantes de la República".

4.8.- Artículo 5, fracción XIII, del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la Ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:

Seguridad: XIII (Parte conducente) "La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer en el castigo de los delitos de su resorte, - las pecuniarias y de reclusión para que expresamente la faculte la ley y en los casos y modos que ella determine".

4.9.- Artículo 9, fracción VIII, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos - el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional - el día 14 del mismo mes y año.

Derechos de los habitantes de la República:

VII "Nadie podrá ser juzgado ni sentenciado en sus causas - civiles y criminales sino por jueces de su propio fuero, y-

por leyes dadas y tribunales establecidos con anterioridad al hecho o delito de que se trate. Los Militares y Eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes".

4.10.- Artículos 58 y 117 fracción XXIX, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856.

Artículo 58.- (Parte conducente) "a nadie puede imponerse una pena si no es por la autoridad judicial competente....La autoridad Política sólo podrá castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecunarias y demás correccionales para que sea facultada expresamente por la Ley".

Artículo 117.- "Son atribuciones de los Gobernadores:

XXIX.- Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bandos de buen gobierno".

4.11.- Artículo 30 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 16 de junio de 1856.

La aplicación de las penas propiamente tales es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer como corrección desde 10 hasta 500 pesos de multa, o desde 8 días hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".

4.12.- Artículo 21 de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857:

"La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta 500 pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley".

4.13.- Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la Ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916:

En el trigésimo segundo párrafo del mensaje se dijo "El artículo 21 de la Constitución de 1857 dió a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta 500 pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modo que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales".

Abundando al respecto en el Trigésimo tercero párrafo se señaló "Este precepto abrió una anchísima puerta - al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró - siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, más que no terminaba en mucho tiempo".

En este mensaje se sostuvo que "La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa". (párrafo trigésimo cuarto)

En el párrafo siguiente se explicó: "Pero la reforma no se detiene a hí, sino que propone una innovación -

que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias".

Debe tomarse en cuenta, se dijo en el párrafo trigésimo sexto, que "Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el orden común, han adoptado la Institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia".

"Los jueces mexicanos se añadió en el párrafo siguiente, han sido durante el período corrido desde la consunción de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizadas a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura".

También se mencionó que "La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desolegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley". (párrafo trigésimo octavo)

"La misma organización del Ministerio Público, se adujo a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusiva -

mente a su cargo la persecución de los delitos, la búsqueda de elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes". (párrafo trigésimo noveno)

Se argumentó en el párrafo cuadragésimo: "Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular".

Finalmente se concluyó con el párrafo cuadragésimo primero: "Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, por que según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige".

Por lo tanto el artículo 21 del Proyecto se propuso en los términos siguientes: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones del reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste".

4.14.- Presentación y Debate del Artículo 21 Constitucional en el Congreso Constituyente de 1916.

En la 27a. Sesión Ordinaria celebrada el día 2 de enero de 1917, se leyó el dictamen sobre el artículo 21 del Proyecto de Constitución del Primer Jefe del Ejército Constitucional, Don Venustiano Carranza, siendo discutido por los ciudadanos: Francisco J. Mújica, Rivera Cabrera, Palavicini,

Alberto M. González, Macías, Machorro Narvaés, Colunga, Ibarra, José María Rodríguez, Mercado, Jara y Herrera Silva - (ver Diario de Debates del Constituyente de 1916-1917). Los argumentos que se expresaron sirvieron de antecedente para que en la sesión ordinaria celebrada el día 12 de enero de 1917 se diera lectura al dictamen, modificando el texto del proyecto.

Después de escuchar las intervenciones de los ciudadanos Enrique Colunga, José Alvarez, Magallón, Macías y Francisco J. Múgica, la comisión propuso reformar el dictamen presentado, quedando de la siguiente manera:

Artículo 21.- "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

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

Puesto a la consideración de la Asamblea el nuevo texto del artículo que se comenta no fue debatido ya por los constituyentes, razón por la cual se realizó la votación nominal para su aprobación quedando con 158 votos afirmativos-

y 3 por la negativa.(37)

4.15.- TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL

El artículo 21 Constitucional aprobado el 12 de enero de 1917, ha sido reformado en virtud de la iniciativa presentada por el C. Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 14 de diciembre de 1982, que una vez aprobada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de febrero de 1983, quedando con el texto siguiente:

ARTICULO 21.- "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, sepermutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

(37) Congreso Constituyente 1916-1917.- Diario de Debates, - D.R.-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.-Comisión Nacional para las celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana.-México,D.F. 1985.- Págs. 324 a 369

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso".-

4.16.- BREVE RESUMEN DEL ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

Esta situado en el Título Primero, Capítulo I "de las Garantías individuales".

Tiene por objeto establecer que:

- 1.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial.
- 2.- La persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, que está al mando de aquél.
- 3.- Es facultad de las Autoridades Administrativas imponer sanciones a los infractores de los Reglamentos Gubernativos y de Policía.
- 4.- Las multas impuestas a los trabajadores, no excederán de un día de jornal y cuando se trate de no asalariados, no será mayor de la cantidad que perciban por un día de labor.

CAPITULO SEGUNDO

LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO
EN EL VIGENTE DERECHO MEXICANO

En el ámbito del Estado de Derecho moderno es el Ministerio Público una de las entidades del Derecho Público que más existo han tenido entre los órganos de gobierno, que por sí mismo ha logrado una importantísima penetración dentro del pueblo mexicano. La comunidad entiende al Ministerio Público como un protector, un representante y procurador de justicia de la sociedad. Los individuos, solos y aislados, impotentes para protegerse del delito, de las arbitrariedades y de las infamias en perjuicio de su persona, patrimonio, etcétera, ven al Ministerio Público como a su abogado defensor.

El Ministerio Público ha alcanzado la importancia que reviste en nuestros días, porque proviene de una insoslayable necesidad urgente de justicia y ha que su presencia ha ayudado a combatir la injusticia, vejación y atropello de los derechos subjetivos de la persona en nuestra sociedad.

Hoy en día, el Agente del Ministerio Público está en contacto inmediato y directo con los problemas relativos a la comisión de delitos y a la procuración de justicia, que aflige a la comunidad en general, comunidad que observa al Ministerio Público como su esperanza para lograr la solución de los problemas que le angustian por las violaciones de que es, será o fue objeto.

1.- CONCEPTO DE MINISTERIO PUBLICO. (1)

Etimológicamente encontramos que la palabra Minis-

(1) PALOMAR DE MIGUEL, Juan.-Diccionario para Juristas.-Editorial Mayo.-México, D.F. 1981.-Págs. 869, 870 y 1104

terio Público proviene de las raíces latinas: A) MINISTERIUM, que significa gobierno de el Estado, considerado en el conjunto de los varios departamentos en que se divide; y B) PUBLICUS, que significa lo manifiesto, patente, notorio, visto o sabido por todos.

En su conjunto Ministerio Público significa: "Institución estatal que se encarga a través de sus funciones de defender los derechos de la sociedad y del Estado".

Encontramos diversos criterios de connotados autores acerca de la conceptualización del Ministerio Público, pasando a enunciar los más destacados: El maestro Colín Sánchez señala: "El Ministerio Público es una Institución dependiente del Estado (poder Ejecutivo) que actúa en representación del Interés Social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social en todos aquellos casos que le asignen las leyes." (2)

Por su parte el Ilustre Maestro Fix Zamudio, expone: "Es posible describir, ya que no definir al Ministerio Público como el organismo del Estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto auxiliar en las diversas ramas procesales especialmente en la penal y que contemporaneamente efectúa actividades administrativas, como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de los intereses patrimoniales del Estado o tiene encomendada la defensa de la legalidad". (3)

Para el Dr. José Franco Villa, "El Ministerio Público Federal es una institución dependiente del Ejecutivo -

(2) Op. cit. Pág. 87

(3) Función Constitucional del Ministerio Público.-publicado en Anuario Jurídico.-Universidad Nacional Autónoma de México 1978.- Pág. 153.

Federal presidido por el Procurador General, quien tiene a su cargo la persecución de todos los delitos del orden federal y hacen que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, e intervenir en todos los negocios que la ley determine" (4)

El jurista Miguel Fenech, define al Ministerio Público como "una parte acusadora necesaria, de carácter público encargada por el Estado, a quien representa de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal." (5)

Don Joaquín Escriche en su diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia, hace aproximadamente un siglo escribía: "Entiéndase por Ministerio Fiscal que también se llama Ministerio Público, las funciones de una magistratura particular, que tiene por objeto velar por los intereses del Estado y de la sociedad en cada tribunal; o que bajo las órdenes del gobierno tiene cuidado de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado y la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales". (6)

En la enciclopedia Jurídica OMEBA se define al Ministerio Público como "Uno de los organismos mediante el cual se ejecuta la representación y defensa del Estado y la Sociedad". (7)

El Jurista Argentino Dr. Máximo Castro asevera. - "Ministerio Público o Ministerio Fiscal es la magistratura particular encargada de velar por los intereses del Estado y

(4) Op. cit. Pág. 3

(5) Citado por GARCIA RAMIREZ, Sergio.-op. cit. Pág. 230

(6) Citado por PEREZ PALMA, Rafael.- op. cit. Pág. 329

(7) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.-Tomo XIX.-Mand-Muse.-Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L.-Buenos Aires, Argentina.-1964.

por el de la sociedad ante los tribunales promoviendo la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado y la observancia de las leyes en cuyo cumplimiento está interesada la sociedad". (8)

El jurista José Choivenda opina: "El Ministerio Público es oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público y determinar acerca del modo de ejecutaria". (9)

El jurista Borja Osorio expone "El Ministerio Público representa intereses generales, y según sea la personificación de los intereses generales, así será el tipo de Ministerio Público que se obtenga. Para unos, la personificación es la sociedad; para otros, el Poder Ejecutivo y, finalmente también se dice que personifica a la ley". (10)

En el Diccionario Jurídico Mexicano da el siguiente concepto de Ministerio Público: "La institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales, de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los jueces y tribunales". (11)

(8) Curso de Procedimientos Penales.-Tercera Edición.-Tomo I Biblioteca Jurídica Argentina.-1937 Pág. 295 y 296.

(9) Citado por GARCIA RAMIREZ Sergio y ADATO DE IBARRA, Victoria.-Prontuario del Proceso Penal Mexicano.-Cuarta Edición.-Editorial Porrúa.-México D.F. 1985 Pág. 19.

(10) Derecho Procesal Penal.-Editorial José Ma. Cajica Jr. - Puebla, Puebla.-1969 Pág. 99.

(11) Diccionario Jurídico Mexicano.-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.-Segunda Edición.-Editorial Porrúa.-México, D.F. - 1988 Pág. 2123

Después de analizar los diferentes conceptos vertidos por los autores antes citados, mismos que coinciden en lo principal, es pertinente señalar que considero al Ministerio Público como; "Un órgano administrativo dependiente directo del Poder Ejecutivo, representante de la sociedad que tiene el monopolio de la acción penal como facultad para acusar a los individuos que transgredan las leyes penales, así como la de perseguir a los delincuentes con el auxilio inmediato y directo de la policía judicial, para poner a disposición del órgano jurisdiccional, a las personas que resulten presuntamente responsables".

2.- COMPETENCIA DEL MINISTERIO PUBLICO.

Entendamos por competencia en un sentido jurídico-general la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos. Sin embargo, es importante el apuntar un sentido más-técnico y especializado de éste concepto jurídico.

El maestro Cipriano Gómez Lara, (12) acertadamente señala que: la competencia no es exclusivamente del Derecho-Procesal, sino que se refiere a todo el Derecho Público, inmediatamente apunta que la competencia en un sentido lato - la debemos entender como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones; continua el maestro Gómez Lara aseverando que comprendamos a la competencia referida al órgano jurisdiccional, esto es, en sentido esticto como: "la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto".

(12) Teoría General del Proceso.-Sexta Edición.-Dirección General de Publicaciones.-Universidad Nacional Autónoma de México.-1983.-Pág. 155.

El maestro Gabino Fraga (13), al respecto manifiesta: existen entre la competencia del Derecho Público y la capacidad del Derecho Privado diferencias substanciales, siendo estas:

"La competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. Mientras que en el Derecho Privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción.

En el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia debe justificarse en cada caso".

"El ejercicio de la competencia es obligatorio, en tanto que el ejercicio de la capacidad queda al arbitrio de el particular".

"la competencia generalmente se encuentra fragmentada entre diversos órganos, de tal manera que para la realización de un mismo acto jurídico intervienen varios de ellos".

"La competencia no es renunciable, ni objeto de pactos que comprometan su ejercicio, porque la competencia no es un bien que esté dentro de el comercio, que pueda ser objeto de contrato, sino que tiene que ser forzosamente ejercitada en todos los casos en que lo requiere el interés público".

"La competencia es constitutiva del órgano que la ejercita y no un derecho del titular del propio órgano".

(13) Derecho Administrativo.-Vigésimo quinta Edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F., 1986.-Págs. 267 a 269.

El maestro Miguel Acosta Romero (14), señala que:—"se entiende por competencia la facultad para realizar diferentes actos, que atribuye a la Administración Pública el orden jurídico".

"La competencia siempre es constitutiva del órgano administrativo. En un Estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de que ésta es constitutiva del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público".

2.1.- EL MINISTERIO PUBLICO MILITAR

El Ministerio Público Militar encuentra su fundamento legal en el artículo 13 de nuestra Carta Magna, al enunciarse en el mismo que: "Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo,"

El maestro Burgoa (15), al respecto manifiesta: El fuero de guerra opera cuando tiene lugar un delito de carácter militar, es un fuero real, material u objetivo, traducido en la especial esfera de competencia de los tribunales militares, su operatividad obedece a un hecho extrapersonal, cual es, la comisión de un delito de dicha naturaleza.

Es importante señalar cuándo un delito tiene naturaleza militar; será delito militar el acto delictivo que se encuentre catalogado como tal por el Código de Justicia Mil

(14) Teoría General del Derecho Administrativo.-Séptima Edición.-Editorial Porrúa,S.A.-México,D.F.1986.-Págs. 534 y 535.

(15) Cfr. BURGOA, Ignacio.-Las Garantías Individuales.-Vigésima Edición.- Editorial Porrúa.- México, D.F., - 1986 Págs. 294 a 298.

tar, La Ordenanza General del Ejército y demás del mismo género.

De acuerdo con el artículo 13 Constitucional, el fuero de guerra o esfera de competencia de los Tribunales Militares surge cuando se trata de la comisión de un delito calificado por la ley como perteneciente al orden militar.

El Ministerio Público Militar se encargará de perseguir y acusar a los militares que cometan alguno de los delitos previstos en el Código de Justicia Militar de 1933, en el cual se enuncian, entre otros delitos, los siguientes: La traición a la patria (203); espionaje (206); rebelión (218 a 233); sedición (224 a 227); etcétera.

2.2.- EL MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN.

El Ministerio Público del fuero común encuentra su fundamento legal en el artículo 21 de nuestra Constitución, al apuntar que: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...."

De igual manera el artículo 73, fracción VI, base 6a. del ordenamiento jurídico antes citado señala: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República quien lo nombrará y removerá libremente".

Asimismo, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, (16) establece que el -

(16) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Diciembre de 1983, reformada y adicionada por Decreto de fecha 11 de Diciembre de 1986, según publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 del mismo mes y año.

Ministerio Público del fuero común tiene por objeto:

A) Perseguir los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal (Artículo 2o., fracción I);

B) Velar por la legalidad en la esfera de su competencia, como uno de los principios rectores de la convivencia social, promoviendo la pronta, expedita y debida procuración e impartición de Justicia. (Artículo 2o. fracción II);

C) Proteger los intereses de los menores incapaces, así como los individuales y sociales en general, en los términos que determinen las leyes. (Artículo 2o. Fracción III);

D) Cuidar la correcta aplicación de las medidas de política criminal, en la esfera de su competencia. (Artículo 2o. fracción IV) y;

E) Las demás que las leyes determinen (Artículo 2o. fracción V).

En el mismo ordenamiento jurídico se hace manifiesto que el Ministerio Público tiene por finalidad el investigar la comisión de conductas ilícitas del fuero común a efecto de comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad criminal de los indiciados (Artículo 3o. fracción III, Apartado A); perseguir ante los tribunales del Distrito Federal, a todos los presuntos responsables de los delitos del orden común (artículo 3o. Apartado B, fracción II, IV, V y VI); exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos públicos subjetivos garantizados en la ley penal (Artículo 3o, Apartado B, Fracción IX) y promover lo necesario para la pronta administración de justicia (En la averiguación previa, Artículo 3o, apartado A, fracciones III, IV, V-VI; en el proceso, Artículo 3o. Apartado B fracciones I, III, VIII, IX, X y XI, y en relación a su intervención como parte en el proceso, artículo 3o, apartado C, fracciones II, III, - IV y V).

De igual manera la ley aquí enunciada dispone que las denuncias y querellas que formulen los particulares deben presentarse ante el Ministerio Público y que las autori

dades que tengan conocimiento de una infracción penal están obligadas a comunicarlo de inmediato al agente del Ministerio Público competente.

También se señala en este mismo ordenamiento jurídico que el Ministerio Público tendrá intervención para proteger a los menores e incapaces en los juicios civiles o familiares, cuando estos últimos sean parte en el proceso (Artículo 5o.) y que el Ministerio Público llevará a cabo la aplicación de las medidas de política criminal (Artículo 6o.)

Como podemos observar, en el Capítulo I de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se marcan las directrices de cómo debe darse el funcionamiento de esta tan importante y fundamental institución de nuestra capital.

Estamos de acuerdo con el maestro Guillermo Colín-Sánchez (17), al manifestar que la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se guramente tratando de ajustarse en todo al artículo 21 Constitucional destaca, entre otras atribuciones del Ministerio Público, lo referente a la persecución de los presuntos responsables en la comisión de delitos, sus funciones en la ave riguación previa y lo referente al ejercicio de la acción pe nal.

En el artículo 21 Constitucional, se afirma textualmente que incumbe al Ministerio Público la persecución de los delitos y como ésta actividad implica la previa inves tigación, se considera acertado el artículo 3o. de la Ley Or gánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, misma que apunta que: el Ministerio Público se en -

(17) Op. cit. Págs. 114 a 116.

cuentra facultado para recibir denuncias, acusaciones o querrelas sobre conductas o hechos que pueden constituir delitos, a fin de que se realicen las investigaciones necesarias, contando con el auxiliar de la policía judicial; actividad que se traduce en las diligencias para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de quienes en alguna forma hayan intervenido y bajo estas bases, se proceda al ejercicio de la acción penal.

En cuanto al ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público la realiza ante los Tribunales competentes del orden común, solicitando las ordenes de aprehensión y de comparecencia cuando se reúnen los requisitos establecidos en el artículo 16 Constitucional; además puede solicitar órdenes de cateo con base en los términos del artículo Constitucional antes citado.

2.3.- EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL.

El Ministerio Público del fuero federal encuentra su fundamento legal en el artículo 102 Constitucional, que establece: "La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo, estar presidido por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

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 inculpad^os; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos -

los negocios que la ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación y entre los poderes de un mismo Estado.

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

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones".

La Procuraduría General de la República, como se desprende del análisis del precepto Constitucional antes citado, es una dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, cuyas funciones y atribuciones las encontramos en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de Diciembre de 1963, misma que enuncia como funciones primordiales de la Procuraduría, del Procurador y del Ministerio Público Federal, las siguientes:

- A) Vigilancia de los Principios de Constitucionalidad (Artículo 2º, fracción I);
- B) Administración de Justicia pronta y expedita (Artículo 2º, fracción II);
- C) Representante de la Federación (Artículo 2º, fracción III);
- D) Consejero Jurídico del Gobierno (Artículo 2º, fracción IV);

- E) Persecución de los delitos del orden Federal - (Artículo 2º, fracción V);
- F) Celebración de convenios con los Estados en materia de Procuración de Justicia (Artículo 2º, - fracción VI);
- G) Representar al Gobierno Federal en actos de alcance internacional (Artículo 2º, fracción VII);
- H) Las demás que las leyes determinen (Artículo 2º, fracción VIII).

El conjunto de atribuciones anteriormente señala - das captan el encargo de la Procuraduría General de la República y de sus representantes.

3.- FUNDAMENTOS LEGALES DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La dependencia en estudio encuentra su fundamento legal en las siguientes disposiciones jurídicas:

3.1.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 73, fracción VI, base 6a. a - la letra enuncia: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determi ne la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del - Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá li bremente" y;

En su artículo 21, que señala: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y...".

3.2.- En el artículo 5º. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que: "El Procurador General de Justicia del Distrito Federal, dependerá - directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley".

3.3.- Por otra parte, en el artículo 9o. de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se prevee que: "El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, - quien dependerá directamente del Presidente de la República-"

Tomando en cuenta la naturaleza y cantidad de las funciones que tiene que realizar el Ministerio Público en el Distrito Federal, no sería posible que las llevara acabo el Titular de la Institución, es decir, el Procurador, razón por la cual se expidieron la Ley Orgánica y el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en los que se establecen la integración y funciones del Ministerio Público.

3.4.- En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se asienta en su artículo 1: "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se - integra la institución del Ministerio Público del Distrito - Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquella atribuyen los artículos 21 y 73, fracción VI, base 6a. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones aplicables".

En los artículos 2o, a 8o. del ordenamiento jurídico en estudio, se señalan las facultades y atribuciones que posee el Ministerio Público para el fiel desempeño de sus - funciones. Omitimos analizar cada uno de dichos artículos, - ya que han sido previamente estudiados en el presente capítulo.

3.5.- El artículo 1o. del Reglamento Interior de - la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal dispone lo siguiente: "La Procuraduría General de Justicia del-

Distrito Federal, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos, en términos de las disposiciones constitucionales, de la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras disposiciones legales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República"

En este ordenamiento jurídico encontramos todo lo referente a la competencia y forma de organización de la dependencia del Ejecutivo aquí estudiada.

4.- OTROS ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE FUNDAMENTAN LA ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN.

Además de los que han quedado citados con anterioridad, el Ministerio Público encuentra regulada su actuación en los ordenamientos jurídicos siguientes:

4.1.- Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia Federal de 1928.

4.2.- Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 1931.

4.3.- Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal de 1928.

4.4.- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal de 1932.

4.5.- Ley General de Sociedades Mercantiles de 1934.

4.6.- Ley de responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados.

4.7.- Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal de 1969.

4.8.- Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos de 1972.

4.9.- Ley que crea los Consejos Tutelares para Menores Infractores del Distrito Federal de 1974.

4.10.- Reglamento de Tribunales Calificadores del Distrito Federal de 1970.

4.11.- Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos de 1972.

4.12.- Ley de Notariado para el Distrito Federal de 1946.

5.- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

En el presente capítulo nos avocaremos a dar una explicación de cómo se encuentra la organización de las diferentes unidades administrativas que integran a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, tomando como referencia su Ley Orgánica y su Reglamento Interior vigentes.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, dependencia del Poder Ejecutivo, tiene el objeto de

patentizar la alta misión del Gobierno Federal en lo referente a la conservación del orden y contribución de la seguridad pública, de garantizar a todo ciudadano el ejercicio de sus derechos en el ámbito de libertad de que goza, sin lesionar derechos de terceros, porque el Poder Ejecutivo es el encargado de las funciones de administración, que se caracterizan por la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, la Constitución Política de 1917 - dota a la Institución del Ministerio Público de funciones y competencia para el despacho de los asuntos relacionados con la procuración de justicia; estas funciones se desarrollan - fundamentalmente en los términos de las disposiciones contempladas en nuestra Carta Magna, en la Ley Orgánica y en el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, así como en los acuerdos, circulares y órdenes emanadas del Ejecutivo y del Titular de la Institución aquí - enunciada.

El artículo 2o, del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala: "Para el ejercicio de las atribuciones, funciones y despacho de los asuntos de su competencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, contará con los siguientes Servidores Públicos y unidades administrativas:

- 1.- Procurador General de Justicia del Distrito Federal
- 2.- Subprocurador de Averiguaciones Previas
- 3.- Subprocurador de Procesos
- 4.- Contralor Interno
- 5.- Dirección General de Averiguaciones Previas
- 6.- Dirección General de Policía Judicial
- 7.- Dirección General de Servicios Periciales
- 8.- Dirección General de Control de Procesos
- 9.- Dirección de Consignaciones

- 10.- Dirección de Representación Social en lo Familiar- y lo Civil.
- 11.- Dirección General Técnica Jurídica y de Supervisión
- 12.- Dirección General de Administración y Recursos Hu- manos.
- 13.- Dirección de Administración
- 14.- Dirección de Recursos Humanos
- 15.- Dirección de Programación de Actividades y Recursos
- 16.- Dirección del Instituto de Formación Profesional
- 17.- Dirección de Coordinación Interna
- 18.- Dirección de Prensa y Difusión

5.1.- PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito - Federal está presidida por su titular que es el Procurador - General de Justicia del Distrito Federal, según lo previsto - en el artículo 90. de la Ley Orgánica.

La representación de la Procuraduría General de - Justicia del Distrito Federal, así como el trámite y resolu- ción de los asuntos de su competencia corresponde original - mente al Procurador.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 50. de la - Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Dis- trito Federal, para la mejor distribución y desarrollo del - trabajo y para el despacho de los asuntos, el Procurador po- drá delegar sus facultades en los servidores públicos de las unidades administrativas de la Procuraduría, sin perjuicio - de la posibilidad de su ejercicio directo. El Procurador - ejercerá las atribuciones siguientes no delegables: Fijar, - dirigir y controlar la política de la Procuraduría, así como planear, coordinar, vigilar y evaluar la operación de las - unidades administrativas que la integran (fracción I); someter

al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Procuraduría (fracción II); desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Presidente de la República le confiara para su ejercicio personal e informarle sobre el desarrollo de las mismas (fracción III); proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativas a los asuntos de la competencia de la Procuraduría (fracción IV); aprobar la organización y funcionamiento de la Procuraduría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas (fracción V); aprobar el proyecto de presupuesto de egresos (fracción VII); celebrar convenios de coordinación operativa y de cooperación técnica científica con las Procuradurías Generales de las Entidades Federativas (fracción IX); resolver sobre los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal (fracción XVII); resolver sobre las consultas que el Agente del Ministerio Público formule o las prevenciones que la Autoridad Judicial acuerde, en los términos que la ley establezca a propósito de conclusiones presentadas en un proceso penal o de actos cuya consecuencia sea el sobreesimiento del proceso o la libertad absoluta del inculpado antes de que se pronuncie sentencia (fracción XVIII), etcétera.

En este apartado se han señalado algunas de las facultades con las que cuenta el Procurador para el despacho de su encargo, como titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, destacándose entre éstas, el poder someter al Presidente de la República el acuerdo de los asuntos encomendados a esta institución y el proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia del organismo en estudio. Podemos observar que las disposiciones antes citadas son características de los organismos centralizados, como es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para con el Ejecutivo temática que será analizada con mayor amplitud en el capítu-

lo tercero del presente trabajo.

5.2.- SUBPROCURADOR DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

El artículo 7 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal señala: "El Subprocurador de Averiguaciones Previas tendrá adscritas a su cargo y responsabilidad las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, de Policía Judicial y de Servicios Periciales y ejercerá las funciones correspondientes a las atribuciones del Ministerio Público a que se refiere el apartado "A" del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal".

Observamos que dichas atribuciones son las que a continuación señalamos: recibir denuncias, acusaciones o quejas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito; investigar los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial, de los servicios periciales y de la policía preventiva; practicar las diligencias necesarias para la comprobación del cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado; restituir al ofendido en el goce de sus derechos; facultad de no ejercitar la acción penal, actuando siempre con estricto apego a derecho y promoviendo la pronta y ágil procuración de justicia.

5.3.- SUBPROCURADOR DE PROCESOS.

El artículo 8 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal apunta: "El Subprocurador de Procesos tendrá adscrita a su cargo y responsabilidad la Dirección General de Control de Procesos y ejercerá las funciones correspondientes a las atribuciones del Ministerio Público a que se refieren los apartados "B" y "C" del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal".

Encontramos las siguientes atribuciones: Deber de ejercer la acción penal, cuando ésta proceda conforme a derecho; promover todas las diligencias pertinentes para la eficaz procuración de justicia; garantizar la efectiva representación social en los juicios que se lleven a cabo ante los tribunales judiciales; interponer los recursos que la ley conceda; actuar como representante de la sociedad y solicitar el pago de la reparación del daño, cuando así se lo soliciten los ofendidos o sus familiares.

5.4.- DIRECCION GENERAL DE LA CONTRALORIA INTERNA.

A esta Dirección le corresponden las siguientes atribuciones: realizar los estudios y análisis relativos a la organización e instrumentación del sistema integrado de control de la Procuraduría, para el manejo eficiente y eficaz de los recursos humanos, financieros y materiales que son asignados a la institución; recibir e investigar las quejas o denuncias que le sean presentadas por incumplimiento de obligaciones por parte de los servidores públicos y, en general, vigilar el transparente manejo de los recursos.

5.5.- DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

A esta dependencia le atañe lo conducente a recibir denuncias o querrelas que puedan constituir algún delito; investigar los hechos constitutivos de delitos; allegarse las pruebas necesarias para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad de los partícipes en el hecho delictivo; poner a disposición de la autoridad competente a las personas detenidas por haber cometido un delito; solicitar las órdenes de cateo conforme al artículo 16- Constitucional; requerir todo tipo de información que sea indispensable para la integración de la averiguación previa; ejercitar la acción penal, etcétera.

5.6.- DIRECCION GENERAL DE POLICIA JUDICIAL

Esta dependencia se responsabiliza de investigar los hechos delictivos en los cuales el agente del Ministerio Público solicite su intervención; así como, cuando se trate de flagrante delito, detener a los delincuentes y ponerlos a disposición del Ministerio Público; entregar las citas y cumplir las órdenes de presentación, comparecencia y aprehensión que le requiera el Ministerio Público o el correspondiente juez competente, según sea el caso.

5.7.- DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES.

Esta Dirección General se encarga de emitir dictámenes en las diversas especialidades del conocimiento humano en que se requieran para resolver el caso particular. Los dictámenes pueden emitirse a petición del Ministerio Público, de la policía judicial, de las autoridades judiciales del fuero común, para de esta manera ilustrar al órgano solicitante de la manera como se encontraron ciertos lugares, objetos o personas y las causas de la muerte de un individuo, por ejemplo.

5.8.- DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS.

Esta Dirección tiene bajo su encargo la vigilancia y coordinación de los agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados y Salas Penales, con el fin de que intervengan en los procesos penales, promoviendo las diligencias tendientes a comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad del procesado; solicitar al juez la reparación del daño; promover o intervenir en las diligencias necesarias para el eficaz desarrollo del proceso; formular las conclusiones en los términos señalados en la ley y solicitar la imposición de las penas y medidas de seguridad que correspondan; solicitar la reparación del daño cuando el ofendido o sus fa

miliare lo soliciten; interponer los recursos que la ley concede; expresar los agravios correspondientes, etcétera.

5.9.- DIRECCION DE CONSIGNACIONES.

Esta Dirección tiene a su cargo la función de ejercitar la acción penal ante los tribunales competentes, dejando a disposición a los detenidos y objetos que tenga a su cuidado; realizar un exhaustivo estudio de las constancias de averiguación previa para observar si no presentan algún defecto o adolecen de alguna deficiencia en cuanto a los elementos probatorios del cuerpo del delito o de la presunta responsabilidad de los partícipes del hecho delictivo y, de ser así, devolverlas a la autoridad correspondiente para su perfeccionamiento.

5.10.- DIRECCION DE REPRESENTACION SOCIAL EN LO FAMILIAR Y LO CIVIL.

Esta Dirección vigila el correcto desarrollo del proceso en los juicios del orden familiar y civil en los cuales sean parte los menores de edad o incapaces (inimputables), y, en su caso, los relativos a la familia, así como en todos aquellos juicios en que por disposición legal sea parte o deba darse vista al Ministerio Público.

5.11.- DIRECCION GENERAL TECNICA JURIDICA Y DE SUPERVISION.

La dependencia enunciada tiene por objeto realizar los estudios y emitir las opiniones y dictámenes derivados de las consultas de carácter jurídico que le sean formuladas por el Procurador o por los titulares de las diferentes dependencias de la institución. También debe dar apoyo sobre la resolución del no ejercicio de la acción penal y de archivo de la averiguación; sobre el sobreseimiento de los asun-

tos penales; sobre la confirmación, modificación o revocación de las conclusiones acusatorias o no acusatorias; asimismo - debe resolver la diferencia de criterio entre las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas y de Control de Procesos, respecto de la procedencia o no del ejercicio de la acción penal: Por otra parte, debe practicar visitas de inspección a las agencias del Ministerio Público adscritas a las Salas y Juzgados Penales.

5.12.- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION Y RECURSOS HUMANOS.

Esta Dirección establecerá, con aprobación del Procurador, las políticas, normas, criterios técnicos y procedimientos de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la institución, de conformidad a sus programas y objetivos, para proporcionar el apoyo que requieran las unidades administrativas y los servidores públicos - de la institución, etcétera.

5.13.- DIRECCION DE ADMINISTRACION

Esta Dirección, otorgará, en forma ágil y veraz, - los servicios administrativos que demandan cada una de las dependencias que integran la Procuraduría; entre otras funciones tiene la de inventariar los recursos materiales de la institución.

5.14.- DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS

Esta Dirección tiene a su cargo todo lo relativo a nombramientos, ascensos, bajas, licencias, etcétera del personal de la institución, también tiene la facultad de proponer las sanciones administrativas al personal, cuando así - sea necesario y procedente.

5.15.- DIRECCION DE PROGRAMACION DE ACTIVIDADES Y RECURSOS.

Esta Dirección se encarga de promover la instrumentación técnica-administrativa de las disposiciones que en la materia dicten las entidades de apoyo globalizador de la Administración Pública Federal; asimismo debe coordinar la implantación de normas de trabajo y la elaboración de documentos que faciliten el desarrollo y control de los programas de trabajo; por otra parte, debe analizar, estudiar y evaluar el grado de avance de los programas institucionales; realizar programas para evaluar y optimizar las actividades de las unidades de la institución y efectuar el análisis de la información documental relativa al impacto interno y externo de la actividad institucional.

5.16.-DIRECCION DEL INSTITUTO DE FORMACION PROFESIONAL.

Esta Dirección se encarga de la profesionalización del personal que forma parte de la institución; además implementa la innovación, formación y desarrollo profesional de los servidores públicos y realiza las tareas de selección del personal más capacitado para ingresar a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

5.17.- DIRECCION DE COORDINACION INTERNA.

Esta Dirección, entre otras funciones, tiene la de recibir, registrar y turnar las denuncias o querellas que se presenten ante la Procuraduría, para su debida radicación e integración; recibe los expedientes de las averiguaciones previas en las que se resuelve ejercer la acción penal, ya sea ante el juzgado penal o el de paz; recaba de las Direcciones Generales de Control de Procesos, de Policía Judicial y Técnico Jurídica y de Supervisión, los datos e informes necesarios para el seguimiento de las averiguaciones previas,-

causas penales, juicios civiles y de los juicios familiares - en que intervenga el Ministerio Público, hasta su resolución definitiva.

5.18.- DIRECCION DE PRENSA Y DIFUSION.

Esta Dirección se encarga de difundir, en los medios de comunicación masiva, la información acerca de las actividades que se llevan acabo en la institución y por sus autoridades en general, edita en su caso y hace públicas las operaciones y tareas que se realizan en la Procuraduría objeto de nuestro estudio.

6.- RELACION JERARQUICA ENTRE EL MINISTERIO PUBLICO Y LA POLICIA JUDICIAL.

Para desarrollar el presente párrafo es necesario referirnos, una vez más, a la norma suprema consagrada en el artículo 21 Constitucional, de cuyo contenido y análisis deseamos desprender la jerarquía existente entre el Ministerio Público y la policía judicial. Para lograr el objetivo señalado se debe precisar primero que la norma en cita establece en su parte conducente que: "La persecución de los delitos - incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél".

Del texto transcrito se desprende indubitadamente que la persecución de los delitos es función de la institución jurídica autónoma denominada "Ministerio Público"; autonomía que data desde el proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, en cuya exposición de motivos se insiste en la necesidad de otorgarle esta característica al Ministerio Público, el que de acuerdo con la legislación expedida bajo la Constitución de 1857 carecía de facultades efectivas en el proceso penal, no existiendo en dicha legislación la función de policía judicial, que era ejercida por los jueces, quienes se convertían en verdaderos acusadores, en perjuicio de

los procesados.

Hoy conforme a la nueva disposición constitucional es el Ministerio Público el designado para investigar la realización de conductas que pudieren constituir "delitos", o como establece el precepto en estudio, corresponde al Ministerio Público "la persecución de los delitos", pero únicamente, es decir, de hechos reputados como delitos, no hechos que no se encuentren previstos como delitos en el Código Penal o en la ley especial aplicable al caso concreto.

En su funcionamiento el Ministerio Público se allegará de elementos de convicción para asegurarse que la conducta desplegada por el sujeto constituye o no un delito. De esta ardua actividad también se ha hecho partícipe una corporación cuya denominación contempla la vigente Constitución Federal, sin algún otro precedente o ley que refiera los motivos de su existencia.

Durante los debates del Congreso Constituyente, de fechas 2 al 13 de enero de 1917, las discusiones se centraron específicamente sobre las funciones del Ministerio Público y la creación de la policía judicial, ésta como corporación de investigación bajo el mando inmediato del primero, tomándose como modelo según la extensa explicación de José Natividad Macías de fecha 5 de enero de 1917, a la organización del Ministerio Público Federal de los Estados Unidos de Norteamérica y a la policía bajo su mando inmediato y directo.

Se ha considerado errónea la denominación que se confiere a la policía que se encuentra bajo las órdenes del Ministerio Público, es decir, un cuerpo de investigaciones supeditado a un órgano de autoridad administrativa, siendo incorrecto el calificativo de "judicial", proveniente del sistema francés, en el cual se justifica porque se encuentra

esta corporación policiaca bajo las órdenes del juez de instrucción y no del representante social. (18)

Sin embargo, este órgano de investigación denominado policía judicial, sólo debe actuar en cumplimiento de las órdenes e instrucciones, dadas por el Ministerio Público, es decir, entre éste y la policía judicial existen relaciones de absoluta subordinación en el cumplimiento de su cometido constitucional, no debiendo existir argumentación válida diferente o en contrario, el orden jerárquico que constitucionalmente existe entre el Ministerio Público y la policía judicial es determinante. Aún cuando la policía judicial conociere inicialmente de hechos presuntamente delictuosos, su deber es informarlo inmediatamente al Ministerio Público, poniendo a su disposición todos los elementos recabados y relacionados con el caso concreto. (artículo 274 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal).

El mando inmediato y directo del Ministerio Público se proyecta en su actuar dualista para la policía judicial desde la etapa indagatoria, hasta el final del proceso penal, así como en otras misiones asignadas.

La institución del Ministerio Público, en el amplio ámbito de sus facultades constitucionales, cuenta con la colaboración de la policía judicial, así lo disponen las normas adjetivas, las leyes orgánicas, etcétera, al reglamentar su actuación.

El artículo 273 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, congruente con la norma constitucional prevé que: "La policía judicial estará bajo la auto

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - comentada.-Instituto de Investigaciones Jurídicas.-Universidad Nacional Autónoma de México.-México.-1985.

ridad y mando inmediato del Ministerio Público, lo mismo que la policía preventiva, cuando actúe en averiguación o persecución de los delitos..."

También la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, en su artículo 11, asigna el carácter de auxiliar del Ministerio Público a la policía judicial, al establecer: "Son auxiliares del Ministerio Público del Distrito Federal: la policía judicial..."; por otra parte, observamos que en forma complementaria y reiterativa el artículo 21 de la citada ley dispone que: "La policía judicial actuará bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden común". (estamos plenamente de acuerdo con esta primera parte del artículo en estudio) "Para este efecto, podrá recibir denuncias y querellas sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible, la presentación directa de aquellas ante el Ministerio Público, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda". (a juicio nuestro es absurda esta parte del artículo, por los motivos que se señalaran con posterioridad en el desarrollo del presente apartado) "Conforme a las instrucciones que se le dicten, la policía judicial desarrollará las diligencias que deben practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará las ordenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial. (siendo correcto lo establecido en esta parte final).

Asimismo, observamos en el Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal disposiciones análogas a las contenidas en la Ley Orgánica, siendo las siguientes las más importantes:

Artículo 12.- "La Dirección General de Averiguaciones Previas tendrá las siguientes atribuciones:

II.- Investigar los delitos del orden común con -
auxilio de la policía judicial..."

Artículo 13.- La Dirección General de Policía Ju-
dicial tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Investigar los hechos delictuosos en los que-
los agentes del Ministerio Público soliciten su interven -
ción..."

En cuanto al problema en estudio, esto es, la re-
lación jerárquica entre el Ministerio Público y la policía-
judicial, implica una problemática no de ahora, sino de -
tiempo atrás. En torno a las relaciones que deben existir -
entre el Ministerio Público y la policía judicial, el punto
de partida para su análisis debe ser el artículo 21 Consti-
tucional.

En este orden de ideas, conforme al principio de-
división de poderes contenido en el artículo 49 de nuestra-
Carta Magna, teniendo presente también el principio de fa -
cultades específicas otorgadas a cada uno de los órganos de
autoridad, debemos concluir que es indiscutible la subordi-
nación de la policía judicial al Ministerio Público.

Para disipar cualquier duda transcribimos nueva -
mente el artículo 21 de nuestra Carta Magna, que a la letra
dice: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de-
la autoridad judicial. La persecución de los delitos incum-
be al Ministerio Público y a la policía judicial la cual es
tará bajo la autoridad y mando de aquél..."

Sobre esta base constitucional no podemos concebir a la policía judicial como órgano de investigación y persecución de los delitos con facultades autónomas, independientes del Ministerio Público, porque nuestra Carta Fundamental atribuye la titularidad de la acción persecutoria y del ejercicio de la acción penal, en monopolio absoluto, al Ministerio Público y éste, es obvio, para cumplir con esa atribución cuenta con auxiliares, siendo tal vez el más importante la policía judicial.

Por todo lo anterior, tomando en cuenta el espíritu del legislador, pero fundamentalmente el texto del artículo 21 constitucional, resulta inadmisibles pensar que la policía judicial sea un órgano jerárquicamente igual al Ministerio Público y que sus funciones se puedan desempeñar de manera autónoma a la función propia del citado Ministerio Público. Por tanto, es intrascendente que en el ámbito de la organización administrativa del Poder Ejecutivo y en especial de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal exista una Dirección General de la Policía Judicial jerárquicamente en plano de igualdad con la Dirección General de Averiguaciones Previas, pues esta igualdad no existe constitucionalmente, ya que la policía judicial está subordinada, por mandamiento supremo al Ministerio Público.

En este orden de ideas debe concluirse que en la práctica y en la legislación ordinaria y reglamentaria debe hacerse realidad esta subordinación, derogando disposiciones inconstitucionales, como el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que establece que: "La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y el mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden común. Para este efecto, podrá recibir denuncias y querrelas sólo cuando por la urgencia del caso no sea posible, la presen -

tación directa de aquellas ante el Ministerio Público, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda. Conforme a las instrucciones que se le dicten, la Policía Judicial desarrollará las diligencias - que deben practicarse durante la averiguación previa y exclusivamente para los fines de ésta, cumplirá las citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y otros mandamientos que emita la autoridad judicial".

Observamos facultades de la policía judicial en - el sentido de que, en casos urgentes, podrá tomar denuncias o querellas para la investigación de los delitos, lo que - contraviene totalmente con el texto del artículo 21 constitucional, siendo importante señalar que dentro de la supremacía constitucional que establece el artículo 133 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, ningún otro ordenamiento legal en México puede ir en contra de lo dispuesto en la - Constitución.

Por otra parte considero que es contradictoria la redacción del artículo 21 de la Ley Orgánica que comento, - pues en principio establece que la policía judicial estará - bajo la autoridad y mando del Ministerio Público, para a - continuación señalar: "para este efecto podrá recibir de - denuncias y querellas, sólo cuando por la urgencia del caso - no sea posible la presentación directa de aquellas ante el - Ministerio Público, pero deberá dar cuenta sin demora a éste para que acuerde lo que legalmente proceda".

En cuanto a esta segunda parte del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se maneja como una forma de auxilio al Ministerio Público, pero en realidad no es una forma de auxilio, sino una invasión en el ejercicio de facultades exclusivas, porque la práctica de estas diligencias solamente de

ben corresponder al Ministerio Público y no a la policía judicial.

La policía judicial en esencia debe tener como objetivo auxiliar al Ministerio Público en la investigación, en la averiguación del delito y persecución del delincuente, localizar elementos de prueba, proporcionar datos al representante social para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del inculcado.

Es injustificado que la policía judicial, en apoyo al Ministerio Público, pueda recibir denuncias o querrelas en casos urgentes, cuando no es posible su presentación directa ante el Ministerio Público, sobre todo si se toma en cuenta lo que es del dominio público, que el Ministerio Público en el Distrito Federal, en su función persecutoria funciona mediante "guardias" de 24 por 48 horas diarias todos los días del año, por lo tanto, no cabe la posibilidad, desde el punto de vista de derecho y de hecho, de la operancia y validez de la hipótesis que contempla el artículo 21 de la Ley Orgánica de la dependencia en estudio, para que pudiera tener la base la policía judicial para tomar denuncias o querrelas de los hechos configurativos de delitos.

Este artículo 21 de la Ley secundaria puede dar pauta a situaciones graves, a desvío de poder y abuso del mismo, dando motivo a que de manera autónoma se avoque oficiosamente a cualquier tipo de investigación de delitos. Considero que es sumamente peligroso dar facultades en leyes secundarias a los agentes de la policía judicial para que puedan actuar de manera independiente, más aún si se toma en cuenta que la policía judicial no es perito en derecho, como lo es el Ministerio Público; por otra parte, es lamentable ver en la práctica las anomalías con las que trabaja la policía judicial, en la mayoría de los casos no observando y respetando las disposiciones que al respecto se-

señalan en la ley, trayendo como consecuencia múltiples violaciones a derechos subjetivos.

Es importante señalar que la policía judicial debe poner a disposición del Ministerio Público a las personas sujetas a investigación a la brevedad posible, pero esta brevedad posible no se encuentra señalada en el artículo 21 de la Ley Orgánica en estudio, el que establece que la policía judicial dará cuenta sin demora al Ministerio Público sin embargo, este "sin demora" no implica un plazo perentorio para que lo cumpla la policía judicial y el "sin demora" significa las más de las veces la práctica de investigaciones contrarias a la ley y a los derechos humanos. Ahora bien, si la intención fuera otorgarle a la policía judicial la facultad investigadora de delitos de manera autónoma del Ministerio Público, habría que reformar el artículo 21 Constitucional, para que no riña como actualmente lo hace con el precepto conducente de la ley secundaria aquí criticada. Claro está que la persona que se inclinara por lo antes señalado caería en el absurdo de sobreponer una ley secundaria al texto constitucional.

Es necesario señalar que no existe ordenamiento jurídico alguno que faculte a la policía judicial a redactar actas, pues únicamente tienen que rendir un informe.

El acta de policía judicial no tiene valor probatorio alguno para el órgano jurisdiccional en el proceso penal, si esta no es ratificada ante el Ministerio Público.

Al respecto cabe decir que el artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece: "Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la policía judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas a este código".

"Tendrán valor probatorio pleno siempre que se ajusten a las reglas de este código" Significa que se consideraran como verdaderas y válidas siempre que la policía judicial actúe bajo las órdenes directas e inmediatas del Ministerio Público.

El artículo en estudio va en contra del espíritu del Constituyente del 17, plasmado en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, puesto que en dicho artículo 286 se le atribuyen facultades a la policía judicial para que realice investigaciones con autonomía, porque no se establece que la policía judicial deba actuar subordinada al representante social y, sin embargo, por otra parte nos dice: "siempre y cuando se ajuste a las reglas establecidas en este Código", volvemos a los mismo, puesto que no existe precepto alguno que faculte a la policía judicial a realizar este tipo de investigaciones de mutu propio.

Gabría preguntarse porqué el policía judicial al detener a una persona en flagrante delito, en lugar de ponerlo a disposición del Ministerio Público de inmediato lo lleva a otro lugar para realizar su investigación y redactar su acta de policía judicial, reiteramos que esto es un gravísimo problema que se tiene que acabar a fondo para terminar con la serie de anomalías y transgresiones a los ordenamientos jurídicos que se cometen todos los días.

Proponemos, para poner freno a este tipo de problemas, que se instrumenten controles por parte de agentes del Ministerio Público que estarían físicamente en las instalaciones de la policía judicial, para de esta manera tener conocimiento inmediato de las anomalías en las cuales incurrieran los agentes judiciales y, propiamente, velar por el fiel cumplimiento del artículo 21 Constitucional. Asimismo, cuando con una conducta desplegada por un agente judicial se cometiera un delito, se realizara de inmediato la integración-

de la averiguación previa y se consignara al responsable.

Veo con gran acierto que en la presente administración se encuentra al mando de la policía judicial un Licenciado en Derecho, mismo que por su preparación profesional en ningún momento cometería una violación a los derechos de las personas.

Es necesario y urgente no soslayar que las actividades que realiza la policía judicial actualmente están en muchas ocasiones, al margen de la ley, que no están subordinadas a las órdenes del Ministerio Público, sin importar la categoría de este funcionario, lo que es claramente inconstitucional.

En otro orden de ideas debemos tener presentes los principios que rigen la función de la institución ministerial, entre los que encontramos el de jerarquía o unidad, que se entiende como facultad de mando, esto significa que las instrucciones las emite el Procurador y se dirigen hacia todos los servidores públicos inferiores, siendo éstos tan solo una prolongación del Titular de la dependencia. También encontramos el principio de indivisibilidad, que establece que los funcionarios de la representación social, es decir, que los agentes del Ministerio Público, no actúan a nombre propio, sino exclusivamente a nombre de la institución.

Por lo tanto, es importante reiterar que deben limitarse legislativamente, como es debido, las funciones de la policía judicial, motivo por el cual concluimos este estudio en particular (La relación jerárquica entre el Ministerio Público y la policía judicial), proponiendo algunas reformas a los artículos 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, artículo 13 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y artículos 274 y 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, consideramos que

estas reformas auxiliarían a disminuir y, en el mejor de los casos, a acabar con los problemas apuntados en este apartado.

En primer lugar proponemos sea reformado el texto - del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por ser contradictorio con el correlativo artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ser imposible que se de la hipótesis que se establece en dicho precepto, esto es, - "recibir denuncias y querellas (la policía judicial) sólo - cuando por la urgencia del caso no sea posible, la presentación directa de aquellas ante el Ministerio Público", porque en el Distrito Federal, como ya se señaló, existen agentes - del Ministerio Público y demás personal necesario que trabajen turnos de 24 horas ininterrumpidas por 48 de descanso, - de lo que se desprende que la policía judicial puede poner a disposición del Ministerio Público a las personas que detenga durante las 24 horas de cada día, durante los 365 días - del año.

Propongo la siguiente reforma al artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal:

"La Policía Judicial actuará bajo la autoridad y - mando inmediato del Ministerio Público, en los términos del artículo 21 de la Constitución, auxiliándolo en la investigación de los delitos del orden común. Conforme a las instrucciones que le dicte directamente el Ministerio Público, la - Policía Judicial auxiliará o, en su caso, desarrollará las - diligencias que deban practicarse durante la averiguación - previa y exclusivamente para los fines de ésta cumplirá las - citaciones, notificaciones y presentaciones que se le ordenen, y ejecutará las órdenes de aprehensión, los cateos y - otros mandamientos que emita la autoridad judicial".

Dentro del mismo contexto, proponemos sea reformado el artículo 13 del Reglamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que se observe una relación de absoluta e irrestricta subordinación de la Policía Judicial, para con el Ministerio Público.

Proponemos, se convierta la Dirección General de Policía Judicial en una Subdirección General de Policía Judicial, misma que estará jerárquicamente subordinada a la Dirección General de Averiguaciones Previas, y bajo el mando inmediato y directo del Director de esta área.

De igual manera es fundamental reformar el artículo 274 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, puesto que establece en los mismos términos que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría en estudio, la facultad de la policía judicial de recibir denuncias o querrelas cuando tenga conocimiento de un delito que se persiga de oficio, y la denuncia no pueda ser formulada ante el Ministerio Público.

Propongo que el texto de este artículo 274 sea el siguiente:

"Cuando la Policía Judicial tenga conocimiento de la comisión de un delito que se persiga de oficio, orientará al denunciante para que presente su denuncia directamente ante el Ministerio Público competente, al que entregará, las pruebas que recoja en el lugar de los hechos, ya sea que se refieran a la existencia del delito o a la presunta responsabilidad de sus autores, cómplices o encubridores. En caso de detener al autor en flagrante delito, procederá a ponerlo a disposición del Ministerio Público más cercano, sin demora alguna".

Por último, el artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, considero conveniente sea reformado para quedar con la siguiente redacción:

"Las diligencias practicadas por el Ministerio Público y las realizadas por la Policía Judicial, en cumplimiento de una orden directa de éste, tendrán valor probatorio pleno, siempre que se hayan efectuado con estricta observancia a las reglas contenidas en este Código".

Esta sencilla reforma a los artículos antes citados, es importante para que se cumpla cabalmente con lo plasmado en el artículo 21 Constitucional, esto es, el único órgano facultado para realizar la función institucional de investigación de delitos es el Ministerio Público y consecuentemente, que el actuar de la policía judicial sólo debe entenderse y observarse dentro de la existencia de relaciones de absoluta e irrestricta subordinación.

7.- RELACION JERARQUICA ENTRE EL MINISTERIO PUBLICO Y LOS SERVICIOS PERICIALES.

Ninguna disciplina, por más vasta que pudiera ser, se hace autosuficiente; todas necesitan de sus relaciones con otras ramas del conocimiento, las ciencias necesitan interrelación para su desarrollo y plenitud así lo debe captar y entender el investigador. Esta conclusión es importante en la misión del Ministerio Público como órgano investigador y persecutor de conductas delictivas, al requerir necesariamente la colaboración y auxilio de los peritos de diversas ramas de la ciencia y de la técnica, en la búsqueda de elementos de convicción para demostrar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de la persona a quien se le hace la atribución de actor intelectual, material o en su caso, encubridor o cómplice de la comisión de un ilícito penal.

El Ministerio Público, en su actuar indagatorio, procesal, tutelar y de representación social en general, necesita de la coadyuvancia de los estudios periciales, no encuentra plena convicción en su determinación, si carece del dictamen pericial, sin que esto signifique que el dictamen pericial sea determinante o definitivo en la decisión tomada por el Ministerio Público investigador.

Los servicios periciales amplían la visión de quien decide o emite una determinación en asuntos concretos, utilizando la ciencia y la técnica para llegar a esa determinación.

Los servicios periciales tienen autonomía técnica en sus dictámenes y razonamientos emitidos, no obstante sólo van a actuar en tanto se solicite su intervención en el caso concreto que se investiga.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal establece: "El Procurador ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la institución, sin perjuicio de la autonomía técnica que corresponda a los peritos en el estudio de los asuntos que se sometan a su conocimiento en la emisión de los dictámenes respectivos".

Se advierte en el precepto anterior que la Institución Ministerial representada por su Titular, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, proyecta y amplía las facultades del Ministerio Público sobre el personal que actúa en su auxilio, con la salvedad de respetar su autonomía técnica.

Asimismo, en una reglamentación precisa que realiza la propia Ley invocada, se establece en su artículo 22 que: "Los servicios periciales actuarán bajo la autoridad y mando

inmediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la autonomía técnica e independencia de juicio que les corresponda en el estudio de los asuntos que se someten a su dictamen".

El precepto de referencia en ninguna forma atenta - en contra del artículo 21 de nuestra Carta Magna, relativo a la actividad ministerial, antes bien, amplia en su reglamentación la ubicación precisa del órgano técnico científico - que auxilia al Ministerio Público en el pleno ejercicio de - sus funciones.

Consideramos que lo establecido en el artículo 22 - de la Ley que comento es adecuada, pues establece que los - servicios periciales actuarán bajo la autoridad y mando in - mediato del Ministerio Público, sin perjuicio de la auto - noma técnica que les corresponde en el estudio de los asuntos que se someten a su dictamen. Es por ello que la Procurad - uría General de Justicia del Distrito Federal, observando la - necesidad de auxilio para el Ministerio Público, cuenta con - su cuerpo de peritos en diferentes materias o especialidades y todo el cuerpo de peritos debe de estar y está bajo la di - rección del Ministerio Público; el acto de designación del - perito correspondiente, es facultad exclusiva del Ministerio Público investigador.

En cuanto a la participación del perito en el escla - recimiento de el ilícito penal es independiente del Ministe - rio Público pero sólo en el aspecto técnico, para que realice la evaluación del hecho y emita su dictamen pericial, de ma - nera totalmente libre e independiente de cualquier presión, - para que de esta manera sea veraz la opinión emitida por el - especialista, la ley es acertada al regular este punto, de - acuerdo como se ha manejado tradicionalmente en la doctrina. El dictamen debe ser emitido de acuerdo a su leal saber y en - tender del perito, sobre este no debe tener influencia la - jerarquía, la subordinación que existe entre el Ministerio -

Público y los servicios periciales.

Una vez proporcionado el dictamen pericial al Ministerio Público solicitante y agregado a la averiguación previa, tendrá importancia valorativa para el Ministerio Público investigador en la constatación de los hechos para determinar si se acredita o no el cuerpo del delito y si hubo o no probable responsable; en este orden de ideas, una vez ejercitada la acción penal ante el órgano jurisdiccional, el dictamen pericial deberá ser valorado por la autoridad judicial que conozca del caso.

Cabe destacar que la fuerza probatoria de los dictámenes periciales está sujeta a la libre valoración judicial, porque la ley procesal penal no establece en forma expresa la fuerza probatoria que va a tener el dictamen pericial.

Por lo antes señalado, proponemos sea reformado el Artículo 14 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para que se ubique a los Servicios Periciales dentro de una total e irrestricta subordinación, con respecto al Ministerio Público. Proponemos, se convierta la Dirección General de Servicios Periciales en una Subdirección General de Servicios Periciales, misma que estará jerárquicamente subordinada a la Dirección General de Averiguaciones Previas, y bajo el mando inmediato y directo del Director de esta área.

C A P I T U L O T E R C E R O

FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA FEDERAL

1.- ANTECEDENTES.

La evolución de la Administración Pública ha representado un proceso dialéctico, de evolución constante, por parte de las instituciones de cada época y de los distintos ordenamientos jurídicos que las han regulado, imprimiéndoles un sello que las ha caracterizado según el contexto histórico en el que las ubiquemos. Por su propia naturaleza el tema es extenso y resultaría pusilánime tratar de agotarlo en este inciso, por lo que sólo haremos una breve reseña en la que se destacarán las características más importantes de cada uno de los momentos históricos que comentaremos.

1.1.- Epoca Precolombina.- La Administración Pública entre los antiguos mexicanos se encontraba bien definida, ya que contaba con diversas áreas de administración encargadas de llevar a cabo distintas tareas, así, contaban con órganos encargados de las actividades propias de su organización política, entre las que se encontraban la administración judicial, el ejercito, caminos, policial, sistemas de educación, así como obras públicas. En los aztecas, por ejemplo, la unidad fundamental era el Calpulli, el cual estaba integrado en barrios y ejercían la autoridad civil y militar a través de los Jefes llamados Calpólec, ayudados por recaudadores y agentes de policía. Su organización política se integraba por un "Consejo", compuesto por doce integrantes; y un consejo de cuatro nobles era el encargado de elegir al Gobernante. El Estado Azteca contaba con un sistema altamente desarrollado para la recaudación de impuestos, contaban además con un sistema de administración de almacenes de depósito los que operaban en caso de miseria o escases, repartiendo parte de los productos almacenados en los casos en los que por las circunstancias de desgracia, fuera necesario. Un -

factor elemental con el que contaba la Administración Pública para su desempeño era el Tequio, que consistía en que el pueblo trabajaba gratuitamente en obras de beneficio colectivo.

1.2.- La Colonia.- En esta época la Administración Pública se ejercía mediante la delegación que hacía el rey, el cual concentraba todas las funciones de Estado a través de diferentes autoridades, las cuales eran escogidas por el Monarca con todas las prerrogativas de que gozaba. Para el caso de Nueva España, la autoridad era encabezada por el Rey. Para el ejercicio de la Administración Pública existía la Real Audiencia de México, la cual era presidida por el propio Virrey y a través de ella se ejercían la función ejecutiva, legislativa y judicial. El sistema administrativo constituía básicamente una copia del sistema español, claro esta, que con las adecuaciones necesarias a la vida y costumbres de la época, así como el nivel cultural y económico.- En la Nueva España los órganos de gobierno fueron en última instancia los reyes españoles, El Consejo Real de Indias y las Audiencias. El Virrey, los gobernadores los Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos eran las instancias del manejo de la Administración Pública.

Por su parte, El Consejo Real de Indias era el Tribunal y la máxima autoridad administrativa, el cual fue creado en el año de 1524 y tenía su principal sede en España. Por otra parte, las Audiencias Reales constituyeron los consejos de gobierno y tribunales, esas audiencias reemplazaron el sistema de gobernadores desde el año de 1527 hasta el de 1535, año en el que entró en funciones el primer virrey.

Ahora bien, el corregidor era una importante figura administrativa ya que el territorio de la Colonia estaba subdividido en jurisdicciones denominadas corregimientos,

a cargo de estos funcionarios. Los corregimientos se subdividían a su vez en alcaldías mayores y alcaldías ordinarias, las cuales se encargaban de accionar el aparato administrativo. Las ciudades eran regidas por los ayuntamientos que se componían de doce regidores en las ciudades principales, y de seis en las de menor categoría.

El ejército de la Colonia no contaba con una gran organización, ya que el gobierno de ésta era esencialmente pacífico y se procuraba más bien el mantenimiento del orden interno.

Para atender los gastos de la Administración Pública se fundo La Real Hacienda, la que se administraba de la siguiente manera: Los ingresos se igualaban a los egresos y se dividían en tres clases principales:

1).- La Masa común, compuesta por los tributos personales de los indios, los derechos sobre el oro y plata y los beneficios de la casa de monedas.

2).- La masa remisible a España, la cual correspondía esencialmente al tabaco, y que producía los mayores ingresos y;

3).- Los ajenos, que constituían los bienes comunes y obras bajo la inspección del gobierno.

1.3.- Epoca Independiente.- Nuestra Nación, al constituirse en estado libre, adquirió toda una serie de estrategias que dieron como resultado un cambio radical en la Administración Pública, cambio que se dió fundamentalmente en sus esferas superiores sin cambios sustanciales en los organismos inferiores.

Fueron creadas Secretarías o Ministerios con funciones específicas, así, se creó la de Relaciones Exteriores,-

de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, - y la Jefatura del Ejecutivo a cargo del Presidente de la - República. Esta evolución se consolidó de manera singular - después de la Guerra Insurgente.

El acta constitutiva de la Federación Mexicana del - 31 de enero de 1824 dispuso simplemente que el supremo poder ejecutivo se depositaría en el individuo o individuos que - la Constitución señalare, estableciendo un apartado en el - que se señalaba el ámbito de competencia del Presidente de - la República y en consecuencia esbosaba ya la estructura de - la Administración Pública. Este documento preconstitucional, - constituye el antecedente inmediato de la Constitución de - cuatro de octubre de 1824 y en la cual se apunta de manera - clara el establecimiento del sistema presidencial que debe - ría implantarse en la Constitución definitiva. Ya con la - promulgación de la Constitución Federal de 1824 las funcio - nes de la Administración Pública se definieron con mayor - precisión, de esta manera el Poder Ejecutivo se depositó - en un sólo individuo el cual duraría en su encargo cuatro - años. Imitando a la Constitución Norteamericana, la Carta - Magna de 1824 creó la vicepresidencia con la finalidad de - que el Titular del Ejecutivo contara con un órgano de apoyo, - lo que como sabemos, no sucedió. Para el ejercicio de las - funciones administrativas el Titular del Ejecutivo contaba - con los Secretarios del despacho, que se encargaban de lle - var a cabo funciones administrativas específicas.

Conforme a la Constitución Centralista de 1836, exis - tían cuatro ministerios, a saber: el del Interior; de Rela - ciones Exteriores; de Hacienda y de Guerra y Marina, a tra - vés de los cuales la Administración Pública daba cumplimien - to a sus funciones. Con posterioridad fue expedida una cir - cular en la que se estableció una modificación en cuanto a - la estructura de la administración de aquél momento, al res - pecto el Maestro Miguel Acosta Romero señala "En enero de -

1837 el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió una circular señalando que: 'para que tenga cumplimiento el artículo 28 de la cuarta ley constitucional a dispuesto el Presidente Interino que la Secretaría del Despacho que se ha denominado Justicia y Negocios Eclesiásticos, sea desde esta fecha en adelante el Ministerio del Interior y que la de mi cargo sea el de Relaciones Exteriores, no haciéndose novedad respecto de los de Hacienda, Guerra y Marina'.- En 1840 se dieron reformas a las leyes constitucionales, estableciéndose cinco ministerios, de Gobernación, Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Instrucción Pública, Policía e Industria; de Hacienda; de Guerra y Marina y de Relaciones Exteriores"- (1).

Por su parte la Constitución de 1857 depositó el ejercicio del Poder Ejecutivo en un sólo individuo, el cual contaba, para la realización de las funciones administrativas con diversos colaboradores o auxiliares denominados Secretarios del Despacho los cuales tenían asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la Administración Pública.

Bajo la última presidencia de Benito Juárez 1867-1872 se esbozaron ciertas formas administrativas que no llegaron a cristalizarse en un sistema moderno, a causa de las constantes insurrecciones militares en el país. La organización fue ajustándose a los lineamientos de la Constitución de 1857, pero de 1875 a 1910 año en que se inicia la Revolución, este proceso quedó roto por la dictadura de Porfirio Díaz.

1.4.- La Constitución de 1917.- El movimiento que inició Francisco I. Madero, incorporó a la Administración Pública las orientaciones contenidas en la Constitución Poli-

(1) ACOSTA ROMERO, Miguel.- Obra Jurídica Mexicana, Tomo I.- Edición de la Procuraduría General de la República.- Primera Edición.- México 1985.- Pág. 62.

tica de 5 de febrero de 1917. En ese mismo año Venustiano - Carranza expidió la Ley Orgánica de la Administración Pública el día 13 de abril. La Constitución Política de 1917 marca un singular cambio en la concepción de la Administración Pública, señalando profundas diferencias que contrastan con la visión política que había prebalecido hasta entonces. La nueva política afirmó los principios del Municipio Libre; la Reforma Agraria, una nueva legislación obrera, educación laica y en general toda una serie de inapreciables inovaciones, las que requerían de organos administrativos nuevos. En 1917 se crearon las siguientes Secretarías:

Relaciones Exteriores
 Gobernación
 Comunicaciones y Obras Públicas
 Hacienda y Crédito Público
 Guerra y Marina
 Industria, Comercio y Trabajo.

Así como también se crearon los siguientes departamentos administrativos:

Departamento Universitario y de Bellas Letras
 Departamento de Salubridad Pública y ;
 Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Minerales.

El 4 de abril de 1934 se expide una nueva Ley, con la que se crea la Secretaría de Economía Nacional y la Secretaría de Agricultura y Fomento; así como los departamentos Agrario y de Trabajo.

En el año de 1939, la Secretaría de Guerra y Marina - sufre un importante cambio en cuanto a su denominación, para quedar como la conocemos hasta nuestros días, Secretaría de la Defensa Nacional, con lo que se subraya la actitud pacifista de México; y se crea también la Secretaría de Asistencia Pública.

La Ley del 23 de diciembre de 1958 fijó las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación en la siguiente forma:

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Relaciones Exteriores
Secretaría de la Defensa Nacional
Secretaría de Marina
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Secretaría del Patrimonio Nacional
Secretaría de Industria y Comercio
Secretaría de Agricultura y Ganadería
Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secretaría de Obras Públicas
Secretaría de Recursos Hidráulicos
Secretaría de Educación Pública
Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública
Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Secretaría de la Presidencia.

Y los departamentos de:

Asuntos Agrarios y Colonización
Departamento de Industria Militar
Departamento de Turismo y el
Departamento del Distrito Federal.

Como hemos mencionado de manera reiterada, el Titular del Poder Ejecutivo de la Unión deposita en diversos Secretarios del Despacho, las funciones inherentes a la Administración Pública, de manera que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, ordenamiento que rige el funcionamiento de la Administración Pública hasta la fecha, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Relaciones Exteriores.
Secretaría de la Defensa Nacional.
Secretaría de Marina.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
Secretaría de Programación y Presupuesto.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Educación Pública.
Secretaría de Salud
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Turismo.
Secretaría de Pesca.
Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a la Procuración de Justicia para el Distrito Federal, ésta será responsabilidad del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, el que dependerá directamente del Presidente de la República.

2.- ADMINISTRACION PUBLICA.

2.1.- Concepto de Administración Pública.- En la elaboración del concepto de Administración Pública la doctrina científica, atendiendo a la materia que constituye su objeto, a ensayado distintas definiciones, por lo que a continuación perfilaremos algunas de ellas:

El Maestro Miguel Acosta Romero manifiesta, "La Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos Personales;
- b) Elementos Patrimoniales;
- c) Estructura Jurídica;
- d) Procedimientos Técnicos. " (2)

Otto Mayer expone, "La Administración Pública es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico " (3)

Labard ostenta, "La Administración Pública es la acción del Estado" (4)

El Maestro Andrés Serra Rojas expone, "La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la constitución y las leyes administrati-

(2) Op. cit.- Pág. 103.

(3) Citado por FRAGA, Gabino.- Op. cit.- Pág. 57.

(4) Idem. Pág. 58.

vas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación " (5)

Jacinto Faya Viesca, citando a Leonard White afirma, "La Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional " (6)

El Dr. Serra Rojas transcribe en su texto una reflexión de Pierre Escoube en los siguientes términos, "La Administración Pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, - de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de Interés Público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que de terminen los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación " (7)

Berthélemy considera a la Administración Pública como " La actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley" (8)

Hauriou considera que "El fin de la función administrativa es la gestión de los asuntos corrientes del público, de los intereses generales, permanentes, ordinarios, y como él mismo dice, teniendo el carácter de gestión, aparece como eminentemente practica aunque los medios jurídicos deben de ser necesariamente empleados, pero en todo caso lo serán en segundo lugar, ocupando el primero los medios técnicos" (9)

(5) Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa, S.A.-Treceava Edición.-México, 1985.-Pág. 75.

(6) Administración Pública Federal.-Ed. Porrúa,S.A.-Segunda Edición.-México 1983.-Pág. 29.

(7) Citado por FAYA VIESCA, Jacinto.-Op. cit.-Pág. 30

(8) Citado por FRAGA, Gabino.-Op. cit.-Pág. 54.

(9) Idem. Pág. 56.

Es indudable que las posturas y consideraciones vertidas, contemplan en mayor o menor medida los múltiples elementos que interactúan dentro de la Administración Pública, recordemos que el campo de acción de esta es inmenso, pues llega a todas las actividades del Estado, desde las más sencillas hasta las más complejas. Hemos visto que se destacan como tareas fundamentales de la Administración Pública, la organización y conservación de una sociedad activa y participativa de la vida política, la protección de la vida de los individuos, proporcionar los elementos para que la sociedad cuenta con bienestar y procurar la defensa de sus intereses.

Como comentaremos más adelante, el derecho administrativo aunque joven, a crecido extraordinariamente en importancia. Por razón misma de su cometido mantiene relación estrecha y permanente con todos los poderes del Estado, tan constante y a veces tan amplias son las relaciones de la administración, con todas las instancias de poder que se ha llegado a puntos críticos en la interpretación y definición de las verdaderas prerrogativas de esta. Así también, han surgido nuevos problemas en cuanto a establecer cuales son sus límites de acción, para que su cometido pueda cumplirse sin menoscavo de los derechos privados o sociales evitando roces y hasta conflictos con otras jurisdicciones.

Por otra parte, es clásico el criterio que, al referir el derecho administrativo al Poder Ejecutivo, se define como un conjunto de preceptos jurídicos aplicables al órgano ejecutivo del Estado. Esta posición parte del criterio de que Poder Ejecutivo y Administración son una misma cosa. Empero, las corrientes doctrinarias actuales no favorecen este concepto, fundamentalmente. por la falta de coincidencia entre administración y Poder Ejecutivo, es decir, la obra administrativa de ninguna manera se agota en la ejecución de las leyes, ni la administración es obra del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, existe una segunda corriente que sostiene que el derecho administrativo es el derecho que regula - las relaciones entre los particulares y el Estado, y en efecto, en la relación jurídico-administrativa uno de los sujetos por lo menos a de ser la Administración Pública, sin embargo, esta conceptualización resulta limitada. La idea de relación de los ciudadanos y el Estado no es privativa de la Administración Pública, sino que pertenece a todas las ramas - del Derecho Público, sin embargo, esta conceptualización resulta limitada. La idea de relación de los ciudadanos y el Estado no es privativa de la Administración Pública, sino - que pertenece a todas las ramas del Derecho Público, así por ejemplo, el derecho procesal penal y el derecho penal también regulan relaciones entre el Estado y los Ciudadanos. La Administración Pública no se agota en la relación Estado-ciudadano, sino que también se da una intensa vinculación entre - los órganos del Estado.

Es bien sabido que la Administración Pública cumple con una doble tarea; la primera, que se propone la satisfacción de las necesidades sociales y la segunda que se propone la satisfacción individual. En este segundo aspecto la Administración Pública se comporta en sus relaciones con los - ciudadanos en un plano de igualdad, en estos casos, el fin - público desaparece y en consecuencia los vínculos jurídicos quedan sometidos a las normas comunes del Derecho Privado. - A contrario sensu, cuando la Administración Pública persigue la satisfacción de las necesidades de interés general, pone en funcionamiento su prerrogativa de imperium y se enfrenta - con la colectividad en un plano de supremacía dirigido hacia la defensa del bien común. De manera que las relaciones que se establezcan, escapen a las normas comunes del Derecho Privado y entra en juego el derecho administrativo.

Consideramos como una necesidad imperiosa el señalar las relaciones entre el derecho administrativo y el arte de la Administración Pública. Hace apenas unas décadas que

se viene hablando de la Administración Pública como una ciencia, por lo que aún esta en discusión, por parte de los estudiosos de la materia el problema de su existencia como una disciplina independiente, ya que cuando se intenta establecer las fronteras entre el derecho administrativo y la Administración Pública, los doctrinarios no coinciden y apuntan diferencias de criterio, sin establecer aún un perfil de aceptación plena. Un grupo de importantes tratadistas señalan que el derecho administrativo es la ley, es el conjunto de ordenamientos jurídicos; y por su parte la Administración Pública es la doctrina racional, es decir, es la aplicación de la razón para dirigir.

Otro grupo de destacados estudiosos consideran al derecho administrativo, como la ciencia que se ocupa de la organización administrativa y a la Administración Pública como la encargada de llevar a cabo la acción.

A nuestro juicio, es indudable que en la acción administrativa existen dos aspectos esenciales, a saber; El primero, el estrictamente jurídico, es decir, el conjunto de normas de derecho que estructuran la organización y funcionamiento de la Administración Pública; y el segundo de los aspectos formados por el complejo de conocimientos de la más variada índole, que van de conocimientos sociales, históricos, políticos y económicos hasta conocimientos psicológicos, pedagógicos, y en general del más alto nivel técnico, elementos que la Administración Pública necesita para un funcionamiento idóneo y cumplir así con sus fines.

Ahora bien, es indudable que la Administración Pública requiere de estos elementos cognocitivos, pero también lo es que requiere de un marco jurídico que regule, coordine y dirija a la Administración Pública estableciéndole atribuciones, límites de competencia y en general los derechos y obligaciones de que será sujeto.

Por todo lo anterior, resulta evidente que no es fácil llegar a un concepto absoluto y acabado de Administración Pública, ya que está, más que un conjunto de respuestas y definiciones eruditas y técnicas, constituye un conjunto de acciones dirigidas a la búsqueda del bienestar común, es en consecuencia, la acción conjunta de los hombres y las instituciones del Estado lo que le da vida propia.

Consideramos pues, que la Administración Pública es una combinación de principios, convicciones y prácticas destinadas a lograr la satisfacción de los altos intereses nacionales. Asimismo, la Administración Pública deberá contar con los elementos técnicos y humanos altamente calificados para lograr su cometido, pero más que nada, deberá contar con una verdadera integración, armónica y acorde con sus elevados fines.

Las formas de Organización Administrativa Federal son:

- a).- La Centralización;
- b).- La Descentralización;
- c).- La Desconcentración; y
- d).- Las Empresas de Estado y Sociedades Mercantiles de Estado.

Las formas de Organización Administrativa Federal antes señaladas son las aceptadas en nuestra legislación. Así podemos observar que el artículo 90 de nuestro máximo ordenamiento jurídico afirma, que la Administración Pública Federal será Centralizada y Parestatal.

Esto significa que para dar cabal cumplimiento a todas aquellas funciones propias de la Administración Pública, el Poder Ejecutivo de la Unión dispone de dos instituciones fundamentales para su desarrollo, a saber: Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, ambas forman

la Administración Pública Centralizada. Ahora bien, otra forma a través de la cual el Titular del Ejecutivo ejerce sus funciones es la Administración Pública Parastatal a la que corresponden los organismos descentralizados, las Empresas de participación estatal, las instituciones nacionales y las organizaciones auxiliares de crédito, así como también, seguros y fianzas, y los fideicomisos.

Cabe destacar la importancia de la burocracia en la Administración Pública, toda vez que es esta a través de la cual la Administración Pública tiene vida. La burocracia es considerada como una estructura formal, impersonal y jerárquica, la cual es conducida y controlada por profesionales de la administración, lo que da como resultado la "Acción de Gobierno". En México, la burocracia adquirió una importancia particular a partir de la crisis de 1929, debido fundamentalmente a la gran amplitud que obtuvieron las actividades y funciones del Estado, aunado a lo anterior, las exigencias contemporáneas de planeación y racionalización favorecieron su crecimiento, de manera que hoy por hoy la Administración Pública en México, tiene como principal propósito responder a las necesidades de una Nación con las condiciones y características que la identifican.

Durante el desarrollo del presente capítulo, nos avocaremos al estudio y análisis de cada una de las formas de organización administrativa señaladas con anterioridad.

3.- CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

3.1.- Concepto.- Observamos en la Doctrina múltiples conceptos dados por reconocidos autores mexicanos y extranjeros, mismos que señalaremos a continuación.

El Maestro Gabino Fraga al respecto manifiesta, "La Centralización Administrativa existe cuando los órganos se en

cuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe supremo de la Administración Pública " (10)

El Maestro Miguel Acosta Romero expone, "La Centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución " (11)

El Maestro Andrés Serra Rojas afirma: "Habr^á Centralización Administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal " (12)

El jurista Jacinto Faya Viesca apunta, "La Centralización de la Administración Pública Federal organiza los órganos que auxilian al Presidente de la República bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos. La administración centralizada es como una pirámide en la que el Presidente de la República ocupa el vértice y, de ahí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, etcétera " (13)

(10) Op. cit.- Pág. 165

(11) Op. cit.- Pág. 111

(12) Op. cit.- Pág. 480

(13) Op. cit.- Pág. 44

El jurista Jorge Olivera Toro asevera, "Se entiende - por Centralización Administrativa, cuando el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único; el apoyo o sustentación - de este sistema se encuentra en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación, en el que - el impulso o dirección la tienen los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores. De esta suerte, la coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él, a los demás órganos o funcionarios" (14)

El jurista Rogelio Martínez Vera afirma, "La Centralización consiste en una situación de dependencia que existe - entre todo órgano administrativo, así tenemos que estos se encuentran jerárquicamente ligados al más alto funcionario público" (15)

El jurista Pedro G. Altamira establece, "Se centraliza cuando se concentran las potestades públicas en uno o más órganos. La Centralización Administrativa absorbe en el Estado Nacional toda función ejecutiva " (16)

Miguel S. Marienhoff, citando a Bonnard dice, "En la Centralización la actividad administrativa se realiza directamente por el órgano u órganos centrales, que actúan como coordinadores de la acción estatal. El órgano local carece, entonces de libertad de acción, de iniciativa, de poder, de decisión, las que son atribuidas por el órgano y órganos centrales. Existe una obvia subordinación de los órganos locales - al órgano central " (17)

(14) Manual de Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa S.A.-Segunda Edición.-México D.F. 1967.-Pág. 215 y 216

(15) Nociones de Derecho Administrativo.-Editorial Banca y Comercio.-México 1978.-Pág. 165

(16) Curso de Derecho Administrativo.-Editorial de Palma.-Buenos Aires, Argentina.-1971.-Pág. 148

(17) Tratado de Derecho Administrativo.-Tomo I.-Abelardo Perrat.-Editorial Glem S.A.-Buenos Aires, Argentina.-1965.-Pág. 581

El jurista Enrique Sayagués Laso manifiesta: "Teóricamente la Centralización perfecta se logra cuando un órgano único, ejerce todas las funciones estatales. En ese caso la concentración de poderes alcanzaría su límite máximo. Pero - aún ni en las monarquías absolutas se llegó a ese extremo, - porque el monarca no podía decidir por sí todos los asuntos gubernamentales y necesitaba rodearse de órganos colaboradores " (18)

Dice también Sayagués Laso, que se habla de Centralización Administrativa, para indicar la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos que dependen de un mismo jerarca. Examinando interiormente cada uno de dichos conjuntos orgánicos, vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la dirección del conjunto " (19)

Consideramos que la forma de organización administrativa antes señalada consiste en la delegación de ciertas facultades por parte del órgano superior a sus inferiores, que le están subordinados jerárquicamente. Se confían a los órganos inferiores la tarea de realizar ciertas actividades administrativas, dichos organismos observan una absoluta subordinación frente al Titular del Ejecutivo.

En esta forma de organización, se concentran las actividades administrativas en una administración única jerárquica y subordinada que rigen la vida nacional con procedimientos políticos y administrativos.

La Centralización Administrativa, se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores -

(18) Tratado de Derecho Administrativo.-Montevideo, Uruguay.- 1959.-Pág. 205.

(19) Op. cit.- Pág. 206 y 207

con los superiores de la Administración Pública. Estamos de acuerdo con el ilustre maestro Andres Serra Rojas, al manifestar que la Centralización Administrativa Federal, podemos imaginarla a manera de una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República, y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la administración (20)

Observamos como en nuestro país es el Presidente de la República el depositario del Poder Ejecutivo Federal, tiene las facultades de nombramiento de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, así como el poder de mando y decisión de todos los asuntos que competen al Estado. El Titular del Ejecutivo es el órgano superior de la Administración Pública, seguido por los demás órganos que están bajo su inmediato encargo.

Podríamos manifestar que centralizar, es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad superior, para poder llegar a darse es fundamental que exista un poder de mando jerárquico, así como de vigilancia de los órganos superiores a los inferiores.

Al respecto, el maestro Serra Rojas (21) apunta los procedimientos para llevar a cabo la centralización, siendo estos:

a).- LA CONCENTRACION DE LA COACCION

El Estado se encuentra facultado para utilizar medios coactivos que tiendan al mantenimiento de la paz pública.

b).- LA CONCENTRACION DEL PODER DE DECISION Y DE EXPEDIR ORDENES.

El órgano superior estará facultado para decidir con respecto a los negocios de su competencia. Los órganos administrativos-

(20) Op. Cit.-Pág. 509 y 510

(21) Op. Cit.-Pág. 490 a 492.

inferiores podrán preparar y ejecutar la resolución.

c).- LA CONCENTRACION DE LA COMPETENCIA TECNICA.

Los funcionarios deben de conocer ampliamente el área en la cual prestan el servicio a la población, estar preparados en forma responsable, para no crear perjuicios a la ciudadanía.

d).- LA CONCENTRACION DEL PODER DE NOMBRAMIENTO.

Esta es una de las características fundamentales del régimen centralizado. Este poder le corresponde al Presidente de la República, pero la organización administrativa entrega esta facultad a órganos inferiores.

3.2.- PODERES O FACULTADES QUE CARACTERIZAN A LA CENTRALIZACION.

La mayoría de los autores coinciden en manifestar que la relación jerárquica, implica una serie de derechos y deberes entre los funcionarios públicos, que se observan con el nombre de poderes o facultades entre el órgano superior y su inferior.

Conforme a lo expresado podemos afirmar que dichos poderes o facultades son los siguientes:

a).- PODER DE DECISION.

Es la facultad o potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Decidir, es ejecutar un acto volitivo, para resolver en sentido positivo, o negativo, o de abstención.

b).- PODER DE NOMBRAMIENTO.

Es la facultad que tienen las autoridades superiores, para hacer por medio de nombramientos la designación de los titulares de los órganos que les están subordinados.

La facultad de nombramiento es el principio que esta-

blece el punto de partida de la relación jerárquica, porque a través del nombramiento se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y funcionarios de la administración; además, - conserva su facultad de remoción en los funcionarios del más-alto poder.

c).- PODER DE MANDO.

Es la facultad de las autoridades superiores de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales. - Esta facultad se ejercita generalmente por medio de ordenes,- instrucciones o circulares dirigidas por los órganos superiores jerárquicamente a los empleados que les están subordinados.

d).- PODER DE VIGILANCIA.

Esta facultad permite a la autoridad administrativa central,- conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores. La concentración del poder de vigilancia permite a los órganos superiores de la administración, - acreditar el trabajo de sus subordinados, supervisando sus labores y tomando las providencias necesarias para la regularidad de su actuación.

La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos de carácter puramente material, que consisten en exigir - rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de asuntos, y en general en todos aquellos actos que tienden a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que los inferiores están-desempeñando sus funciones.

e).- PODER DISCIPLINARIO.

Es un procedimiento de represión administrativa contra todo - lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida o irregular de los servidores públicos.

Este poder permite a la administración el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno de la administración.

f).- PODER DE REVISION.

Es la facultad administrativa que tienen los superiores para revisar el trabajo de los inferiores; se puede ejercitar a través de actos materiales, o de disposiciones jurídicas y trae como consecuencia encontrar fallas que puedan llegar a la revocación, modificación o confirmación de estos actos.

En este poder se actúa de oficio, es parte de la competencia de la autoridad superior, es un derecho y una obligación, el revisar los actos del inferior.

g).- PODER PARA RESOLVER CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

Esta facultad permite delimitar los campos de acción de los órganos administrativos.

El Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal resuelve esas situaciones en los siguientes términos: "En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo".

3.3. FUNDAMENTOS LEGALES DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Los fundamentos legales de ésta forma de organización administrativa los encontramos en los siguientes ordenamientos jurídicos:

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos :

90.- " La Administración Pública Federal será **CENTRALIZADA** y Paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

92.- " Todos los reglamentos, decretos, acuerdo y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidas ".

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

- I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal.....
- III.- Nombrar los Ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
- IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional y los empleados superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás

XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.....

XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia.....

Como podemos observar el Presidente como Titular del Ejecutivo, posee las facultades o poderes que caracterizan a la Centralización Administrativa, principalmente el poder de nombramiento de los titulares de las diversas Secretarías de Estado y de los Jefes de Departamento Administrativos, los cuales integran el Poder central dentro de la Administración Pública Federal. Es importante señalar que el Ejecutivo como consecuencia del poder de nombramiento y de la relación jerárquica que guarda con los órganos de la Administración Pública va a detentar el poder de decisión, el poder de mando, el poder para resolver conflictos de competencia, etcétera.

Como consecuencia, en nuestro país existe un régimen administrativo y político centralizado, un sistema presidencialista, en donde el Titular del Ejecutivo, posee las más amplias facultades para actuar y decidir, así como para ordenar la política a seguir en lo económico, social, relaciones internacionales, etcétera.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos disposiciones expresas que señalan la organización de la Administración Pública en nuestro país, siendo estas:

Artículo 1 "La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, CENTRALIZADA y Paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Es

tado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública CENTRALIZADA.

Los Organismos Descentralizados...."

Artículo 2 "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública CENTRALIZADA:

I.- Secretaría de Estado y

II.- Departamentos Administrativos.

En virtud de que el presente trabajo de investigación versa sobre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, apuntaré que éste órgano de la Administración Pública, lo encontramos dentro de la organización centralizada, por así disponerlo los artículos 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Artículo 9 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, los cuales transcribimos a continuación:

5.- "El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto - del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica correspondiente.

El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerá directamente del Presidente de la República, y ejercerá las funciones que le asigne la ley.

9.-"El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, quien dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente..... "

Asimismo en la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, encontramos disposiciones en este mismo sentido:

Artículo 1 "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integra la Institución del Ministerio Público del Distrito Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que aquella atribuyen los artículos 29 y 73 fracción VI, Base 6a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones aplicables".

Artículo 12 "El Procurador General de Justicia del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, de quien dependerá en forma directa en los términos de la fracción VI, Base 6a., del artículo 73 y de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

Artículo 1 Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como dependencia del Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones conferidas al Ministerio Público del Distrito Federal y el despacho de los asuntos, en términos de las disposiciones constitucionales, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y otras disposiciones legales, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República".

Artículo 3 Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. "La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal planeará, conducirá y desarrollará sus actividades en forma programada y de conformidad a las políticas, estrategias, prioridades, planteamien-

tos y restricciones que para el logro de objetivos y metas fije y establezca el Presidente de la República y determine el Titular de la Procuraduría".

Artículo 5 Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal "El Procurador General de Justicia del Distrito Federal ejercerá las siguientes atribuciones no delegables:

II.- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Procuraduría;

III.- Desempeñar las comisiones y funciones específicas que el Presidente de la República le confiera para su ejercicio personal e informarle sobre el desarrollo de las mismas;

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativos a los asuntos de la competencia de la Procuraduría".

De los artículos antes citados se desprende claramente que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, como Titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es nombrado por el Presidente de la República y depende directamente de éste. Por lo antes expuesto podemos afirmar que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal es un órgano centralizado, existe una relación de jerarquía entre el órgano inferior, con el órgano supremo de la Administración Pública (Titular del Poder Ejecutivo). También se deduce que el Presidente de la República se encuentra facultado para nombrar y remover al titular de la dependencia señalada previamente, así como el poder de mando al precisarse que el Procurador dependerá directamente del Titular del Ejecutivo, y demás facultades o poderes que caracterizan a la centralización, se dan ampliamente entre los organismos aquí nombrados.

En cuanto a la estructura y funciones del Ministerio-Público en el Distrito Federal, así como las atribuciones del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se regulan por su propia ley Orgánica, no pasando a hacer referencia alguna por haberse tratado previamente en el capítulo II del presente trabajo.

Después de la breve exposición que se ha realizado de la centralización, como forma de organización administrativa pensamos que: La centralización administrativa constituida por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, nos han llevado a una gran problemática que afecta a la Administración Pública, al país, y a los particulares, toda vez, que el incontenible desarrollo demográfico alcanzado en nuestra capital por encontrarse el poder central en la misma, trae como consecuencia un congestionamiento en relación con los asuntos que debe de conocer y resolver cada una de las dependencias centralizadas, siendo imposible la eficiente atención para con los particulares de sus asuntos. También encontramos el problema de los particulares que no habitan en esta capital viéndose en la necesidad de ocurrir al Distrito-Federal para resolver sus problemas, ocasionándoles un perjuicio económico y pérdida de tiempo.

Como consecuencia del centralismo se observa que las principales actividades económicas, políticas, sociales y culturales se llevan a cabo en la capital de la república, trayendo como consecuencia una incontrolable concentración poblacional que genera graves daños principalmente en la vida rural y en la urbana crea promiscuidad, delincuencia, drogadicción-falta de empleos, entre otras, además de hacer prácticamente-imposible la eficiente prestación de los servicios públicos urbanos por parte del Estado.

4.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

4.1.- Concepto.- Encontramos en la Doctrina diversas conceptualizaciones dadas por connotados autores mexicanos y extranjeros, acerca de la forma de organización administrativa arriba señalada, pasando a señalar dichos conceptos:

El Maestro Gabino Fraga al respecto manifiesta: "La - Descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central." - (22)

El Maestro Serra Rojas expone: "La Descentralización- Administrativa es la técnica de organización jurídica de un - ente público, que integra una personalidad a la que se le - asigna una limitada competencia territorial o aquélla que par - cialmente administra asuntos específicos, con determinada au - tonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Esta - do, el cual no prescinde de su poder político regulador y de - la tutela administrativa ". (23)

El jurista Waline dice: " Descentralizar es retirar - poderes de la autoridad central para transferirlos a una au - toridad de competencia menos general : o sea de competencia - territorial menos amplia (autoridad local), sea de competen - cia especializada por su objeto" (24)

El jurista Rogelio Martínez Vera afirma: " La Descen - tralización puede conceptuarse como una organización Adminis - trativa de Derecho Público, por lo cual se crean entes dotados

(22) Op. cit.- Pág. 165

(23) Op. cit.- Pág. 482

(24) Citado por SERRA ROJAS, Andres.- Op. cit.- Pág. 481.

de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal, pero sujetos en múltiples aspectos a su autoridad " (25)

Para el jurista español Rafael Entrena Cuesta, "La Descentralización Administrativa, desde el punto de vista dinámico, es considerada en su aspecto jurídico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la administración directa a la indirecta, en su condición de tal, o disminuye la tutela o la vigilancia de aquella sobre ésta". (26)

El jurista Benjamín Villegas Basabilvazo afirma, "Desde el punto de vista histórico, la descentralización presupone la centralización; es decir, es un procedimiento que aplica a lo anteriormente centralizado. Significa separar del centro del poder la facultad de decisión y atribuirla a otros órganos administrativos " (27)

El jurista Rafael Bielsa asevera: "Hay Descentralización Administrativa, cuando el Estado administra no por sus órganos centrales, sino por entidades llamadas autónomas, o autárquicas en el verdadero concepto administrativo" (28)

El jurista Jorge Gascon y Marin establece, "Es ventaja de la Descentralización el evitar los inconvenientes asignados a la centralización; favorece la actuación de la opinión pública, factor importante en la vida local, y facilita la aplicación de procedimientos útiles a la buena práctica de los servicios públicos, tengase en cuenta que requiere perso-

(25) Op. cit.- Pág. 188

(26) Curso de Derecho Administrativo.-Segunda Edición.- Editorial Tecnos.-Madrid, España.-Pág. 132

(27) Op. cit.- Pág. 293

(28) Op. cit.- Pág. 252

nal competente, acción de la masa ciudadana fiscalizando la actuación de los órganos administrativos y no puede llegarse al grado en que relaje al poder político del Estado" (29)

Con la descentralización administrativa, el Sector Central va a tener un relajamiento para poder cumplir eficazmente con sus actividades y funciones, asimismo auxiliará para que exista una mayor agilización dentro de toda la administración central.

La descentralización administrativa en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del poder.

En la descentralización se le va otorgar a un órgano una cierta autonomía, así como un régimen jurídico y patrimonio propio para que de esta manera ejerza determinadas funciones encaminadas a la prestación de determinados servicios públicos, o a la explotación de algún bien del Estado en beneficio del mismo Estado. También estos organismos servirán al Estado para presentar a la comunidad un bien o servicio determinado, como ejemplo citaremos al Instituto Mexicano del Seguro Social, en materia de asistencia médica; a Petróleos Mexicanos, en materia de hidrocarburos; la CONASUPO, en materia de comercio; las Instituciones Nacionales de Crédito, en materia de instituciones de crédito; y en materia de electricidad a la Comisión Federal de Electricidad, existiendo muchas otras que no citaremos por así considerarlo pertinente.

(29) Tratado de Derecho Administrativo.-C. Bermejo impresor.- Madrid, España,-1952.- Pág. 487.

4.2.- FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- El Maestro Gabino Fraga (30), apunta, la descentralización administrativa puede adoptar alguna de las formas que enunciaremos a continuación:

a) DESCENTRALIZACION POR REGION.

Consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial (municipio).

b) DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

Es cuando por la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración la obliga a sustraer dichos actos al conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlas. (servicios públicos).

c) DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos que la separan notoriamente de los otros dos tipos de descentralización.

La descentralización por colaboración, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando como consecuencia se le van presentando problemas, para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargaría considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas partici-

(30) Op. cit.- Pág. 199

par en el ejercicio de la función administrativa.

Para el Maestro Andres Serra Rojas (31), las formas de organización administrativa son las siguientes: la descentralización territorial o por región y la descentralización - por servicio o técnica.

a).- DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O POR REGION.

La descentralización administrativa regional, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio, y un régimen jurídico - establecido en la Constitución. Política de nuestro país en - el artículo 115, y reglamento por sus leyes orgánicas municipales que expidan las legislaturas de los Estados, y que - atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

La descentralización por región es una forma mixta-administrativa y política que organiza una entidad autónoma, - hasta un cierto límite de necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial que implica el - ejercicio de la soberanía y se integra con los siguientes elementos:

1) Un núcleo de población agrupado en familias, como forma natural de organización de la vida colectiva.

2) Una porción delimitada del territorio nacional.

3) Una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas, ciudadinas o municipales, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y - del territorio que comprende, con exclusión de los servicios-

(31) Op. cit.- Pág. 599 y 600

federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio.

b).- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO.

Es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de Derecho Público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos. Esta relación no destruye la unidad del Estado, ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, lo cual permite al organismo descentralizado un manejo administrativo autónomo y responsable.

Las formas de la descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional que descarga a la administración de nuevas tareas y no a factores políticos como en la descentralización administrativa territorial o por región.

La descentralización administrativa por servicio es una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, esto es, la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

No ha lugar a duda, que a través de la descentralización administrativa se fomenta la organización de entidades autónomas, a través de las cuales se llevan a cabo importantes tareas de la Administración Pública, estas entidades por tener facultades de decisión, logran una agilización en el desarrollo de las actividades que son encomendadas a dichas enti-

dades. Asimismo a través de las actividades de los órganos descentralizados se logra una atención que permite dar un tra tamiento particular a las actividades del Estado, es decir, se da una especialización de las actividades a desarrollar, erradicando obstáculos burocráticos que pudieran presentarse en otras instituciones carentes de las particularidades de las entidades descentralizadas.

Es importante destacar que el Estado no pierde control sobre estos organismos, ya que la autonomía de que gozan no es absoluta, de manera que el Estado se reserva algunas de las facultades, a fin de mantener la unidad armónica en el funcionamiento de la Administración Pública como tal. De esta manera la Administración Pública Paraestatal determina las facultades que le serán asignadas al organismo descentralizado, reservándose, las que a su juicio deberán centralizarse a fin de mantener la cohesión y armonía en la unidad institucional.

En nuestro sistema existe una gran diversidad de organismos descentralizados, los que a su vez cuentan con un nivel de facultades otorgadas que las distingue de manera singular, es decir, se establece a cada una de ellas un mayor o menor grado de autonomía atendiendo desde luego a la particularidad de sus fines. Cabe hacer mención que cada una de estas entidades, cuenta con un ordenamiento jurídico que la rige y en el cual se establece de manera clara cuales son sus atribuciones, así como también las restricciones a las que se deberán sujetar, así también es necesario referirnos a la autonomía económica de que gozan los organismos descentralizados, ya que es gracias a esta autonomía que estos organismos pueden cumplir idóneamente los fines para los cuales fueron creados.

La autonomía en los organismos descentralizados es la esencia que logra la separación del órgano descentraliza-

do de la administración central, la autonomía hace que no se encuentre sujeto a las decisiones jerárquicas del órgano central. Es una separación orgánica, administrativa y técnica a la vez, que en cuanto se pierde, se acaba la existencia jurídica real de la descentralización administrativa. Dotar de personalidad jurídica y patrimonio propio a los órganos descentralizados, no es suficiente para garantizar su autonomía, debe de funcionar con una absoluta libertad económica, consistente en la independencia real para disponer de los bienes que le han sido otorgados, mismos que forman su patrimonio, de igual manera, debe actuar sin restricción alguna por el órgano central, en la aprobación y ejecución que haga de su presupuesto.

En México, los organismos descentralizados gozan de una autonomía muy reducida. Es importante señalar, que en ciertas ocasiones la ley del órgano descentralizado otorga autonomía al mismo, sin embargo, se desvirtua con los severos controles a los que son sujetos. Los controles son ejercidos por varias Secretarías de Estado, entre estas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Como consecuencia de lo antes señalado es sumamente difícil encontrar en nuestro país un organismo descentralizado que goce de autonomía en los términos antes apuntados.

4.3.- ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN A LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.- A continuación enunciaremos los elementos que caracterizan a la descentralización administrativa, coincidiendo al respecto la mayoría de los autores consultados en el presente capítulo y siendo los siguientes:

a) PERSONALIDAD JURIDICA PROPIA.

Estos organismos son susceptibles de derechos y obligaciones; tienen sus propias facultades y deberes que norman su vida legal.

b).- AUTONOMIA TECNICA Y ORGANICA.

Consiste en que los órganos administrativos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica presupone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercitadas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.

c).- PATRIMONIO PROPIO.

Por lo que respecta al régimen patrimonial la ley establece: "Le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, proyectar y calcular los ingresos de estos organismos, y a las Secretarías y Departamentos Administrativos el encargarse de la coordinación de los sectores en que habrán de distribuir dichos organismos corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de ellos, así como, vigilar su regular funcionamiento y a la Secretaría de Hacienda corresponde todo lo concerniente a la autorización de los funcionamientos que han de constituir la deuda pública de tales organismos".

Características de los organismos descentralizados según el Maestro Miguel Acosta Romero. (32)

a) Son creados, invariablemente, por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión, o bien, decreto del Ejecutivo.

Artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Ad -

(32) Op. Cit.- Págs. 230,231 y 290 a 299.

ministración Pública Federal y cuyo objeto.....

Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal....."

Artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. " En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado....."

b) Tiene régimen jurídico propio.

Su régimen jurídico está constituido por su ley de creación conforme los preceptos citados en el apartado ' a '.

c) Tienen personalidad jurídica propia.

Esa personalidad es otorgada por la ley de cada organismo descentralizado.

d) Denominación.

Artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, fracción I.

I.- La denominación del organismo;

e) Domicilio de las oficinas y dependencias, su ámbito territorial.

Artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, fracción II.

II.- El domicilio legal;

f) Tienen órganos de dirección, administración y representación.

Artículos 9, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Organo de Gobierno, Director General, Secretario, - Prosecretario, Apoderados Generales, etcétera.

g) Cuentan con una estructura administrativa interna.

Artículo 58 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, fracción VIII.

VIII.- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal, y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar asimismo y en su caso, el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados;

h) Cuentan con patrimonio propio.

i) Objeto.

Artículo 14 fracción I, II y III de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

j) Finalidad.

k) Régimen fiscal.

4.4.- FUNDAMENTOS LEGALES DE LA DESCENTRALIZACION - ADMINISTRATIVA.- Los fundamentos legales de ésta forma de organización administrativa los encontramos en los siguientes - ordenamientos jurídicos:

En la Constitución Política de los Estados Unidos - Mexicanos, en el artículo 90. "La Administración Pública Federal será Centralizada y PARAESTATAL.....

En el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Adminis - tración Pública Federal, que establece: "El Poder Ejecutivo - de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposicio - nes legales correspondientes, de las siguientes entidades de - la Administración Pública Paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

En el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Adminis - tración Pública Federal, que ordena: " Son organismos descen - tralizados las entidades creadas por ley o decreto del Con - greso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con - personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que - sea la estructura legal que adopten.

Asimismo, encontramos que los artículos 14 y 15 de - la Ley Federal de Entidades Paraestatales se sistematiza su - creación, organización, funcionamiento y extinción de estos - órganos. Enunciaremos los artículos antes citados a conti - nuación:

14 " Son organismos descentralizados las personas - jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

II.- La prestación de un servicio público o social; o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

15 " En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I) La denominación del organismo;
- II) El domicilio legal;
- III) El objeto del organismo.....
- IV) Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquéllas que se determinen para su incremento.
- V) La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general.....
- VI) Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno.....
- VII) Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;
- VIII) Sus órganos de vigilancia.....
- IX) El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo;

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización, así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación.

5.- DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

5.1.- CONCEPTO.- En cuanto a la forma de organización administrativa que se estudiará en el presente capítulo, encontramos diversos conceptos:

El Maestro Serra Rojas señala: "Se llama Desconcentración Administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercida por los órganos superiores disminuyendo realmente la relación de jerarquía y subordinación. (33)

El jurista Jorge Olivera Toro manifiesta: "Desconcentrar en sentido jurídico administrativo, es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, pero sin ser trasladados a otras personas. Se desconcentra la atribución de funciones o medios a personas ya existentes" (34)

El Maestro Gabino Fraga apunta: "La Desconcentración Administrativa consiste en la delegación que hacen las autoridades superiores en favor de órganos que les están subordinados de ciertas facultades de decisión" (35)

El jurista Enrique Sayaguéz Laso expone: "Que como consecuencia del régimen de centralización, de la concentración de poder, se ha operado un desplazamiento de poderes de

(33) Op. cit.- Pág. 497

(34) Op. cit.- Pág. 227

(35) Op. cit.- Pág. 165

administración del jerarca hacia los órganos inferiores, de origen legal y de intensidad variable, que sin romper la vinculación jerárquica entre dichos órganos, le ha dado una fisonomía especial " (36)

El jurista Juan Luis de la Vallina Velarde declara: "La Desconcentración es aquél principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma (37)

Entendemos por desconcentrar el atribuir por parte de los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios para realizar una determinada actuación o conducta, pero sin ser otorgada a dichas personas independencia en sus resoluciones.

Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente; se desconcentra cuando simplemente supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica.

Los órganos desconcentrados no se desligan de la relación jerárquica que guardan con el órgano central, que es el que les otorga algunas facultades o poderes exclusivos que significan una limitada autonomía.

Para disminuir los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas a los órganos inferiores, por parte de sus superiores

(36) Op. Cit.- Pág. 124

(37) La Desconcentración Administrativa.-Instituto de Estudios Políticos.-Madrid, ESPAÑA.-1961.-Pág. 88

riores, asimismo con este objeto se han creado convenios - con las Entidades Federales.

Por medio de la desconcentración se desahoga a la Administración Pública Central, la cual con el aumento creciente de la población experimenta una aguda problemática - para llevar a cabo sus fines, por observarse un aumento extraordinario y absorbente de la burocracia central, que obstacliza la diligencia eficiente de su funcionamiento.

Por medio de la desconcentración administrativa - se han registrado en nuestro país frecuentes delegaciones - de facultades de mando, de decisión, de ejecución y firma - de resoluciones en favor de funcionarios subordinados a los titulares de las Secretarías de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, lo cual ha auxiliado de gran forma - a agilizar la tramitación y resolución de los asuntos dentro de las dependencias antes señaladas, permitiendo a funcionarios de nivel medio e inferior tomar decisiones rápidas y convenientes en beneficio de la misma administración y de los gobernados.

El Maestro Acosta Romero (38), apunta que dentro de la desconcentración administrativa encontramos algunas - modalidades, siendo estas:

a) **DESCONCENTRACION EN ESTRICTO SENTIDO O FUNCIONAL.**

Consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorga al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le -

(38) Op. cit.- Pág. 255 a 260

permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, - así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.

b) DESCONCENTRACION VERTICAL.-

Este tipo de desconcentración consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior; en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

En esas condiciones la desconcentración vertical es la delegación de facultades a órganos inferiores de la misma dependencia, pero con limitaciones.

c) DESCONCENTRACION REGIONAL.-

En cierto sentido es una variante de la anterior, pero además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demanda la acción regional.

d) DESCONCENTRACION HORIZONTAL.-

Consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

5.2.- CARACTERISTICAS DE LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS.-

- a) Son creados por una ley o reglamento;
- b) Dependen siempre del Poder Ejecutivo, de una Secretaría de Estado o de un Departamento Administrativo de Estado;
- c) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central;

- d) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio;
- e) Las decisiones más importantes requieren de la - aprobación del órgano del que dependen;
- f) Tiene autonomía técnica;
- g) Su nomenclatura puede ser muy variada;
- h) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano del que se trate.

Este tipo de desconcentración implica siempre la - existencia de un órgano creado por un acto materialmente - legislativo, en el que se le otorgan facultades propias al órgano desconcentrado, aunque en el fondo dichas facultades forman parte de una competencia más amplia del órgano superior.

5.3.- VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

a) La acción administrativa es más rápida y eficaz, a la vez que flexible, puesto que descongestiona la actividad de los órganos superiores;

b) La acción administrativa se acerca a los particulares decidiendo asuntos que de otra suerte tendrían que sujetarse al estudio y resolución por parte de la burocracia central;

c) Aumenta el ánimo de responsabilidad de los órganos desconcentrados, inferiores, al otorgarles la dirección de algunos asuntos en particular.

5.4.- DIFERENCIAS ENTRE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.-

a) En la desconcentración el órgano inferior está -

subordinado al Ejecutivo, a una Secretaría de Estado o a un Departamento Administrativo de Estado;

En la descentralización el órgano depende indirectamente del Ejecutivo.

b) En la desconcentración el órgano puede o no contar con personalidad jurídica propia;

En la descentralización el órgano invariablemente - tiene personalidad jurídica propia.

c) En la desconcentración el órgano puede o no contar con patrimonio propio;

En la descentralización el órgano siempre contará - con patrimonio propio.

d) En la desconcentración el órgano únicamente posee algunas facultades limitadas;

En la descentralización el órgano posee facultades - más autónomas.

5.5.- FUNDAMENTOS LEGALES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.- Los fundamentos legales de esta forma de organización administrativa los encontramos en los siguientes ordenamientos jurídicos:

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 90 " La Administración Pública Federal sera CENTRALIZADA....."

La desconcentración por ser una forma de organización administrativa que nace de la centralización encuentra su sustento constitucional en el artículo antes señalado.

En la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos disposición expresa que faculta a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, para contar con órganos desconcentrados a su disposición de así requerirlo.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos **DESCONCENTRADOS** que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Por todo lo antes señalado en este apartado, podemos concluir apuntando, que mediante la desconcentración se busca eliminar el centralismo que hace lentas las decisiones e imprime una gran rigidez a la Administración Pública Federal. Su propósito fundamental es hacer que la Administración Pública vaya al ciudadano, en lugar que éste venga a ella, y así propiciar los servicios con mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad a toda la población del país.

Los órganos desconcentrados, por su comunicación más cercana con la población y su mayor cercanía a los problemas, tienen un mejor conocimiento de lo que realmente acontece, de la estructura de los grupos, de las aspiraciones concretas y de las soluciones a los problemas, y así mismo, gracias a su relación personal con los habitantes, favorece la participación de la ciudadanía en el planteamiento de los problemas y en la ejecución de las soluciones de estos. La desconcentración administrativa permite alcanzar el establecimiento de una administración de participación, en el cual el ciudadano no se sentirá y será extraño a la

Administración Pública, sino que actuará como colaborador de la misma. Con la desconcentración administrativa el servidor público y el ciudadano desarrollan un entendimiento y comprensión recíproco.

La Administración Pública recibe con la desconcentración administrativa, beneficios muy significativos, pasando a enunciar los más importantes:

1.- Permite a los titulares y sus colaboradores directos evitar el trabajo rutinario.

2.- Facilita contar con una información directa, oportuna y veraz.

3.- Conlleva celeridad en las decisiones y seguramente mayor justicia, asegurándose la confianza en la Administración Pública e incrementando la participación de la ciudadanía.

4.- Aumenta el ánimo de responsabilidad de los órganos desconcentrados.

6.- LAS EMPRESAS DE ESTADO Y SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO.

No profundizaremos en el estudio de la presente forma de organización administrativa, por no ser necesario para cumplir con el objeto planteado en el presente trabajo de investigación, haremos referencia a su conceptualización y a la ubicación jurídica que guardan estos órganos dentro de nuestra legislación.

6.1.- CONCEPTO.- El Maestro Serra Rojas manifiesta: "Las empresas públicas son entidades de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del

Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y - otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica " (39)

El Maestro José Francisco Ruíz Massieu, nos proporciona la siguiente definición de empresa pública: "Es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial de que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante del status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa". (40)

Se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.

En su aspecto doctrinal el jurista Miguel S. Marienhoff establece: "La entidad autárquica es una rama de la Administración Pública, forma parte de ésta y pertenece a sus cuadros. La entidad autárquica es un medio que el Estado utiliza para realizar algunos de sus propios fines, para cumplir alguna de sus funciones específicas. La empresa de Estado, en cambio sólo constituye un medio instrumental del Estado; y si bien los beneficios que éste obtiene de la gestión de sus empresas no responde a un exclusivo fin de lucro, como ocurre con la actividad de los particulares o administrados, la empresa del estado no implica el ejercicio de una función estatal". (41)

(39) Op. cit.- Pág.-708

(40) La Empresa Pública.-Un estudio de Derecho sobre México.- INAP.-1980.-Pág. 30.

(41) Op. cit.- Pág. 450

Consideramos, que la empresa pública realiza una actividad económica por parte de el Estado, con los procedimientos jurídicos que el mismo orden jurídico le impone para su desarrollo y actividades específicas. Existe una intervención directa del Estado, que representa un elevado porcentaje de la producción interna bruta, así como de sus inversiones. El Estado al depositar una gran inversión en este tipo de órganos se convierte en un gran inversionista, productor y empresario, con miras a que en el futuro tenga cada vez una mayor participación en este tipo de actividades, ya que ante el reclamo de las necesidades sociales, el Estado se ve obligado a otorgar a la población los productos necesarios para la satisfacción de sus necesidades.

6.2.- FUNDAMENTACION LEGAL DE LAS EMPRESAS DE ESTADO Y SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO.

Los fundamentos legales de esta forma de organización administrativa los encontramos en los siguientes ordenamientos jurídicos:

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 90.

"La Administración Pública Federal será centralizada y PARAESTATAL.....

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 3 fracción II, 45 y 46.

3 "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública - PARAESTATAL:

II.- Empresas de participación estatal,.....

45 "Son organismos descentralizados las entidades - creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por de - creto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y pa - trimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal - que adopten".

46 "Son empresas de participación estatal mayorita - ria....."

En la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, - en los artículos 1 y 2.

1 "La presente Ley Reglamentaria en lo conducente - al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados - Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de - la Administración Pública Federal".

2 "Son entidades paraestatales las que con tal ca - rácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pú - blica Federal".

Para concluir el presente capítulo señalaremos que - el Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público en - cargada de organizar la actividad de la Administración Pú - blica, responsable de satisfacer las necesidades primordia - les de la comunidad.

La Administración Pública Federal esta comprendida - por la Centralización y la Descentralización, encontrándose dentro de esta las Empresas de Participación Estatal, la - Centralización y la Descentralización son formas de organi - zación jurídico-administrativas, por las cuales se otorgan - a la comunidad la prestación de bienes y servicios en el - lugar o domicilio del usuario.

La Centralización y Desconcentración, responden a - la misma idea de organización administrativa centralizada. - Validamente podemos manifestar que la Desconcentración está dentro del cuadro de la Centralización, únicamente se diferencia por la forma limítrofe en que lleva a cabo sus acciones. Tanto la Desconcentración, como la Descentralización - las encontramos como formas de organización jurídico-administrativas, en ambas el poder central les transmite parte de sus funciones a órganos u organismos previamente establecidos.

Los órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, sin embargo, auxilian al órgano central para tener una mayor efectividad y funcionalidad en la prestación de servicios a la colectividad, amplían su cobertura geográfica, otorgando al ciudadano la posibilidad de obtener un servicio o ejercer un derecho en un lugar cercano y de fácil acceso a su domicilio; asimismo la Desconcentración crea una mayor responsabilidad en sus funcionarios y directamente beneficia al órgano central y a los particulares, al primero en cita al lograr descongestionar el cúmulo de trabajo con el cual funciona este órgano, brindándole la posibilidad de dar una eficaz y ágil atención a las demandas de servicios, prestaciones y respeto a la comunidad, de esta forma permite a los particulares el resolver y recibir una vigorosa administración de justicia. A contrario sensu, la descentralización cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, los órganos descentralizados - son creados por medio de una ley, misma que los responsabiliza de una actividad específica de interés público, esto es, fundamentalmente la prestación de un servicio público específico. En esta forma de organización administrativa observamos, que los funcionarios que la conforman gozan de una autonomía orgánica, y no se encuentran como en la desconcentración, sujetos al poder jerárquico del órgano central.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización pública federal contempladas en nuestro país, señala que ésta será Centralizada y Paraestatal, en el primer grupo de organismos encontramos a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, asimismo en el segundo grupo se encuentran, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, así como los fideicomisos públicos, todos que en su conjunto integran la Administración Pública Paraestatal.

En México se observa un amplio desarrollo de la Administración Pública durante los últimos años, trayendo consigo la intervención directa del Estado en todos los aspectos políticos, sociales y económicos.

La Administración Pública determina entonces la clase de sociedad en la que vamos a desarrollarnos y vivir, misma que como se ha podido observar se ocupa de las metas y objetivos institucionales, todos encaminados a otorgar directamente un beneficio cualitativo a la sociedad, de igual forma la Administración Pública da los valores y pautas fundamentales para el desarrollo constante de la comunidad, y en particular de los individuos que la integran.

La Administración Pública se ubica en la exigencia de día con día crear mejores sistemas y programas que satisfagan las necesidades y aspiraciones de sus gobernados, para de esta manera experimentar un crecimiento planificado, y poder con sus fines cada momento más amplios y complejos, cumplir con hechos las demandas de una comunidad que exige el perfeccionamiento en la prestación de bienes y servicios, así como el cumplimiento cabal de las normas jurídicas que rigen en nuestro país.

CAPITULO CUARTO

DESCONCENTRACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL.

1.- INTRODUCCION.

Es fundamental el tener claro para el estudio del presente capítulo lo que se entiende por fase indagatoria del delito, esto es, la averiguación previa.

La averiguación previa debemos concebirla de la siguiente forma: " Como fase del procedimiento penal, puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas - aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal " (1).

De la definición antes señalada, advertimos que el órgano investigador al que se hace mención es el Ministerio Público, que conforme a lo establecido en el artículo 21 de nuestra Carta Magna, es el órgano facultado de averiguar, - de investigar, de perseguir los delitos (debiera ser perseguir a los autores de algún delito), evidentemente al Ministerio Público le corresponde la titularidad de la averiguación previa.

Además del apoyo de orden constitucional, disposiciones en leyes secundarias, otorgan la exclusividad del - ejercicio de la acción penal al Ministerio Público, como - lo advierten los siguientes preceptos jurídicos contemplados en diversos ordenamientos:

El artículo 3 fracción I del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en materia común, mis-

(1) OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto.- La Averiguación Previa.- Tercera edición.-Editorial Porrúa, S.A.-México, D.F.-1985.-Pág. 2.

mo que otorga la calidad de titular de la averiguación previa al Ministerio Público; de igual forma los artículos 1 y 2 fracciones I y II de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal confiere tal atribución al Ministerio Público.

La función investigadora del Ministerio Público la contemplamos en dos momentos procedimentales: El Preprocesal y el Procesal.

En el presente capítulo nos ocuparemos del análisis del primero en cita, señalando ésta etapa se encuentra constituida por la actividad investigadora del Ministerio Público, tendiente a llevar a cabo una indagación desde el momento que el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho o conducta configurativo de un ilícito penal, a través de una denuncia o querrela, realizada por persona digna de fe, para de esta manera actuar con sólida base jurídica y como consecuencia resolver por el ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

La etapa de averiguación previa también recibe la denominación de fase preliminar; el Ministerio Público va a practicar todas las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad del diligenciado, en esta función indagatoria el órgano investigador requiere apoyos técnicos de la policía judicial y de los servicios periciales, mismos que le proporcionan elementos de convicción para poder tomar una determinación sólida en base al ejercicio o la abstención del ejercicio de la acción penal. Resumiendo, podemos afirmar que en la averiguación previa se llevan a cabo todas las actuaciones necesarias para el descubrimiento de la verdad material, de la verdad histórica y de la realidad como sucedieron los hechos configurativos del ilícito penal, esto es, en definitiva esta fase indagatoria se trata de una preparación para el ejercicio o abstención de la acción penal.

Hemos señalado brevemente la función del Ministerio Público dentro de la etapa indagatoria del delito, denominada fase preprocesal o averiguación previa, puesto que será primordial para lograr establecer los motivos por los cuales afirmamos que la desconcentración administrativa llevada a cabo por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ha auxiliado significativamente para lograr el fiel encargo que le ha sido conferido por el Ejecutivo, esto es, la pronta y expedita procuración y administración de justicia en nuestra capital.

2.- ANTECEDENTES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL.

En la amplia consulta realizada a través del territorio nacional por el entonces candidato a la Presidencia de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se recogieron las inquietudes del pueblo mexicano, para así precisar con objetividad y realismo, las prioridades a que debía sujetarse, en su oportunidad, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En este contexto sobresalió por su importancia la indiscutible necesidad de reformar y actualizar nuestro sistema jurídico, válido en un momento, pero rebasado por el desarrollo y las necesidades de una comunidad cada vez mayor.

De la participación activa de los mexicanos, se puso en marcha el amplio proceso de consulta, mismo que culminó en la integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

El Plan Nacional de Desarrollo establece como fin general, que la forma jurídica se lleve a cabo de manera

integral, esto es, atañe y obliga a los tres poderes de la Federación en sus respectivas funciones a legislar, ejecutar las leyes y ventilar las controversias que se presenten en la sociedad, conforme a derecho, siendo este el único medio para lograr un benéfico cambio social.

En el Plan Nacional de Desarrollo se advierten como objetivos principales de la política de reforma jurídica, - la seguridad pública, revisar a fondo el sistema normativo-nacional en esta área, incrementar de acuerdo a nuestras necesidades 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 eficaz, profesional y probó por parte de los correspondientes servidores públicos.

En este Plan, particularmente en el área de reforma jurídica se manifiesta que en nuestro país, se ha experimentado un acelerado proceso de desarrollo, existen cambiantes condiciones de vida, mismas que plantean nuevos y diversos problemas cuantitativos y cualitativos, que han vuelto inoperantes e ineficaces las normas y los procedimientos tradicionales en materia de prevención, procuración y administración de justicia, han acentuado la problemática para el acceso a tan importante función social, a las personas poco favorecidas económica y socialmente, provocando frecuentes cuestionamientos, desconfianza y desigualdad en torno a la impartición de la justicia.

No obstante el progreso alcanzado en materia de derechos subjetivos públicos, esto es, las garantías de todo-

individuo, por las constantes reformas llevadas a cabo en los últimos años por el evidente dinamismo del sistema jurídico mexicano, nuestro derecho parece haber quedado resagado a las demandas cada vez mayores de la sociedad, bueno - esto al menos en algunas áreas, resultando las más de las ocasiones insuficientes e inadecuadas para llevar a cabo sa tisfactoriamente su función en particular y creando esto - una problemática grave para las instituciones y personas - responsables de la prevención, procuración y administración de justicia en nuestro país.

Como primordial antecedente señalamos el Plan Nacional de Desarrollo, vislumbramos lo referente a la necesidad de que es indispensable un detenido análisis sobre las funciones que desempeñan el Ministerio Público y la Policia Judicial en el área de averiguaciones previas, para armonizar las necesidades de la defensa social con el debido respeto a las garantías de las personas.

De igual manera se establece dentro de los propósitos generales a la reforma jurídica, que el Estado de Derecho en el que vivimos y que ha evolucionado hasta convertir se en Estado Social de Derecho, debe instruir un sistema - normativo, de administración de justicia y de seguridad pública que responda a las exigencias contemporáneas de la - sociedad y del proceso de desarrollo, acabando con los problemas que reducen y obstruyen la prestación de los servi cios de justicia y seguridad.

Igualmente, es preciso promover una actividad de - permanente y empeñosa vigilancia para el perfeccionamiento de la prevención, procuración y administración de justicia.

Se establece en el mismo modo, como un antecedente fundamental de la desconcentración administrativa llevada - a cabo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito

Federal lo enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo con respecto a la necesidad de desconcentrar este servicio público, señalándose que para los fines de la descentralización de la vida nacional, es preciso revisar la competencia y ubicación de los órganos jurisdiccionales, judiciales o administrativos, federales y locales, en forma tal, que modernizando este sector de los servicios públicos, se obtenga el verdadero acceso de la población a los órganos de seguridad y justicia.

Tomando en cuenta los problemas que en la actualidad presentan los procesos de seguridad pública y administración de justicia, así como las decisiones políticas y constitucionales básicas que a este respecto existen, son objetivos centrales de la política de la reforma jurídica, administración de justicia y seguridad pública, los siguientes:

"Incrementar, según las circunstancias que lo requieran, el número de órganos dedicados a la preservación de la seguridad pública y a la procuración y administración de justicia".

"Simplificar procedimientos judiciales y administrativos".

"Es necesario aprovechar las experiencias reunidas en materia de desconcentración para fortalecer la que debe desarrollarse en el área de la justicia".

"Igualmente, se requiere la constante revisión de los sistemas de procuración de justicia comprendiendo no sólo las funciones del Ministerio Público y la Policía Judicial..."

Para finalizar, cabe apuntar las acciones primordiales que se desprenden de los objetivos hasta aquí señalados:

a) Analizar con realismo las condiciones en que actúan los órganos encargados de la seguridad pública y de la administración de justicia, con el propósito de promover la modernización y transformación de manera consecuente con las necesidades actuales.

b) Avanzar en la desconcentración y descentralización de los órganos judiciales y administrativos que imparten justicia, para apoyar de este modo, el debido acceso de la población a dicho servicio.

Al respecto de la desconcentración administrativa el Señor Luis Pazos (2), manifiesta "El Licenciado José López Portillo, tenía entre sus objetivos una descentralización de la vida nacional, lo cual tampoco se cumplió, al contrario hubo una mayor centralización de la vida nacional, como consecuencia precisamente de la centralización del poder político".

"Si Miguel de la Madrid Hurtado quiere descentralizar tiene que renunciar a parte del poder político acumulado en la persona del Presidente".

"El monstruo que tenemos de capital es consecuencia de la centralización del poder político".

Desde nuestro muy particular punto de opinión, la desconcentración territorial y administrativa particularmente en los servicios de procuración y administración de justicia, conllevan al logro de una mayor y mejor operatividad y funcionalidad de los servicios que en forma precisa le están encomendados a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

(2) PAZOS, Luis.- Respuesta a los planes de Miguel de la Madrid Hurtado.-Editorial Diana.-México, D.F.-1983.-Pág.47.

Observamos que en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal antes de llevarse a cabo la desconcentración en el área de averiguaciones previas, existían múltiples problemas; en una ciudad como lo es el Distrito Federal, donde habitan más de 20 millones de habitantes, la conducta antisocial se ha incrementado significativamente, la criminalidad la encontramos en mayor cuantía e importancia en los grupos marginados de la población. La marginación y como consecuencia de esta, la criminalidad es el resultado en gran medida de la pobreza y del crecimiento poblacional de las grandes urbes como la nuestra.

La marginación social y económica del sistema productivo mexicano, en concreto dentro del Distrito Federal, en gran parte es resultado del alto crecimiento demográfico debido por un lado a el arribo de los campesinos que radican en la parte sur y centro del territorio nacional.

Los inmigrantes que llegan al Distrito Federal por lo general, residen en colonias de paracaidistas y barriadas, las cuales se caracterizan por ser los cinturones de miseria de la ciudad, adoptando así las características de marginación.

Estas personas se establecen en terrenos ilegales y sin urbanización, esto es, sin drenaje, sin luz, sin agua, etcétera, caracterizándose estas colonias por tener un crecimiento demográfico acelerado, donde las condiciones de vida son especialmente difíciles, convirtiéndose éstas en focos de violencia y trayendo con estas conductas un incremento masivo en las conductas antisociales, que llegan a ser muchos de los casos una forma de supervivencia colectiva, todo esto crea un aumento palpable de cierto tipo de delitos, como lo son el robo, el homicidio, las lesiones, la violación, el consumo de estupefacientes y psicotropicos y en menor grado el despojo, abuso de confianza y el fraude,

estas conductas antisociales cada día en aumento y con la - Procuraduría General de Justicia centralizada, hicieron que esta Institución fuera cada día menos funcional y como consecuencia no llevara a cabo satisfactoria y eficientemente su labor de procuración y administración de justicia.

Existía dentro de la institución un alto grado de - dificultad operativa debido a la concentración de funciones y recursos en el área de averiguaciones previas.

Es evidente que en el Distrito Federal se incrementa el índice de criminalidad día con día, trayendo como consecuencia una carga de trabajo mayor para la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en todas sus áreas, más sin embargo, por ser el área de investigaciones o preprocesal un área fundamental y estratégica para controlar y disminuir la impunidad con la cual venían actuando los delincuentes, se observó que un sistema centralizado en la averiguación previa no daba los resultados necesarios para una ciudad como la nuestra, ya que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al tener en sus oficinas centrales, sito Niños Héroes y Doctor Liceaga, lugar donde atendía el Procurador, los Subprocuradores, el Director de Averiguaciones Previas, el de Control de Procesos, el de Servicios Periciales y de igual forma el de Policía Judicial, así como las Mesas de Trámite del Sector Central y las Agencias Centrales para detenidos, provocaban lentitud en la integración de las averiguaciones previas. Uno de los graves problemas que ocasionaba la centralización eran los abusos que se cometían por parte de la policía judicial y el Ministerio Público, así como el personal del mismo, ya que al encontrarse las agencias investigadoras sumamente alejadas de la Procuraduría no existía una debida supervisión de los superiores a sus inferiores, observándose frecuentemente graves anomalías como el que a un detenido no se le iniciara su investigación desde el mismo momento de -

su detención, sino que transcurrían dos o tres días en el mejor de los casos para iniciarla, configurándose con estas conductas violaciones directas a las garantías de las personas consagradas en nuestra Constitución.

Este problema fue detectado en la presente administración, pugnándose por la desconcentración administrativa de esta área, para con esto agilizar los trámites y satisfacer las necesidades de procuración y administración de justicia demandadas por la ciudadanía.

Motivo por el cual, durante la administración del Licenciado Don Renato Sales Gasque con gran acierto se creó un programa de desconcentración por sectores en el área de averiguaciones previas, mismo que es parte del programa de modernización administrativa que se ha llevado a cabo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

El Programa de Modernización Administrativa tiene como finalidad el intrumentar acciones vinculadas con la política del Estado, en lo referente a la modernización y simplificación administrativa, actualización de la normatividad, desconcentración, profesionalización y moralización de los servicios públicos.

Es importante apuntar que del período correspondiente de septiembre de 1986 a agosto de 1987 se han materializado acciones sobre la revisión de la estructura orgánica y operativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, habiéndose generado un nuevo proyecto institucional que ofrece mejores niveles de respuesta a las demandas de procuración y administración de justicia.

Este proyecto pretende entre otras cosas, mejorar los sistemas en coordinación de las áreas del Ministerio Público y de sus órganos de apoyo, asimismo, el evitar niveles de mando innecesarios y aprovechar la capacidad del per

sonal en general.

Este proyecto ha hecho necesaria la revisión y actualización de los marcos normativos que regulan las actividades de cada una de las áreas que integran a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Al respecto se ha dado prioridad a las áreas de averiguación previa, con el fin de que exista un mejor servicio y agilización para beneficio de la misma institución y directamente de los particulares que requieren de su servicio. Estas medidas se inclinan, para mejorar el desarrollo laboral de manera eficiente y accesible, garantizando la oportuna investigación de los hechos delictivos.

3.- PROGRAMA DE DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Con apego a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se ha llevado y realizado la actividad del Ministerio Público en el Distrito Federal, en este orden de ideas los servicios de procuración de justicia en el Distrito Federal han sido objeto de una continua revisión y adecuación en congruencia con las expectativas generales de los ciudadanos del Distrito Federal, mediante estas acciones se logró identificar los problemas estructurales y funcionales dentro de la institución, logrando con esto una reforma en el área de averiguación previa.

PROGRAMA DE DESCONCENTRACION EN LAS AREAS DE AVERIGUACIONES PREVIAS, SERVICIOS PERICIALES Y POLICIA JUDICIAL.

Para una pronta y eficaz procuración de justicia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha desconcentrado las funciones que le competen a las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, Servicios Periciales y Policía Judicial.

A partir de 1985 comenzó a estudiarse la necesidad de dividir en sectores la primera de esas unidades, fue hasta 1986 cuando este proyecto se hizo realidad.

Mediante el Acuerdo No. 3/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de agosto de 1986, se estableció que la Dirección General de Averiguaciones Previas se desconcentraba en cuatro Sectores de Averiguaciones Previas, con circunscripción territorial en las zonas norte, sur, poniente y oriente de la Ciudad de México.

En esa fecha se inauguró el Sector Poniente que abarca las Delegaciones Cuajimalpa, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, con una población aproximada de 4'500,000. Su integración comprende 5 Departamentos de Averiguaciones Previas, 12 Agencias Investigadoras y 27 Mesas de Trámite, de las cuales 6 son las sectorizadas y 21 desconcentradas; además una Base de Peritos, la cual cuenta con Peritos en Criminalística, Valuación, Fotografía y de Tránsito, así como un médico apoyándose sus labores por 2 ambulancias fúnebres.

El Sector Norte que se inauguró el 6 de octubre de 1986. Este Sector se integra por las Delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza y Azcapotzalco, con una población de 5'490,000. En dicho Sector se comprenden 4 Jefaturas de Departamento, 12 Agencias Investigadoras, 16 Mesas de Trámite de las cuales 4 son sectorizadas y 12 desconcentradas. Cuenta además con una Base de Peritos en materia de Criminalística, Valuación, Fotografía y de Tránsito, así como con un médico apoyándose sus labores por 2 ambulancias fúnebres.

Con fecha 10 de septiembre de 1986 se inauguró el Sector Oriente integrado por las delegaciones Benito Juárez, Iztacalco e Iztapalapa que tienen una población de 5'216.781 habitantes. Forman ese Sector 4 Jefaturas de Departamento-

11 Agencias Investigadoras del Ministerio Público, 28 Mesas de Trámite, 7 de ellas sectorizadas y 21 desconcentradas. - Tiene además una Base de Peritos, con expertos en Criminológica, Fotografía, Valuación y Tránsito, así como un médico, apoyándose sus labores por 3 ambulancias fúnebres.

Por último, el Sector Sur comenzó a funcionar con fecha 16 de marzo de 1987, mismo que comprende las delegaciones Alvaro Obregón, Contreras, Coyoacán, Milpa Alta, - Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco con una población de 4'650,000 habitantes. Se integra este Sector con 4 Jefaturas de Departamento, 10 Agencias Investigadoras, y 18 Mesas de Trámite, 6 de las cuales son sectorizadas y 12 de delitos desconcentrados. Tienen también una Base de Peritos en Criminológica, Valuación, Fotografía y de Tránsito, así como un médico, apoyándose sus labores por 2 ambulancias fúnebres.

El Sector Central de Averiguaciones Previas que originalmente se integraba por 29 Mesas, se reestructuró por Acuerdo No. 12 de fecha 20 de Julio de 1987, incorporándose 17 Mesas a los Sectores antes mencionados y quedando el Central conformado por 12 mesas de las cuales 6 funcionan con horario matutino y 6 con horario vespertino; cuenta además con 2 Mesas de Ratificación de Denuncias y Querellas, - una en el horario matutino y otra en el vespertino.

Para concluir la fase de desconcentración, mediante su Acuerdo No. 15, de fecha 22 de septiembre de 1987, se ordenó la creación de 4 Sectores de Policía Judicial con circunscripción territorial en cada Sector de Averiguaciones Previas y por Acuerdo No. 21 de fecha 23 de marzo de este año, se adscribió a cada Sector un grupo de Policía Judicial especializado en investigación de Homicidios.

4.- TRASCENDENCIA SOCIAL DE LA DESCONCENTRACION.

En cuanto a la trascendencia social de la desconcentración llevada a cabo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene implicaciones de carácter jurídico y de carácter social, las medidas de organización de la Institución Ministerial en cuanto a la implicación de carácter jurídico, el Artículo 17 Constitucional establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma o ejercer violencia para reclamar sus derechos. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, de este artículo advertimos la exigencia constitucional en cuanto a los órganos jurisdiccionales y la finalidad para la cual están creados y que constituye la función de administrar justicia, la que debe ser de manera expedita, es decir, rápida sin entorpecimientos de ninguna especie. Pero para que pueda intervenir el órgano jurisdiccional es necesario que previamente se satisfaga la integración de la averiguación previa a cargo del Ministerio Público, en base al fundamento y facultades que confiere el Artículo 21 Constitucional, el cual establece el monopolio de la acción penal y de la persecución de las conductas delictivas en favor del Ministerio Público.

De existir un órgano concentrado de la Procuraduría desde el punto de vista jurídico administrativo podría haber ciertas implicaciones de demora, de tardanza y de entorpecimiento por una parte en la integración de las averiguaciones previas y por otra parte para el ejercicio de la acción penal y la problemática se agudiza tratándose de averiguación previa con detenido, donde nos cuestionamos: ¿El Ministerio Público tendrá un plazo perentorio para el ejercicio de la acción penal en las averiguaciones previas con detenido? Es incuestionable que si debe de ejercitarse la acción penal con detenido en el caso que proceda y debe ser

de manera rápida, vemos precisamente que en esa exigencia - Constitucional del artículo 17 se establece el objetivo o - finalidad del Constituyente de plasmar que sea expedita el - área de justicia y profundizando en la exigencia de inmedia - tez en la Averiguación Previa con detenido y en el ejerci - cio de la acción penal, vemos que en el Artículo 107 frac - ción XVIII en el párrafo tercero se establece:

"También será consignado a la autoridad o agentes - de ella al que realizara una aprehensión y no pusiera al de - tenido a disposición de su juez dentro de las 24 horas si - guientes".

El párrafo siguiente señala que si la detención se - verifica fuera del lugar donde reside, el juez al término - mencionado se agregará lo suficiente para recorrer la dis - tancia entre el lugar que se encuentre el Juez y el lugar - en donde se realizó la detención, aquí observamos uno de - los supuestos que se refiere al cumplimiento de una aprehen - sión, esto presupone que se satisfagan los requisitos del - Artículo 16 Constitucional, en el que sólomente el juez pue - de librar órdenes de aprehensión o captura, admite precisa - mente que el órgano jurisdiccional haya librado una orden - de aprehensión en contra de un sujeto y una vez cumplimenta - da esta orden debe ponersele a disposición del juzgador den - tro de ese plazo de 24 horas, de no hacerse se incurriría - en responsabilidades, la desconcentración auxilia para que - se realice con agilidad la puesta a disposición de los dete - nidos ante el órgano jurisdiccional, toda vez que con ante - rioridad se tenía que mandar al detenido al Sector Centra - lizado y esto por las distancias en el Distrito Federal, lle - vaba un prolongado tiempo, creando en muchas de las ocasio - nes incumplimiento en el plazo señalado en el precepto Cons - titucional antes citado; ahora bien, tratándose de consigna - ciones con detenido, y en función de ésta expedit - ez que esta - mos analizando, vemos que en recientes reformas al artículo

225 del Código Penal para el Distrito Federal se señala en la Fracción IX, lo siguiente: "Abstenerse injustificadamente de hacer la consignación que corresponda con arreglo a la Ley de una persona que se encuentra detenida a su disposición como presunto responsable de algún delito", aquí vemos que no simplemente el Ministerio Público, tratándose de Averiguaciones Previas con detenido, puede a su antojo ejercitar la acción penal cuando lo considera pertinente, sino que incluso para no correr el riesgo de incurrir en un delito propio de los servidores públicos en el área de procuración y administración de justicia, debe ejercitar la acción penal a la brevedad posible, debe marcarse un plazo para ello, pero esta consignación con detenido ante el juez, presupone previamente el haber integrado una Averiguación Previa en la que el Ministerio Público haya recabado todos los elementos de convicción en la averiguación del delito y del delincuente y allegarse los suficientes elementos de convicción, por una parte, para comprobar el cuerpo del delito y por la otra, la presunta responsabilidad de los participantes directos e indirectos constitutivos del hecho delictuoso, esto también implica un tiempo para llevarse a cabo, y cuando hay detenido debe dársele prioridad legal, y desde el punto de vista de apoyo de recursos humanos para que sea de manera rápida y que se encuentre en posibilidades el Ministerio Público Investigador, de hacer el ejercicio de la acción penal con detenido a la brevedad posible, para ello implica necesariamente el suprimir las trabas de carácter administrativo o de hecho, que dada la concentración que observaba la Institución ministerial en la investigación, hacía prácticamente imposible actuar con dicha rapidez y agilización.

Los beneficios que se han observado con la desconcentración por sectores en el área de Averiguaciones Previas son múltiples, esto es, actualmente se opera en esta área con una agilización que permite se lleven a cabo las diligencias necesarias para la integración del cuerpo del

delito y la presunta responsabilidad del inculcado, y de esta manera el Ministerio Público se encuentra en posibilidades de actuar conforme a derecho, y después de haber integrado plenamente la averiguación previa ejercitar la acción penal.

La agilización y expedita integración de la averiguación previa, se lleva a cabo con el auxilio inmediato que requiere el Ministerio Público en su función investigadora, por parte de la policía judicial y de los servicios periciales, mismos que actúan como apoyo técnico indispensable a través de sus actividades y conocimientos especiales, proporcionándole elementos de convicción que ilustran al Ministerio Público para conocer la verdad histórica y material de los hechos configurativos de un ilícito penal.

Con la desconcentración administrativa, el Ministerio Público cuenta con el auxilio inmediato y directo de una base de peritos en las distintas especializaciones, así como, de agentes de la policía judicial que coadyuban en la investigación de delitos y en su caso cuando así se requiere, se aboquen a cumplimentar las órdenes de comparecencia o presentación necesarias para la debida integración de la averiguación previa.

De igual manera, la desconcentración por sectores ha traído como consecuencia, un descongestionamiento de asuntos que ventilar para la administración central, disminuyendo las funciones de ésta con el programado y bien instrumentado desplazamiento de atribuciones, para facultar de cierto tipo de asuntos en particular a los órganos desconcentrados; esto, ha permitido que conozcan de manera inmediata de los asuntos que se presentan en su jurisdicción, esto es, el sector correspondiente conocerá de los asuntos, dependiendo del lugar donde se cometió el acto o conducta ilícita, siendo primordial en materia penal no dejar transcurrir un tiempo innecesario, toda vez, que si no se actua-

a la brevedad posible se borran, desaparecen o en su defecto, se pueden crear confusiones con respecto a los vestigios que cada delito deja en particular en el lugar de los hechos, asimismo, se facilita la aprehensión del delincuente cuando se actúa con rapidez, es importante el señalar que cuando no se actúa con rapidez se dificulta gravemente la función de la policía judicial y de los servicios periciales, para poder dar elementos de convicción al Ministerio Público y que éste pueda, en base sólida, integrar la averiguación previa y como consecuencia ejercitar la acción penal, cuando así proceda conforme a derecho; la desconcentración, permite que exista un contacto más directo entre los órganos encargados de la procuración y administración de justicia, con los directamente interesados o afectados en el asunto; también es importante la posibilidad que se otorga a los órganos desconcentrados de resolver directamente acerca de los asuntos que han trabajado y conocido directamente, ya que con esto se da una agilización y expeditéz en la procuración y administración de justicia, evitando el gasto innecesario de recursos humanos y materiales, esto es, en el caso que después de haberse integrado la averiguación previa por el órgano desconcentrado, tuviera que mandar dicho asunto el órgano central, para que este ejercitara o no la acción penal según el caso, provocaría con estas políticas una mayor carga de trabajo al órgano central, y como consecuencia una pérdida de tiempo. Como resultado, la desconcentración crea una mayor identificación y espíritu de responsabilidad e iniciativa de los órganos inferiores en las tareas que le son encomendadas.

Apuntaremos algunos datos estadísticos que irrefutablemente nos llevan a la conclusión de que la desconcentración por sectores llevada a cabo en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ha sido funcional, y en gran parte ha evolucionado para acabar con los graves problemas que se sufrían antes de haberse implementado esta reestructuración.

Los datos estadísticos que a continuación se señalan fueron tomados del Informe de Labores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, correspondiente al período 1986-1987.

Nos avocaremos a dar la información acerca de los resultados obtenidos en el área preprocesal o de investigación, también denominada etapa de averiguación previa.

En el período correspondiente de septiembre de 1986 a agosto de 1987, tomando como referencia, el período inmediato anterior para realizar un estudio comparativo de la funcionalidad en el área de averiguaciones previas de la dependencia en análisis, claro está, recordando que mediante el acuerdo número 3/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 1986, se estableció que la Dirección General de Averiguaciones Previas, se desconcentra en cuatro sectores de Averiguaciones Previas.

Se iniciaron 165 449 averiguaciones previas para su investigación e integración en el período correspondiente de septiembre de 1986 a agosto de 1987, observándose un incremento significativo de 18 059 averiguaciones iniciadas, con respecto al período inmediato anterior correspondiente a septiembre de 1985 a agosto de 1986, vislumbrando un incremento porcentual de 12.25 %; se practicaron 104 258 diligencias de técnica y táctica pericial para el esclarecimiento de los hechos y/o conductas delictivas, en el período inmediato anterior se practicaron 95 259, contemplándose un importante aumento de 9.45 %; por último, en el área de consignaciones, se ejercitó acción penal en 20 902, a diferencia del período inmediato anterior que fue de 19 625, notando una ampliación del 6.51 %; esto promovido por la mejor funcionalidad observada en el área de averiguación previa durante el período que ha trabajado esta área desconcentrada.

Jurídicamente es aconsejable la desconcentración del Ministerio Público, dada la dimensión territorial del Distrito Federal, aunado al quantum de la población que integra esta jurisdicción, debido a esta gran cantidad de población, es aconsejable la división de facultades y obligaciones, traducidas en la agilización del desempeño del trabajo, por medio de la desconcentración de la Institución Ministerial Investigadora para los efectos de que esta función encomendada al Ministerio Público sea mejor, más ágil, más eficiente y expedita en la integración de las averiguaciones previas, asimismo, es aconsejable desde el punto de vista social, porque esto va a tener implicaciones de evitar molestias innecesarias, o más de las que ya tienen las personas que se encuentran relacionadas directa o indirectamente con una averiguación previa, como lo son el presunto responsable del hecho delictivo, el o los ofendidos, los parientes de ambos y directamente los abogados que se dedican a la defensa de cualquiera de las partes en el proceso penal, así como los testigos, los peritos, etcétera, aunado a lo anterior, el traslado dentro de esta urbe, lleva un tiempo que traducido a horas de trabajo, perjudica en primera instancia a las personas y familiares de ésta, en segunda instancia a la Nación, por la falta de productividad de uno de sus integrantes.

También es importante señalar que dentro de la desconcentración en el área de impartición y procuración de justicia se han construido reclusorios en 4 zonas del Distrito Federal, siendo estos: El Reclusorio Sur, El Reclusorio Norte, El Reclusorio Oriente y El Reclusorio Poniente actualmente en construcción, estos ubicados estratégicamente dentro de la periferia del Distrito Federal, en los puntos cardinales, el objetivo es que el Ministerio Público, congruentemente con una desconcentración y tomando en cuenta estas divisiones y circunscribiendo los hechos delictivos acontecidos dentro de esas zonas, para que el ejercicio de la acción penal, se haga ante el juez adscrito al reclusorio

de la zona en donde se haya cometido el hecho delictivo, lo que lleva aparejado el soslayar molestias a la comunidad y evitar el traslado de los detenidos, eludiendo la posibilidad de fugas, es también benéfico, pues desde el punto de vista social, la desconcentración administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, trae consigo múltiples beneficios para la sociedad en general, - mismos que ya han sido enunciados con anterioridad en este apartado.

CONCLUSIONES

1.- El origen del Ministerio Público lo encontramos en las Instituciones Francesas, tuvo como fin fundamental, en representación del Estado, castigar el delito, en beneficio de la colectividad.

2.- El Ministerio Público como Institución dependiente del Poder Ejecutivo, nace debido al decreto de fecha 22 de mayo de 1900, por el que se reforma la Constitución de 1857. Es en 1903 cuando el Ministerio Público, cuenta por primera ocasión con una Ley Orgánica propia.

3.- En nuestra opinión la Procuraduría General de Justicia, es una entidad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Federal, en la que se deposita la Institución del Ministerio Público. Nuestra Carta fundamental otorga en ésta, el monopolio de la acción penal, como facultad para la persecución de los delitos en contra de todos aquellos individuos que transgreden la norma penal, con el auxilio inmediato y directo de la policía judicial. Todo esto, en representación y defensa de la propia sociedad.

4.- Se debe sujetar a la policía judicial en especial, y a los cuerpos policiacos preventivos en general, a estrictas responsabilidades legales, cuando estos, con su actuar transgredan un ordenamiento jurídico

co, causando una violación o menoscabo a los derechos -
- subjetivos. Proponemos se instrumenten " controles ",
- por parte del Ministerio Público, mismo que se ubicaría
físicamente en las instalaciones de la policía judicial,
para evitar transgresiones a los derechos subjetivos pú-
- blicos.

5.- Considero que la preparación y actua
- lización del personal que presta sus servicios a la ins
- titución del Ministerio Público, redundan en beneficio
- de todos aquellos que ejercen un derecho subjetivo y
- ocurren ante la Procuraduría General de Justicia del Dis
- trito Federal a hacerle valer, encontrando en sus re
- presentantes mejor preparación técnica jurídica; una
- nueva mística y ética en su acción ministerial.

6.- En nuestro régimen jurídico no exis
- te disposición alguna que faculte a la policía judicial
para realizar investigaciones de mutuo propio. La poli
- cía judicial únicamente debe actuar en cumplimiento de
- las órdenes e instrucciones giradas por el Ministerio
- Público o el órgano jurisdiccional, esto es, entre el
- órgano ministerial y la policía judicial deben existir
- relaciones de absoluta subordinación.

En estricto respeto del mandato Constitu
- cional establecido en el Artículo 21, no podemos conce
- bir a la policía judicial como órgano de investigación
- y persecución de los delitos con facultades autónomas e
- independientes del Ministerio Público, porque la titu
- laridad de la acción persecutoria y del ejercicio de la
- acción penal, se le atribuye en monopolio absoluto a
- éste.

7.- Debemos en la Legislación Ordinaria-hacer realidad la subordinación de la policía judicial, la cual debe de ubicarse en grado jerárquico inferior - al órgano ministerial, para así, encontrarlo en estricta subordinación administrativa y operativa.

La Dirección General de Policía Judicial debe pasar a ser una Subordinación General, dependiente de la Dirección General de Averiguaciones Previas, para con esto cumplir con el mandato constitucional establecido en su Artículo 21.

8.- Se requiere incrementar la incorporación de sistemas de control que permitan garantizar al ciudadano una honesta, expedita y confiable función ministerial.

9.- Deben limitarse legislativamente las facultades de la policía judicial, reformándose leyes secundarias o reglamentarias, para así terminar con las serie de transgresiones que se cometen en contra de las personas.

Se debe reformar el Artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y el Artículo 274 del Código de Procedimientos Penales, porque ambos otorgan la posibilidad a los agentes policiacos de recibir denuncias y querrelas, y como consecuencia de ésto, realizar investigaciones acusatorias, actuando al margen de la norma constitucional.

10.- Es primordial reformar el Artículo-296 del Código de Procedimientos Penales, para limitar en su actuar a la policía judicial, las actuaciones llevadas a cabo por éste órgano investigador sólomente deben tener valor probatorio cuando las realicen en cumplimiento de una orden directa del Ministerio Público, además de tener que haberse realizado con estricta observancia a las reglas contenidas en el ordenamiento jurídico antes citado.

11.- Es necesario reformar el Artículo -14 del Reglamento Interior de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para ubicar a los Servicios Periciales dentro de una estricta subordinación jerárquica ante el Ministerio Público. Los auxiliares del órgano investigador deben de encontrarse en rango inferior de su superior. Se debe crear una Subdirección General de Servicios Periciales subordinada a la Dirección General de Averiguaciones Previas.

12.- La Administración Pública Federal conforme a lo establecido por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es centralizada y paraestatal. Siguiendo la doctrina las formas de organización administrativa en nuestro país, son las siguientes:

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

Los organismos descentralizados, las -
empresas de participación estatal, las instituciones na
cionales de crédito, las instituciones nacionales de se
guros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Admi
nistración Pública Paraestatal.

13.- Debemos entender que el concepto de
Administración Pública es sumamente amplio, por lo que
se dificulta su conceptualización; en consecuencia, -
creemos que la Administración Pública constituye un con
junto de acciones dirigidas a la búsqueda del bien co -
mún a través de la acción conjunta de los hombres y las
instituciones del Estado.

14.- Los órganos centrales deben asumir
sus funciones de normatividad y control sin tratar de -
recobrar las funciones ejecutivas desconcentradas.

Los órganos desconcentrados deben ser -
conscientes de su carácter de órganos de ejecución, sin
pretender asumir las funciones de normatividad de que -
carecen.

15.- La desconcentración debe ser una fa
cultad decisoria, que permita al ciudadano obtener un -
servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus dere -
chos, en un lugar cercano a su residencia.

16.- La facultad de decisión en el órgano desconcentrado debe ser completa, no una facultad parcial; debe evitarse desconcentrar parte de la decisión y conservar parte de la misma en el órgano central, para prevenir el doble esfuerzo de acudir al órgano desconcentrado en primera instancia, y posteriormente tener que presentarse al órgano central, para lograr la decisión completa, y de esta manera, cumplir con la ágil y expedita procuración de justicia demandada por la comunidad en el Distrito Federal.

17.- Consolidar los logros en materia de desconcentración, permitirán dar pasos adelantados en esta área fundamental de procuración de justicia, otorgando equilibrio en el proceso de desarrollo de mandado en nuestro país.

18.- La concentración urbana que observa el Distrito Federal, así como el desempleo y la crisis-económica, son algunos de los factores que han provocado incrementos significativos en conductas antisociales, que traen como consecuencia, el incremento en las demandas de los servicios de procuración de justicia.

19.- El Estado debe contar con instrumentos eficaces para garantizar la protección de los ciudadanos, debe llevar a cabo un combate frontal a la delincuencia. Dentro del orden jurídico deben proseguirse eficaz y oportunamente las denuncias ciudadanas, fortaleciendo los órganos internos para detener la acción-

criminal. Con la desconcentración por sectores en el área de averiguaciones previas, se optimiza el servicio de la procuración de justicia, impulsando la agilización en la integración de las averiguaciones previas y consignación de los presuntos responsables de conductas delictivas.

20.- Modernidad, organización, honorabilidad y preparación, sustenta la realización de la justicia. Habrá que continuar actualizando a las instituciones y organismos que procuran e imparten justicia, como lo exigen las circunstancias nacionales y la evolución de la sociedad mexicana.

21.- Las medidas adoptadas sobre desconcentración territorial y administrativa, han logrado una mayor operatividad y funcionalidad en los servicios de procuración de justicia, así como ampliar su cobertura y grado de impacto. Con ello, se crea la infraestructura material y humana que optimice y haga oportuna la intervención.

22.- Se requiere de una revisión constante de nuestra Legislación, ya que por el acelerado crecimiento de nuestro país, es rebasado con frecuencia por los problemas que surgen día con día, corriendo el riesgo de convertir a los ordenamientos jurídicos que la rigen en normas de derecho vigente, pero obsoletas e inoperantes.

23.- Atendiendo a un programa de desconcentración de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, que responda a las necesidades de nuestra sociedad, se logrará elevar la calidad profesional de las personas involucradas en la impartición de justicia.

24.- Una de las medidas más destacadas de la presente administración la constituye la desconcentración de las funciones que competen a la Dirección de Averiguaciones Previas, Servicios Policiales y Policía Judicial, las que se dividieron en sectores para lograr así, una pronta y eficaz procuración de justicia.

25.- Con la desconcentración administrativa se ha beneficiado significativamente la actividad ministerial, lo que se observa con un incremento en el índice de eficiencia terminal alcanzado y se refleja en la acción penal ejercitada ante el órgano jurisdiccional.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo.
Séptima Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1986.

Obra Jurídica Mexicana,
Tomo I.
Edición de la Procuraduría General de la República.
Primera Edición.
México, D.F. 1985.
- 2.- ALTAMIRA, Pedro G.
Curso de Derecho Administrativo.
Editorial de Palma.
Buenos Aires, Argentina 1971.
- 3.- BELING, Ernst.
Derecho Procesal Penal.
Universidad Nacional de Córdoba 1943.
- 4.- BORJA OSORIO, Guillermo
Derecho Procesal Penal
Editorial José Ma. Cájica Jr.
Puebla, Puebla 1969.
- 5.- BURGOA, Ignacio.
Las Garantías Individuales
Vigésima Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1986.
- 6.- CASTELLANOS TENA, Fernando
Lineamientos Elementales de Derecho Penal.
Vigésima Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1984.

- 7.- CASTRO, Máximo
Curso de Procedimientos Penales.
Tomo I.
Tercera Edición.
Biblioteca Jurídica Argentina 1937.
- 8.- CASTRO V, Juventino
El Ministerio Público en México.
Sexta Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F., 1985.
- 9.- COLIN SANCHEZ, Guillermo
Derecho Mexicano de Procedimientos Penales.
Novena Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1985.
- 10.- ENTRENA CUESTA, Rafael.
Curso de Derecho Administrativo.
Segunda Edición.
Editorial Tecnos.
Madrid, España.
- 11.- FAYA VIESCA, Jacinto.
Administración Pública Federal.
Segunda Edición.
Editorial, Porrúa, S.A.
México, D.F. 1983.
- 12.- FIX ZAMUDIO, Hector
Función Constitucional del Ministerio Público.
Publicado Anuario Jurídico, Universidad Nacional Autónoma de México.
México 1978,

- Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México.
Segunda Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1985.
- 13.- FRAGA, Gabino.
Derecho Administrativo.
Vigésima Quinta Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1986.
- 14.- F. MARGADANT, S. Guillermo
Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.
Sexta Edición.
Editorial Esfinge, S.A.
México, D.F. 1984.
- 15.- FRANCO VILLA, José
El Ministerio Público Federal
Primera Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1985
- 16.- GARCIA RAMIREZ, Sergio.
Derecho Procesal Penal.
Cuarta Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1983.
- 17.- GARCIA RAMIREZ, Sergio y
ADATO DE IBARRA, Victoria
Prontuario del Proceso Penal Mexicano.
Cuarta Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F., 1985.
- 18.- GASCON y MARIN, Jorge
Tratado de Derecho Administrativo.
C. Bermejo Impresor.
Madrid, España 1952.

- 19.- GOMEZ LARA, Cipriano
Teoría General del Proceso.
Sexta Edición.
Dirección General de Publicaciones.
Universidad Nacional Autónoma de México 1983.
- 20.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José
Derecho Procesal Penal Mexicano.
Novena Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1988
- Principios de Derecho Procesal Penal.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1942.
- 21.- ISLAS DE GONZALEZ MARISCAL, Olga.
Organización y Funciones del Ministerio Público.
Manual de Instrucción a las Ciencias Penales.
Secretaría de Gobernación.
México, 1976.
- 22.- MARQUEZ PIÑERO, Rafael
Derecho Penal.
Primera Edición.
Editorial Trillas
México, D.F. 1986.
- 23.- MARTINEZ VERA, Rogelio.
Nociones de Derecho Administrativo.
Editorial Banca y Comercio.
México, D.F., 1978.
- 24.- OLIVERA TORO, Jorge
Manual de Derecho Administrativo.
Segunda Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1967.

- 25.- OSORIO Y NIETO, Cesar Augusto La Averiguación Previa.
Tercera Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F., 1985.
- 26.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan Diccionario para Juristas.
Editorial Mayo.
México, D.F. 1981.
- 27.- PAVON VASCONCELOS, Francisco La Evaluación del Ministerio
Público.
Revista Criminal No. 12.
Editorial Botas.
México, 1957.
- 28.- PAZOS, Luis Respuesta a los Planes de Mi
guel de la Madrid Hurtado.
Editorial Diana.
México, D.F. 1983.
- 29.- PEREZ PALMA, Rafael. Fundamentos Constitucionales
del Procedimiento Penal.
Edición 1980.
Editorial Cárdenas.
México, D.F. 1980.
- 30.- RIVERA SILVA, Manuel El Procedimiento Penal.
Décima Tercera Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1983.
- 31.- RUIZ MASSIEU, José Francisco La Empresa Pública
Un Estudio de Derecho sobre
México.
Instituto Nacional de Admi-
nistración Pública.
México, D.F. 1980.

- 32.- SAYAGUES LASO, Enrique
Tratado de Derecho Administrativo.
Montevideo, Uruguay 1959.
- 33.- SERRA ROJAS, Andres.
Derecho Administrativo.
Décima Tercera Edición.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1985.
- 34.- S.MARIENHOFF, Miguel.
Tratado de Derecho Administrativo.
Tomo I
Ediciones Glem, S.A.
Buenos Aires, Argentina 1965.
- 35.- VALLINA VELARDE, Juan Luis de la.
La Desconcentración Administrativa.
Instituto de Estudios Políticos y Técnicos.
Madrid, España, 1961.
- 36.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA.
Congreso Constituyente 1916-17.
Diario de Debates. D.R.
México, D.F. 1985.
- 37.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.
Universidad Nacional Autónoma de México. 1985.
- 38.- CAMARA DE DIPUTADOS XLVI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNION.
Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV, Antecedentes y Evolución de los Artículos 16 a 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 39.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. Diccionario Jurídico Mexicano Segunda Edición, Tomos I y - III. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1988.
- 40.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XIX, MAND-MAUSE. Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires, Argentina 1964.
- 41.- PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Informe de Labores 1986-87.
- 42.- PODER EJECUTIVO FEDERAL. Plan Nacional de Desarrollo-1983-88.
- 43.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Porrúa S.A. 82 Edición. México, D.F. 1987.
- 44.- LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS. Editorial Porrúa S.A. México, D.F. 1980.
- 45.- LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES. Editorial Porrúa S.A. 17 Edición. México, D.F. 1987.
- 46.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Editorial Porrúa S.A. 17 Edición. México, D.F. 1987.
- 47.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa S.A. 10 Edición. México, D.F. 1987.

- 48.- LEY DE NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL. Departamento del Distrito - Federal. México, D.F. 1987.
- 49.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa, S.A. 35 Edición. México, D.F. 1986.
- 50.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1986.
- 51.- LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS DEL DISTRITO FEDERAL Y DE ALTOS FUNCIONARIOS DE LOS ESTADOS. Poder Ejecutivo Federal.
- 52.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES Y COOPERATIVAS. Editorial Porrúa. 41 Edición. México, D.F. 1987.
- 53.- LEY ORGANICA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA DEL FUERO COMUN DEL DISTRITO FEDERAL. Serie Legislación Mexicana Procuraduría General de la República. Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, D.F. 1984.
- 54.- REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS Y EXPLOSIVOS. Diario Oficial de la Federación del 6 de Mayo de 1972.
- 55.- REGLAMENTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL. Diario Oficial de la Federación del 13 de Agosto de 1985.
- 56.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa, S.A. 55 Edición. México, D.F. 1986.

- 57.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa. S.A. 43 Edición. México, D.F. 1987.
- 58.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa, S.A. 31 Edición. México, D.F. 1987.
- 59.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa. S.A. 35 Edición. México, D.F. 1986.
- 60.- ACUERDO NUMERO 3/86 Diario Oficial de la Federación del 18 de Agosto de 1986.
- 61.- ACUERDO NUMERO 15/87 Diario Oficial de la Federación del 22 de Septiembre de 1987.
- 62.- ACUERDO NUMERO 21/87 Diario Oficial de la Federación del 23 de Marzo de 1988.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA