

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ESTRUCTURA ORGANICA DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y
TERRITORIOS FEDERALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
EDUARDO LARRAÑAGA SALAZAR



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 esta 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.

A MIS PADRES

A REBECA

A MIS MAESTROS

Al Sr. Lic. Eduardo Luis Feher

Maestro y Amigo

**Al Sr. Lic. Alfredo de la Rosa Chávez
y a Gabriela Campos, en amistad**

A mis amigos

I N D I C E

INTRODUCCION: 1

CAPITULO PRIMERO.

PANORAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.. 4

A) DEFINICION. 5

B) LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO. 8

C) POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. 13

D) LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA. 16

E) OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-
EN GENERAL. 19

F) OBJETIVOS E IMPORTANCIA RELATIVOS A LA MATERIA PENAL. 26

CAPITULO SEGUNDO

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. 32

A) RASGOS GENERALES. 33

a) DESARROLLO HISTORICO 33

b) ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	38
c) ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.	43
d) ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.	49
B) LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, EN MATERIA PENAL, EN LOS NIVELES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.	57
C) FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	66
a) LA CENTRALIZACION.	66
b) LA DESCONCENTRACION.	71
c) LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	75

CAPITULO TERCERO

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.	81
A) ANTECEDENTES.	82
B) ATRIBUCIONES.	88
C) ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAMIENTO.	92
D) ORGANIZACION DERIVADA DE SU DESCONCENTRACION INTERNA.	105
CONCLUSIONES:	122

La simplificación de un trámite, la agilización de un procedimiento, la organización adecuada y proporcionada de una dependencia, - no se hacen ni se piensan por el deleite intelectual que podría haber en que un mecanismo funcione bien, sino para que un mecanismo administrativo, para que un aparato gubernamental, produzca resultados efectivos y sirva al pueblo.

Pedro Zorrilla Martínez, 1973.

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

Cualquier entidad que aspire verdaderamente al logro de los objetivos que animan su existencia, debe percatarse que requiere para ello, no de una lucha desbocada, sino de un esfuerzo organizado. De su acierto dependerá la efectividad en el desempeño de su papel.

Cuando del éxito o fracaso en el alcance de los objetivos encomendados a una institución depende en buena parte el futuro de la sociedad, tendremos que el esfuerzo organizado se presenta no sólo como una sugerencia, sino como un imperativo.

El momento histórico en el que vivimos exige de las instituciones, especialmente de aquellas cuya actividad presupone la preservación de valores humanos esenciales, que se implanten sistemas que permitan agilizar la toma y ejecución de decisiones, coadyuvando así, a reducir el abismo que a veces separa a gobernantes de gobernados.

Considerando lo anterior y atendiendo a que la función particular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, como entidad del Sector Público, coincide con la genérica arriba señalada, he creído importante analizar la estructura orgánica de la misma, derivada de su desconcentración administrativa.

El método que para llegar a las conclusiones de la presente tesis se ha utilizado, es el deductivo. Analizamos en primer plano - el panorama de la Administración Pública en general, para caer más -- tarde a la particular de nuestro país, permitiéndonos esto definir el marco de referencia dentro del cual opera la referida Procuraduría.

En el presente trabajo intentamos, además, dar una idea de lo que representa para nosotros la aplicación de los sistemas, técnicas y formas administrativas que aporta la moderna administración para cualquier institución que procura justicia en todos sus niveles: - Procuraduría General de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales y Procuradurías de Justicia de los Estados miembros de la Federación.

La eficiente procuración de justicia no depende simplemente de la aplicación de disposiciones jurídicas penales. Obedece, y con mucho, a la celeridad y atingencia con que las mismas se determinen y ejecuten.

Convencidos de lo anterior, estaremos de acuerdo en que los

problemas de la Institución del Ministerio Público son, además de humanos y jurídicos, administrativos.

Sus consecuencias, y ésto es definitivo, no sólo incidirán sobre la Institución, sino sobre los habitantes de nuestro país.

La comprensión y valoración de la Institución del Ministerio Público, presupone no sólo el conocimiento amplio de las normas y preceptos que delinear su conducta, sino exige, asimismo, de la real apreciación que sus tan importantes atribuciones tienen en la vida humana, en la vida de una sociedad, en la vida de todo el aparato gubernamental, aspectos que hacen que su perspectiva sea aún más amplia y de mayores horizontes.

Cuando lleguemos a entender verdaderamente la naturaleza y esencia de estas funciones, sabremos valorar la importancia que tiene para la colectividad su correcto y normal desenvolvimiento administrativo. Pero para esto debemos antes estar plenamente convencidos de que la razón de ser del Ministerio Público, debe buscarse no en su origen simplemente punitivo, sino en sus causas sociales y preventivas para las cuales fue realmente concebida.

PRIMER CAPITULO

PANORAMA GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

- A) DEFINICION
- B) LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO
- C) POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA
- D) LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA
- E) OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL.
- F) OBJETIVOS E IMPORTANCIA RELATIVOS A LA MATERIA PENAL

A) DEFINICION.

La Administración Pública está constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, - que la Constitución y las Leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.^{1/}

Si entendemos que la Administración Pública constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta la actividad misma del Estado, podemos afirmar que está encauzada a la satisfacción de las - necesidades generales; que orienta técnica y científicamente, organizando, colaborando, coordinando y sistematizando la actividad del gobierno, para la consecución de los fines sociales que persigue.

Su actividad no se limita a la acción encaminada a cumplir con un fin particular o público, sino que sus objetivos se refieren a fines de interés general. Interviene, a diferencia de la administración privada, en todos los procesos del Estado, es decir, en la organización de la vida social, económica y política.

1/ Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Editorial Porrúa-Hnos. y Compañía, S.A. México, 1972. Pág. 45.

A. Molitor define a la Administración Pública como "el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" -- que al igual que Enrique González Pedrero, concibe al campo de la Administración Pública como parte del sistema político, porque sus unidades intervienen en la formulación de la política nacional.

La Administración Pública es una organización que forma parte de la actividad del Estado, directamente del Poder Ejecutivo, y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y, por excepción, descentralizados, que se encargan de atender las necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.^{2/}

Comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativa y judicial, ejercida a través de la regulación del Derecho Administrativo. Este ejercicio de la función administrativa va más allá de la ejecución o cumplimiento de los lineamientos de las normas administrativas, ya que se interesan en el desarrollo de las actividades nacionales con el propósito, a través de una acción desinteresada, de la cristalización de los intereses generales.

^{2/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Ed. Porrúa México, 1972. Pág. 53.

Es la aplicación o realización de la política nacional.^{3/}

Wilburg Jiménez Castro, nos ofrece una definición más amplia: "Es el conjunto de actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; de sistemas y estructuras institucionalizados -- que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de tal suerte que cada individuo, pueblo y país, se eleve de una etapa particular superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos".

Pero en realidad nuestro propósito no es el dar una exacta definición de la Administración Pública, ya que hemos visto, de las definiciones anteriores, que existen definiciones aceptables e incompletas, de una sola frase o de todo un párrafo, breves o extensas, situación que exige que tratemos, no de definirla, pero sí de explicarla.

Dwight Waldo,^{4/} se limita a conciliar las dos definiciones típicas sobre Administración Pública:

^{3/} Leonard D. White. Introducción al Estudio de la Administración - 1946. Pág. 616.

^{4/} Dwight Waldo. Estudio de la Administración Pública. Ed. Aguilar. Madrid, 1964. Págs. 6 a 8.

- 1) Administración Pública es la organización y dirección - de hombres y materiales para lograr los fines del Go- - bierno.
- 2) Administración Pública es el arte y la ciencia de la di- rección aplicada a los asuntos del Estado.

Como se puede apreciar, son significados o usos que están - estrechamente relacionados, ya que delimitan a la Administración Públi- ca como un área de investigación intelectual y como una acción racio- nal perfectamente calculada para que, mediante el estudio de esas téc- nicas y procesos, se logre la consecución de determinados fines esta- tales, y que éstos puedan ser maximizados.

En lo personal, no nos adherimos a ninguna de éstas defini- ciones, toda vez que la Administración Pública no admite una defini- ción única y concreta, sino lo verdaderamente importante es compren- der los alcances de la misma, para su aplicación práctica, según el - caso, la época y el país.

B) LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Como se indicó anteriormente, la Administración Pública es- el conjunto de actitudes, de procedimientos, de estructuras, de siste- mas, de métodos, cuyas líneas de conducta están dirigidas o delinea- das por las normas administrativas; que la Administración Pública es un conjunto de medios de acción o parte operativa que está obligada a

cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior; y que ésta acción racional, a través de medios jurídicos, técnicos y materiales, realiza la actividad estatal y, como un medio social, ejecuta los fines públicos nacionales.

Ahora bien, esa organización y esos objetivos, a pesar de estar determinados por numerosas disposiciones jurídicas, las cuales se cristalizan o se concretan objetivamente a través de la actividad pública administrativa, consideramos que el campo de la Administración Pública es, definitivamente, más amplio, más extenso. Esto ha sido ocasionado por la aparición incesante de nuevas actividades públicas y sociales; por el acelerado crecimiento demográfico y económico; por la constante transformación y modernización de las técnicas, humanas y materiales, de métodos y procedimientos; por la cada día -- más difícil obtención de los bienes satisfactorios.

A este respecto nos dicen Mosher y Cimmino, mencionados por el Maestro Serra Rojas: "La Administración Pública va más allá del ordenamiento jurídico administrativo, supera los límites inmediatos de la relación de empleo público, trasciende del organograma oficial de este o aquél ministerio; es algo más que la suma de relaciones humanas que surgen entre sus componentes y terceros extraños a la propia organización. Comprende los contactos cotidianos que cada ciudadano tiene con los diversos organismos públicos, los servicios que él recibe de las instituciones públicas y así sucesivamente. Dichos contac-

tos constituyen los comportamientos de vida asociada más frecuentes e importantes que el particular, en cuanto miembro de una colectividad-organizada observa normalmente; ello porque la autoridad administrativa es un símbolo bastante concreto de la sociedad que opera continuamente en nombre y por cuenta de ésta".^{5/}

Así pues, en ninguna forma podemos confundir a la Administración Pública con el Derecho Administrativo, menos aún pensar en dos conceptos sustancialmente distintos, sino afirmar que son dos formas que mantienen estrechas y fundamentales relaciones, aunque el campo de la Administración Pública tenga mayores horizontes.

El Maestro Serra Rojas nos apunta que este tema se ha discutido insistiéndose en que no todo lo que hace la Administración Pública se canaliza en el Derecho Administrativo. Sin embargo, el empleo de un computador o de una máquina electrónica, es un conocimiento ajeno al derecho, aunque podemos imaginarnos el caso de que una ley administrativa declara obligatorio el empleo de dichas máquinas.

La Administración Pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de

^{5/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. I. Ed. Porrúa. México, 1972. Pág. 59-60

la ley general es un acto de administración.^{6/}

Una vez comprendido el alcance de la regulación del derecho administrativo hacia la Administración Pública, nos referiremos a la definición del Derecho Administrativo, de la cual obtendremos, aparte de sus elementos y aplicación, la situación de la Administración Pública.

El Profesor Gabino Alvarez Gendín define el Derecho Administrativo diciendo: "...es la ciencia jurídica que estudia los principios que inspiran y las normas que regulan la organización, las funciones y la jurisdicción administrativa, comprendiendo en lo último, las garantías contencioso-administrativo".

Para León Duguit el derecho administrativo "es el conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos".

Bonnard lo define como: "La parte del derecho público interno que tiene por objeto promover y regular las intervenciones administrativas del Estado, o sea las intervenciones realizadas por medio de la función administrativa y asegurada por los servicios públicos administrativos".

^{6/} Woodrow Wilson. Administración Pública. Editorial F. Trillas, - S.A. México, 1967. Pág. 92.

Rolland afirma que el derecho administrativo "...es el conjunto de reglas relativas a la organización y el funcionamiento de -- los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares".

Vedel dice: "El derecho administrativo es el derecho del po der público ejercido por el Poder Ejecutivo".

Como pudo observarse de estas definiciones, se combinan los temas relativos a organización administrativa, la actividad adminis-- trativa, los medios de la administración pública y el control juris-- diccional de la administración.

Concretamente comprende la actividad financiera y económica del Estado, las disposiciones jurídicas que rigen las relaciones de - la administración pública con sus servidores, los derechos y deberes de los particulares frente a la administración, la prestación de los servicios públicos, la regulación del régimen de policía y demás fa-- cultades y obligaciones que el poder público cumple en la función ad-- ministrativa.

Asimismo, los principios y normas de derecho público que de terminan la composición, facultades y poderes, sanciones y funciona-- miento de la Administración Pública y personas jurídicas que la inte-- gran, tanto centralizadas como descentralizadas y en general, el func-- cionamiento legal del Poder Ejecutivo.

C) POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

Bajo un criterio puramente administrativo, la administración está fuera de la esfera propia de la política, aunque ésta fija las tareas de la Administración Pública. Debe ser la ejecución única del Derecho Administrativo y no de la Política. Pero resulta difícil concebir la total separación de funciones que implicaría la existencia de una Administración Pública estrictamente operativa. Incluso, para fincar esta posición, la atención pública está cotidianamente --compenetrada en el desarrollo de la buena o mala administración.

Mario Rozensztein^{7/}, al tratar el tema de la administración en el proceso político, dice: "Todo comportamiento administrativo lleva implícitas algunas derivaciones políticas; y no se puede ignorar -- el hecho de que los grupos de presión que buscan el poder actúan con una gran proximidad a los niveles decisorios de la Administración Pública. Más aún, puede afirmarse que las luchas que se liberen en el interior de la Administración Pública han pasado a constituir una forma principal de acción política".

Esta dependencia o sujeción de la administración pública a la política o específicamente al cuerpo Electoral, es fácilmente com-

^{7/} Mario Rozensztein. Política y Administración Pública. U.N.A.M.- México, 1973. Pág. 57.

previsible porque ~~este~~ influye radicalmente en la selección de los funcionarios que tendrán a su cargo la dirección y responsabilidad administrativa porque determinan las ideas o líneas de conducta y, fundamentalmente, porque posee la voluntad decisiva.

Pedro Muñoz Amato^{8/}, nos indica que las cuestiones llamadas "administrativas", de cómo organizar y metodizar las funciones de la planificación, necesariamente han de estar subordinadas a las decisiones políticas.

Esta es pues, la idea que comparten la mayoría de los tratadistas sobre Administración Pública: La política señala discretionalmente la política gubernamental, mientras que la Administración Pública tiene a su cargo la satisfacción de las necesidades públicas, en un plano de subordinación a la acción política y al marco que le fija el Derecho.

No obstante que esta posición se sustenta sobre bases -- prácticas y vigentes, existen autores, como Woodrow Wilson, que afirman que la Administración Pública está fuera de la esfera propia de la política; que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas; que a pesar de que la política fija las tareas de la Adminis

^{8/} Pedro Muñoz Amato. Introducción a la Administración Pública. Ed. Fce. México, 1967. Pág. 31.

tración Pública, ésta es la ejecución detallada y sistemática del Derecho Público; que toda aplicación de la ley es un acto de administración; y, porque el administrador tiene una voluntad propia en la selección de medios para efectuar su trabajo.

Opinión sumamente discutible, porque en el Estado actual la política no circunscribe su actividad únicamente en la simple integración de los órganos administrativos, sino se interesa en la discusión de los procesos sociales y en su solución a base de políticas de administración.

Para finalizar, consideramos que hay bastantes elementos para sostener la dependencia de la Administración Pública a la política. Conforme a nuestro criterio, las causas propiciatorias de este hecho, son:

- 1) La inexistencia de una verdadera carrera burocrática;
- 2) La costumbre de premiar los servicios políticos con cargos públicos;
- 3) La proscripción, por parte del partido dominante, de todos los grupos rivales en el desarrollo de la Administración Pública;
- 4) La tendencia de la élites gobernantes por ejercer un estricto control sobre el gobierno, impidiendo, en perjuicio de la Administración Pública, las transformaciones socioeconómicas.

Ocasionado todo ello, porque el constante intervencionismo de Estado domina los aspectos principales de la vida moderna y asume-

responsabilidades que afectan vitalmente a la sociedad. Ningún acto de la vida privada deja, por una u otra causa, de verse afectado por las decisiones gubernamentales y en particular por su acción política, que en forma directa y activa afecta toda la vida social.^{9/}

D) LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA

Tanto la Administración Pública como la privada persigue - una coordinación sistemática y efectiva que le permita cumplir con un fin determinado. Su actuación está encaminada a alcanzar los mejores resultados posibles. Realizan, para la consecución de sus propósitos, una serie de actuaciones para realmente alcanzarlos: Una planificación, una adecuada capacidad económica, una línea de organización, -- una efectiva dirección, una realización concreta de sus fines o ejecución y un control de lo realizado.

En los dos ámbitos surge la necesidad de una buena administración, es decir, planificar, programar y ejecutar sus operaciones - para el logro de objetivos predeterminados.

Pero esta organización o administración varía absolutamente

^{9/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Editorial Porrúa.- México, 1972. Pág. 66.

en cuanto sus fines. Mientras que en el sector privado se reúnen capitales y esfuerzos con un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en el sector público se persiguen metas más amplias y desinteresadas en beneficio del interés general.

Ahora bien, existen un conjunto de principios que son de aplicación en las dos esferas. Estos principios se reducen a la eficacia y productividad. Existen, asimismo, distinciones entre la administración pública y la privada. La Administración Pública tiene lo que se ha denominado como el monopolio de la violencia, de la coacción que no tiene el sector privado.

La Administración Pública, a diferencia de la privada, en beneficio del interés general está obligado, en muchos casos, a prestar el servicio, aunque su rendimiento sea deficitario, porque es preciso prestarlos. Correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.^{10/}

Así pues, la Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: Un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedi-

^{10/} J. Antonio García-Trevijano Fos. Tratado de Derecho Administrativo I. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1971. Pp. - - 192-4.

••••• mientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de -
las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y
los derechos de los particulares.^{11/}

Aunque las dos administraciones trabajen bajo principios de
administración y organización técnica, existen grandes diferencias:

- 1) La Administración Pública está enfocada de una manera -
conciente y directa hacia el interés público. La Admi-
nistración Privada está orientada a la obtención de be-
neficios.
- 2) La Administración Pública está obligada a cumplir con -
normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad-
de un organismo superior. La Administración Privada, -
bajo su propia convicción, obra para un mejor resultado
de sus funciones.
- 3) La Administración Pública persigue la satisfacción de -
los intereses generales. La Administración Privada es-
tá orientada con fines de lucro.
- 4) La Administración Pública trata de alcanzar sus objeti-
tivos sin importarle que sus gastos sean recuperables.-
No hay relación entre ingresos y gastos. Los objetivos
de la Administración Privada se dirigen únicamente a la
mejor obtención de beneficios, no comprometiendo sus re-
cursos económicos para su logro.

Creemos, para concluir, que el elemento esencial de diferen-
ciación, está en que la Administración Pública es una administracón-

^{11/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Ed. Porrúa. Mé-
xico, 1972. Pág. 55.

de asuntos que no podemos valorar por un cálculo económico.^{12/}

Paul H. Appleby,^{13/} nos precisa la importancia de esta diferenciación, al decir: "...es sumamente difícil precisar con claridad los factores determinantes de que el gobierno sea diferente de toda - otra actividad en la sociedad. Pero esa diferencia es un hecho y - - creo que es tan considerable, que la similitud entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que la existente entre esas otras formas. Quien no esté dispuesto a reconocer este hecho no podrá ni siquiera empezar a estudiar los asuntos públicos con provecho alguno ni seriedad de propósitos".

E) OBJETIVOS E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN GENERAL

Los objetivos o finalidades de la Administración Pública, - como ya se ha mencionado, son muy amplios y de diversa índole pero todos enfocados directamente en el sostenimiento de la función del Estado bajo los criterios de eficiencia y economía.

^{12/} Ludwig Von Mises. Administración Pública. Ed. F. Trillas, S.A. México, 1967. Pp. 69-73.

^{13/} Paul H. Appleby. Administración Pública. Ed. F. Trillas, S.A.- México, 1967. Pág. 75.

Es preciso que asentemos la importancia de sus objetivos, -
dado que no podemos imaginar siquiera la existencia de un Gobierno --
sin una eficiente organización administrativa. Además de que dicha -
organización, dentro del Estado moderno, no es sólo responsable de la
formulación organizacional, sino su actividad se ha ampliado hasta la
ejecución de la política pública.

Los objetivos actuales de la Administración Pública, en re-
lación a los aspectos actuales de nuestra vida económica y social, se
se han ampliado considerablemente en los últimos años: por la suma --
creciente de actividades estatales; porque muchas formas de actividad
que anteriormente se dejaban al libre campo de la empresa individual-
o privada, han pasado a ser materias de interés público; por la crea-
ción constante de instituciones u órganos públicos; por el propio cre-
cimiento del personal burocrático y, sobre todo, por los numerosos y
graves problemas sociales y económicos.

Desarrollo que exige la aplicación de mecanismos ade-
cuados y personal capaz de llevar a cabo estas nuevas tareas.

Motivos que impulsan al gobierno, a través de una adecuada-
Administración Pública, a procurar los sistemas más eficaces que lo--
gren la realización de los objetivos generales, por medio de los cua-
les se logre la deseada estabilidad y seguridad de los medios de vida
para toda la gente.

Però este ~~no~~ quiere decir que nunca hayan existido medios -
administrativos, sino todo lo contrario, han existido siempre desde -
que el hombre comenzó una vida civilizada y ordenada. Mas bien, lo -
que se requiere es un nuevo aparato administrativo que logre definitiu-
vamente la realización de los objetivos del gobierno.

Lo que importa es que el gobierno sea dirigido económica y
eficientemente; objetivos que sólo pueden alcanzarse mediante el estuu-
dio científico y el descubrimiento y aplicación de los principios prou-
pios de la administración.^{14/}

El profesor Serra Rojas ^{15/}, nos indica que las funciones de
la administración Pública, unas son en provecho directo de la colectiu-
vidad, como la atención de los servicios públicos, la policía, la de-
fensa, etc. En tanto que otras se refieren al uso interno o propio -
de la administración como el manejo del personal administrativo, la -
contabilidad, la planeación presupuestal, la documentación y otros --
análogos. Actividades que a nuestro criterio directa o indirectamenu-
te afectan la prestación de los servicios públicos en beneficio de la
sociedad.

^{14/} Dwight Waldo. Estudio de la Administración Pública. Aguilar, -
S.A. Segunda edición. Madrid, 1964. Pág. 81

^{15/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Porrúa Hnos. y -
Cía, S.A. México 1972. Pág. 60.

Asimismo, nos explica que de acuerdo con la doctrina administrativa, la Administración Pública reconoce diversos objetivos esenciales:

- a) Funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea, cuáles son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos.
- b) Determinación del comportamiento de los agentes de la administración;
- c) El presupuesto como programa de la administración;
- d) La responsabilidad social de gobernantes y gobernados, y
- e) Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país.

Objetivos que permitirán el desarrollo de las grandes entidades laborales, culturales, comerciales e industriales de nuestro país; remediar la actuación irregular de los funcionarios al servicio del Estado; allegar eficaz y adecuadamente los servicios públicos a las gentes y lograr la integración de gobernantes y gobernados bajo un mismo ideal o propósito: La fijación de la correcta política administrativa.

El Estado al encauzar estas empresas de mayor magnitud, demanda una administración capaz de desarrollar su actividad con celeridad y acierto, provocando la aplicación de nuevas técnicas de organización y, fundamentalmente, la educación de los administradores para

una mayor comprensión o sensibilización de la importancia de su conducta; aspecto sumamente importante, porque es el medio por el cual -- finalmente se decidirá la aplicación del método adecuado para resolver los problemas administrativos.

La realización de los objetivos se logra a través del desarrollo de las funciones propias de la administración. El profesor -- Bernard Gournay, distingue cuatro categorías de funciones:

- a) Las funciones de soberanía, en las que se incluye la de fensa, las relaciones exteriores, la policía y la infor mación;
- b) Las funciones económicas como ingresos y egresos del Es tado, crédito, productividad, agricultura, industria;
- c) Las funciones sociales como salubridad y asistencia, -- alojamiento y urganismo, derecho social, redistribución de la renta, alimentación, etc.;
- d) Las funciones educativas y culturales como la investiga ción científica pura, la enseñanza general, técnica-ar-tística, deportiva de niños y adolescentes y el fomento cultural.

Concretamente las funciones administrativas por las cuales se materializan los objetivos de la administración Pública y que sostienen la generalidad de los teóricos en la materia, se reducen a:^{16/}

^{16/} Dimock. Administración Pública. Unión Tip. Ed. Hisp-Amer. Mé-xico, D.F. Pág. 11.

- a) Metas: Lo que debe hacerse: cómo hacerlo;
- b) Planificación: Determinar los pasos mediante los cuales se pueden alcanzar las metas u objetivos;
- c) Decisión: Determinar prioridades y decidir entre diferentes métodos;
- d) Organización: Por niveles y por unidades dando a todos los componentes una tarea, de suerte que cada uno tenga un campo de acción definido;
- e) Personal: Contratarlo; estudiar sus motivos y razones - así como las relaciones humanas en todos los niveles; -
- f) Presupuestos y finanzas: Estudiar el costo de los planes para tener una norma de control y de decisión;
- g) Compras y abastecimientos: Generalmente es una función-centralizada;
- h) Dirección: Planificación del programa y de la dinámica-de la dirección;
- i) Coordinación: Sincronizar el programa y evitar duplicación de esfuerzos;
- j) Supervisión: Dirigir el trabajo de los demás;
- k) Control: Determinar si la empresa cumple sus fines, si está en su debido tiempo y si tiene eficacia; y
- l) Relaciones Públicas: Explicar el programa a todos los interesados para que los servicios tengan una buena acogida y puedan mejorarse.

Es así como el proceso administrativo hace posible la realización de los objetivos de la Administración Pública. De su breve -- análisis hemos comprendido que sus fines se cumplen a través de una -- organización idónea, es decir, por medio "de una administración técni-- camente eficiente, éticamente encauzada y apoyada en una definida y --

...justa política social".^{17/}

Actualmente, por los problemas demográficos, económicos y culturales, su importancia se ha acrecentado; es necesaria para emprender políticas administrativas de alcance social que permitan aprovechar al máximo los recursos humanos y materiales con que se cuenta. Propósito que lograremos sólo mediante la aplicación de los adelantos técnicos y científicos que trata de implantar la moderna Administración en función del bien común, para corregir los errores y diferencias que hasta ahora aquejan al Pueblo por una actividad ineficaz por parte del Estado, y establecer una política de Gobierno que destierre definitivamente a la mala administración, así como a los malos administradores, para no seguir sacrificando la satisfacción de los intereses generales.

Así pues, no es sólo importante, sino necesaria una eficiente administración pública, para que el Estado pueda emprender nuevas y mayores tareas.

"En resumen una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor a los intereses del país".^{18/}

^{17/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Ed. Porrúa. México, D.F. 1972. Pág. 67.

^{18/} Informe Presidencial. Año de 1966.

F) OBJETIVOS E IMPORTANCIA RELATIVOS A LA MATERIA PENAL

La procuración de justicia no sólo obedece al cumplimiento de disposiciones jurídicas penales.

Depende, con mucho, del criterio administrativo como se aplica.

Resulta difícil pensar siquiera en un aparato administrativo que por mínima responsabilidad que tenga, no posea, para llevar al cabo sus objetivos, una primaria regulación. La que se hace más importante en una entidad pública a la que le corresponde decidir la libertad; en una institución que trabaja por hombres y se dirige a hombres, porque es humana; en una dependencia que procura justicia, y -- por tanto sea la representante de la sociedad.

Es pues, esencialmente importante, en este caso para la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, -- una correcta estructura orgánica y un adecuado funcionamiento, para -- con ello realmente cumplir con sus tan importantes atribuciones.

Si nos fijamos detenidamente en sus facultades, veremos que cada función, que cada oficina, que cada funcionario o empleado, necesita de elementos administrativos establecidos adecuadamente y con -- propiedad.

¿Cómo podría la Procuraduría investigar los delitos de su --

competencia, ejercitar la acción penal, aportar las pruebas y promover todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculcados, si, a manera de ejemplo, la Policía Judicial de la propia institución no está debidamente capacitada en el desarrollo de sus funciones; si no está prevista la división de actividades en grupos especiales de arrestos, de cateos, de aprehensiones, o en grupos especiales de homicidios, robos, delitos sexuales, etc.; si no estuviera desconcentrada en las Agencias Investigadoras del Ministerio Público, para con ello hacer llegar a la procuración de justicia a todos los habitantes del Distrito Federal y de los Territorios?.

Por estas razones, se hace necesario para cualquier institución que administra justicia. (Procuraduría General de la República, Procuraduría del Distrito Federal y de los Estados miembros de la Federación), la aplicación de los sistemas que la moderna administración les aporta, para lograr que los servicios públicos que ofrecen sean cada día más pronto y eficaces.

Su aplicación traería como resultados inmediatos la fijación de correctas políticas de actuación; una adecuada organización, de tal suerte que cada empleado de la institución tenga un campo de acción definido y, a través de los mínimos trámites burocráticos, realicen sus funciones con agilidad y al día; una administración del personal por medio de la cual se pueda reclutar a las personas más capa-

citadas, implementar su desarrollo y sensibilizarlos con respecto a -
la importancia de sus funciones; el debido control presupuestario y -
el correcto funcionamiento de la unidad de compras y abastecimientos,
para que, mediante su regularidad, se disponga de los recursos mate--
riales necesarios; una real coordinación entre las unidades adminis--
trativas que componen a la Institución, para sincronizar los progra--
mas y evitar duplicación de esfuerzos, y, finalmente, al través de -
una supervisión y control, determinar si la Institución cumple con --
sus fines, si tienen eficacia y así poder mejorarlos.

Mediante la aplicación de las formas, técnicas y sistemas -
administrativos en la Procuraduría General de Justicia del Distrito y
Territorios Federales, se lograría implementar su incipiente descon--
centración administrativa que sufrió a raíz de la descentralización -
del Departamento del Distrito Federal, y que se centró fundamentalmen--
te en la Dirección General de Averiguaciones Previas, en las demás --
unidades administrativas de la Institución.

A nivel de personal es también esencial su aplicación, debi--
do a que, y esto es definitivo, la imagen que de la Institución se --
tiene se forma a través de sus empleados. Este aspecto tan importan--
te vendría a solucionar graves deficiencias en la celeridad y perfec--
cionamiento de los trámites que se realizan, mediante el desarrollo -
de mecanismos de control, de supervisión, de capacitación y desarro--
llo, de calificación de méritos y de estímulos y recompensas, para -

exaltar el interés del personal en el desarrollo de sus funciones, es estimular su colaboración recíproca y lograr el tan deseado cambio de imagen del empleado.

"La corrupción no se combate exitosamente sólo con medios represivos, como las leyes de responsabilidades, sino que requiere, además, de desarrollar una "mística del servicio público", de medios preventivos que eviten o reduzcan la posibilidad de que se generen las acciones inmorales. La aplicación de técnicas administrativas en la selección de funciones, en el diseño de procedimientos de control, en la política de compras, en la toma de decisiones, en la supervisión de personal, etcétera, son un remedio preventivo; en cambio su ausencia es una tentación o una invitación a la inmoralidad".^{19/}

Por citar un ejemplo, concretamente en la Procuraduría del Distrito, no nos explicamos cómo los empleados de las Agencias Investigadoras del Ministerio Público, no conozcan la técnica del interrogatorio y no manejen con absoluta capacidad el procedimiento penal. Así como en este caso, hay otras categorías de personal en las que requiere de conocimientos técnicos, científicos o profesionales. (Servicios Periciales, Policía Judicial, Control de Procesos), cuyo co-

^{19/} Miguel Duhalt Krauss. Administración Pública y Desarrollo . Ed. U.N.A.M. México, 1970. Págs. 121-122.

recto desenvolvimiento exige la implementación de cursos de capacitación y desarrollo del personal.

Los problemas sociales y económicos que trae aparejado todo crecimiento demográfico, ocasionan la modificación en la estructura interna de cualquier institución. El Ministerio Público no podía dejar de asimilar sus efectos, por lo que sufrió paulatinamente una sustancial metamorfosis en su primitiva formación. Nuevas oficinas, nuevas categorías de personal y mayores responsabilidades, pasaron a integrar a la que es hoy la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Ahora bien, todos y cada uno de esos cambios, no surgieron mediante un orden o con criterios uniformes con más o menos continuidad, lo que dio como resultados un incesante papeleo, una centralización de responsabilidades y, en muchos casos, duplicación de esfuerzos; problemas reales que hacen indispensable un desarrollo organizacional de la dependencia, para con ello acabar con los procedimientos mal diseñados; con los trámites legales innecesarios y anacrónicos; con la inadecuada distribución de la carga de trabajo; con la falta de adiestramiento de los empleados; con la falta absoluta de supervisión y controles, y con la ausencia de motivación, para corregir y adecuar su administración a las nuevas y crecientes necesidades.

Ante esta situación, podemos imaginar la aplicación de un --

sistema de administración por objetivos, mediante el cual se programen metas a corto, mediano y largo plazo relacionadas entre sí por sus resultados, es decir, a manera de ejemplo, que las unidades administrativas de la Institución fijen determinados objetivos, los que deben realizarse o cumplirse dentro de un ciclo de labores específico; con ello, se determinarán mejores políticas y lograrán mejores resultados, ya que a través de la observación y verificación, se pueden comprobar continuamente los resultados obtenidos con los planes iniciales y tener las medidas conducentes para asegurar su realización.

En suma, mediante la reforma administrativa de la Institución del Ministerio Público, se logrará una equilibrada distribución de facultades entre las diversas unidades, se precisarán sus atribuciones y se superarán anticuadas prácticas y procedimientos, al través del aprovechamiento permanente de las nuevas técnicas administrativas.

SEGUNDO CAPITULO
LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

- A) RASGOS GENERALES.
 - ā) DESARROLLO HISTORICO
 - b) ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
 - c) ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL
 - d) ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

- B) LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, EN MATERIA PENAL,
EN LOS NIVELES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

- C) FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.
 - a) LA CENTRALIZACION
 - b) LA DESCONCENTRACION
 - c) LA DESCENTRALIZACION

A) RASGOS GENERALES.

a) DESARROLLO HISTORICO.

Sin pretender llevar a cabo un completo examen del sistema administrativo en México, dada su complejidad y amplitud, nos limitaremos a asentar sus características generales, sin dejar de subrayar, desde luego, aquellos usos y prácticas que, por haberse institucionalizado, forman parte de la organización administrativa de nuestro país.

El análisis de la Administración Pública contemporánea, no sería posible, para realmente comprenderla, si dejáramos a un lado el examen de sus orígenes y desarrollo y su transformación en la base político-administrativa de México.

Las líneas generales del sistema administrativo en la Colonia dependían de un rígido control ejercido desde la Metrópoli, a base de un sistema administrativo que asegurara el más amplio control de todas las actividades coloniales en beneficio exclusivo del país colonialista^{20/}. Para ello se creó una compleja estructura orgánica, una red de funcionarios escalonados jerárquicamente bajo la dirección

^{20/} Enrique Velasco Ibarra. Administración Pública y Desarrollo. - U.N.A.M., México, 1970. Pág. 20.

inmediata del rey, una continua renovación del personal en los puestos fundamentales de carácter administrativo, eclesiástico y aún en las actividades económicas importantes. Complejo sistema orgánico -- dispuesto única y exclusivamente, en la obtención del mayor número de riqueza para la Corona Española.

Consumada la Independencia, comienzan a plantearse al país los grandes problemas nacionales; por una parte las clases poseedoras pretendían la continuidad de las formas jerárquicas de la organización administrativa colonial; por otra parte el pueblo pugnaba por su libertad e igualdad para alcanzar una democratización de la vida social.

La Administración, como consecuencia de la división de poderes, se convierte en una función del Poder Ejecutivo que radica en el Presidente de la República, sin combinarse ya con las funciones legislativas y judiciales; las Secretarías de Estado, centralizadas y responsables ante el ejecutivo, se convirtieron en depositarias de la -- administración pública.

Los Estados, a su vez, tendrán en adelante autoridad administrativa local, lo que trajo como consecuencia el fin de la centralización de funciones del período Virreinal.

No obstante, a pesar de las continuas reformas de la administración y a los esfuerzos para llevar su cometido, no fue posible

crear en esta etapa una organización administrativa lo suficientemente eficaz para proporcionar los servicios públicos básicos, principalmente a consecuencia de la inestabilidad política de esa época.

Los trastornos, los inconvenientes, los disturbios y las confusiones a que México se enfrenta en ese período de su historia -- del siglo XIX, que ha sido llamado de anarquía, son el resultado de encontrarse la sociedad entre dos ordenes, uno, el Colonial que no acaba de morir, y el otro el moderno, secular, que no acaba de nacer.^{21/}

Las Leyes de Reforma traen aparejado un cambio radical en la Administración Pública: El Estado deja de ser el brazo secular de la iglesia; se suprimen los fueros a fin de que privara el principio democrático de igualdad ante la Ley; se establecieron las bases para el funcionamiento de un verdadero sistema tributario.

En la etapa porfirista se mantuvieron en vigor las Leyes de Reforma, usadas, sin modificar la legislación, para sostener una política represiva ante el barniz de la "Paz Porfiriana".

John Kenneth Turner, al tratar la administración en la época

^{21/} Jesús Reyes Heróles. "La Iglesia y el Estado" México 50 años de revolución, vol. III, La Política. Fce. México, 1961. Pág.-345.

ca porfirista, dice: "La esclavitud y el peonaje de México, la pobreza y la ignorancia y la postración general del pueblo se deben, en mi humilde opinión, a la organización financiera y política que en la actualidad rige en ese país; en una palabra, a lo que llamaré "el sistema" del General Porfirio Díaz..."

Situación que culmina en el movimiento revolucionario de -- 1910, que se alzó por la lucha de nuevas relaciones sociales cargadas ya de un mínimo de justicia y por una nueva legislación que las regule.

Este nuevo orden de ideas, no podría dejar de producir sus efectos sobre la administración pública mexicana. Nuevos caminos, - nuevas estructuras administrativas necesitó implantar el gobierno para acabar, definitivamente, con el espíritu individualista que prevalecía, para erigir una nueva base económica y social. La administración pública recibe el impacto de éste nuevo énfasis y se ve enriquecido por nuevas tareas a desarrollar, en campos como la educación, el trabajo, la agricultura y las obras públicas.^{22/}

La Constitución de 1917 culminó con los esfuerzos por crear verdaderamente una base política administrativa, creando unidades ad-

^{22/} Enrique Velasco Ibarra. Administración Pública y Desarrollo. - U.N.A.M. México, 1970. Pág. 32.

ministrativas específicas con funciones determinadas y particulares, como en los casos siguientes: Crea una dependencia encargada de la aplicación y la ejecución de las leyes agrarias; establece la creación de comisiones regionales para la fijación de los salarios mínimos, compuestas por los trabajadores, patrones y del Gobierno; crea el consejo de salubridad general; se estipula la Organización del Ministerio Público.

Asimismo, establece una amplia organización administrativa, a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que nuestra ley fundamental prevee en su artículo 90.

Además, en su artículo 92, se refiere a una nueva clase de órganos administrativos: Los Departamentos de Estado.

El número y denominación de las Secretarías de Estado, desde la época de la Independencia, ha variado. Ha habido grandes modificaciones a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública, expedida por Venustiano Carranza el 13 de abril de 1917, hasta la ley vigente del 24 de diciembre de 1958, que será análisis de nuestro estudio en el capítulo de la centralización Administrativa Federal de México.

b) ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Administración Pública de México tiene como base de su organización jurídica y política la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 y representa el cuadro institucional surgido de un proceso revolucionario iniciado en 1910.

Las características fundamentales del Estado Mexicano, en cuyo contexto opera la administración pública nacional, pueden resumirse en la forma siguiente:

Constituye una república representativa, democrática y federal compuesta de estados libres y soberanos;

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los cuales se dividen en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial;

El Poder Legislativo Federal está representado por un Congreso General, integrado por dos cámaras: Una de diputados y otra de senadores;

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en la persona del Presidente de la República, quien lo ejerce a través de la Administración Pública Federal.

El Poder Judicial Federal se ejerce a través de la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito;

La Federación está constituida por 29 Estados, 2 Territorios y un Distrito Federal. Cada Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, el cual se rige por un ayuntamiento de elección popular.

Las autoridades de los ayuntamientos se constituyen por los presidentes municipales, los regidores y los síndicos.

Por lo tanto, de acuerdo con la organización jurídica y política de nuestro país, coexisten tres tipos de administraciones: La federal, la estatal y la municipal.

Los órganos que componen a la Administración Pública Federal Mexicana son los siguientes:

1. Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos (artículos-80 y 55 de la Constitución Política).
2. Consejo de Ministros (Artículo 29).
3. Secretarías de Estado (Artículo 90 y 93).
4. Departamentos de Estado (Artículo 92).
5. Procuraduría General de la República (Artículo 102).
6. Gobierno del Distrito Federal (Artículo 73, fracción VI, base 1a.).
7. Gobierno de los Territorios Federales (Artículo 73, -- fracción VI).
8. Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales (Artículo 73, Fracción VI, base 5a.).
9. Instituciones descentralizadas (Artículo 123, fracción-31, base 2a.).
10. Instituciones centralizadas y desconcentradas.
11. Empresas privadas de interés público.
12. Comisiones Administrativas intersecretariales.
13. Comisiones internacionales administrativas.
14. Tribunal Fiscal de la Federación.
15. Tribunal de Conciliación y Arbitraje de los Servidores-Públicos.

De conformidad con la Ley de Secretarías y Departamentos de

Estado en vigor, la Administración Pública Federal de México está formada por quince Secretarías, dos Departamentos de Estado y un Departamento del Distrito Federal. En los titulares de estas dependencias, delega el Jefe del Ejecutivo Federal las atribuciones que corresponden a los diversos ramos de la administración y está facultado para nombrarlos o removerlos libremente.

Forma parte también del cuadro institucional del Estado el Procurador General de la República, con funciones de carácter ejecutivo y de naturaleza consultiva al actuar por ley como consejero del Presidente de la República.

El cuadro institucional del Gobierno se integra, además, por un numeroso grupo de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Las Secretarías dependientes del Ejecutivo Federal están constituidas, como lo previene la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por los funcionarios superiores: un secretario, uno o varios subsecretarios y un oficial mayor, y se completa su estructura orgánica con las direcciones generales, departamentos, oficinas y secciones, las cuales tienen a su cargo funciones cuya distribución se encuentra establecida por el Reglamento Interno de cada dependencia.

Los departamentos de Estado se integran por un jefe, que --

acuerda directamente con el Presidente de la República, uno o varios secretarios generales y un oficial mayor. Responden en lo demás, a una estructura administrativa similar a las secretarías de Estado.

Nos interesa analizar de manera especial, aunque muy brevemente, la función del Departamento del Distrito Federal, porque la -- Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, tema central de este trabajo, guarda una estrecha relación con esta dependencia en los términos del artículo 73, fracción VI, base 5a. de la Constitución y el artículo 7 de la Ley Orgánica del propio Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, atiende a los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del territorio metropolitano de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sobre la base de la directa participación ciudadana en relación con los asuntos de gobierno en esta entidad y conforme a las normas de la descentralización administrativa, cuyo proceso se lleva a cabo a través de sus delegaciones.

El referido artículo 7 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, nos señala que "En los términos del artículo 73, fracción VI, base 5a. de la Constitución, el Ministerio Público del Distrito Federal está a cargo de un Procurador General que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y -

acuerda directamente con el Presidente de la República, uno o varios secretarios generales y un oficial mayor. Responden en lo demás, a una estructura administrativa similar a las secretarías de Estado.

Nos interesa analizar de manera especial, aunque muy brevemente, la función del Departamento del Distrito Federal, porque la -- Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, tema central de este trabajo, guarda una estrecha relación con esta -- dependencia en los términos del artículo 73, fracción VI, base 5a. de la Constitución y el artículo 7 de la Ley Orgánica del propio Departamento del Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, atiende a los servicios públicos generales y específicos que requiera la población del -- territorio metropolitano de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, sobre la base de la directa participación ciudadana en relación con los asuntos de gobierno en esta entidad y conforme a las normas de la descentralización administrativa, cuyo proceso se lleva a cabo a través de sus delegaciones.

El referido artículo 7 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, nos señala que "En los términos del artículo 73, fracción VI, base 5a. de la Constitución, el Ministerio Público del -- Distrito Federal está a cargo de un Procurador General que dependerá directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y --

removerá libremente. Si lo estimara conveniente al buen servicio, el Presidente de la República podrá disponer que el Procurador General - acuerde los asuntos de su competencia, con el Jefe del Departamento - del Distrito Federal.

En los asuntos de carácter administrativo y presupuestario - la Procuraduría General se regirá por las disposiciones de esta Ley, - y en los propios de su institución, por su Ley Orgánica".

La estructura administrativa del Departamento del Distrito - Federal, en atención a las reformas y adiciones de la Ley Orgánica - que motivaron su descentralización, sufrió una modificación a fondo - en su organización, cuyos cambios principales señalaremos a continua - ción:

Se fusionan las cuatro Secretarías Generales en dos: La de Gobierno y la de Obras y Servicios las que, con la -- Oficialía Mayor, constituyen los órganos superiores de - acuerdo directo con el Jefe de Departamento.

Desaparecen las Direcciones Generales de Gobernación, Ser - vicios Legales, Servicios Generales, Abastos y Mercados, Acción Cultural y Social y la de Instalaciones Olímpicas.

Su organización interna quedó integrada por la Contralo - ría General y las siguientes Direcciones Generales: De - Tesorería; Jurídica y de Gobierno; de Servicios Sociales; de Trabajo y Previsión Social; de Servicios Médicos; de - la Habitación Popular; de Ingeniería de Tránsito y Trans - portes; de Servicios Urbanos; de Programación y Estudios Económicos; de Planificación; de Obras Públicas; de - - Obras Hidráulicas; de Aguas y Saneamiento; de Organiza - ción y Métodos; de Policía y Tránsito; de Información y Análisis Estadísticos; de Servicios Administrativos y, - de Relaciones Públicas.

Se establece la Procuraduría de Colonias Populares.

Se precisa la Jurisdicción de las 16 Delegaciones, que integran el Distrito Federal, y se definen las normas para llevar a la práctica la descentralización de las operaciones administrativas, en base a las atribuciones que señala la citada Ley, los reglamentos u otras disposiciones de orden jurídico.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, sufre, asimismo, un cambio en su estructura orgánica durante el actual régimen: se establece la Oficina de Supervisión y Quejas para hacer más fluido el trámite, perfeccionar las averiguaciones y atender con más prontitud las quejas del público; se instala el Instituto de Capacitación Criminalística.

Consideramos que su desconcentración administrativa es el cambio más importante que ha observado la Institución de referencia en lo largo de su historia; tomando en cuenta la reelevancia de tal transformación administrativa y por ser ésta el tópico primordial de la presente tesis, dejamos su estudio para otro apartado de ésta.

c) ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL.

Sin tratar de explicar detalladamente los motivos históricos y políticos que dieron forma a nuestra organización actual, dada su amplitud y fundamentalmente por razones de nuestro estudio, nos referimos brevemente a las disposiciones constitucionales que precisan-

nuestra forma particular de gobierno, concretamente a la Federación.

El artículo 40 de nuestra Carga Magna establece que "es voluntad del Pueblo Mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Artículo que dispone nuestra forma particular de gobierno - que, como ya mencionamos, está formado por un gobierno federal, los - gobiernos de las entidades federativas y, como base de nuestra organización política, al municipio.

Así pues, la federación está constituida por 29 estados, 2 territorios y un Distrito Federal, como nos lo indica el artículo 43 de la propia constitución que nombra a cada uno de los 29 estados y 2 territorios, y el artículo 44 de la misma disposición que se refiere a la composición territorial del Distrito Federal.

Cada Estado tiene como base de su división territorial y de su organización política administrativa, al Municipio Libre, el cual se rige por un ayuntamiento de elección popular. Sobre esta organización el artículo 115 de la constitución nos indica: "Los Estados - - adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territo- -

rial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...", que será tema posterior de nuestro estudio.

Cada entidad federativa cuenta con sus tres poderes: El legislativo, el ejecutivo y el judicial. El poder ejecutivo, representado por el gobernador, es la autoridad máxima, quien no podrá durar en su cargo más de 6 años y cuyo origen es la elección popular. Hay además, un secretario general, un tesorero, y a veces un oficial mayor, todos ellos forman el estado mayor de la burocracia estatal. Abajo de ellos en la línea operativa encontramos diversas dependencias, a veces se denominan departamentos, a veces direcciones, encargados de los servicios fundamentales del gobierno estatal: Obras públicas, educación, trabajo, agricultura, etc. Así como una procuraduría de justicia local. Es así como está dispuesta la organización administrativa de los estados, cuya actividad está delimitada bajo la autoridad central del gobernador.

Si bien es cierto que el Municipio Libre es la base de nuestra organización política, también lo es que, a nuestro juicio, el Estado es la institución político-administrativa que tiene contacto más íntimo con los problemas económicos, sociales, y de toda índole de nuestra población, y de cuya buena actuación depende con mucho el desarrollo económico de su entidad.

Al analizar la Constitución Política Mexicana, encontramos-

BIBLIOTECA CENTRAL
U. N. A. M.

conceptos claros y precisos sobre la importancia del municipio en la vida política de nuestro país. Sobre el estado, en sus artículos del 115 al 122, se precisa la forma que deberán adoptar para su régimen interior; se habla de la elección de los gobernadores, de sus prohibiciones, del respeto a las leyes Federales, pero en ninguna disposición se señalan las obligaciones y responsabilidades de los gobiernos de los estados encuancto al desarrollo económico de su comunidad.

Sentimos que su importancia es innegable, inclusive para el propio desarrollo económico de los Municipios, en virtud de que es el estado quien determina los ingresos por los cuales se atenderán las necesidades municipales, como lo dispone la fracción II del artículo 115 constitucional: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

En cuanto al origen puramente administrativo de los estados como entidades libres y soberanas en todo lo concerniente a su régimen interior como dice la constitución, hemos de señalar que sería inconcebible dirigir los destinos de un vasto país, o por pequeño que fuere éste, desde una entidad rectora central. "No habría capacidad humana ni técnica para poder llegar hasta cualquier rincón del país y ver por el mínimum de satisfactores a los habitantes. Es por ello -- que tiene su razón de ser la existencia de nuestros estados como enti

dades político-administrativas".^{23/}

Este definitivo fundamento envuelve a la actividad del estado en una esfera administrativa de suma importancia, ya que perseguir el total aprovechamiento de los recursos naturales, financieros, humanos y técnicos, con el fin de satisfacer las necesidades de su región, obliga la aplicación, por parte de los funcionarios estatales, de métodos o sistemas administrativos que lo hagan factible. No cabe duda que los estados están tratando de cambiar sus planes y programas administrativos, aunque en realidad no han podido rebasar los problemas económicos y políticos que les han impedido un desarrollo integral de sus regiones. Por una parte sus escasos recursos financieros, los han obligado tan sólo a colaborar en los programas de la federación. "A veces contribuyen en los costos, a veces se acercan a la federación en distintas formas y maneras; expresan sus necesidades y lo gran, de la misma, apoyo y ayuda, en términos financieros o en términos de obra. El estado de la República que hubiere querido atenerse exclusivamente a sus propios recursos, muy poco hubiera podido lograr en términos de desarrollo. Los mayores alcances se han derivado de una mayor colaboración entre federación y estado"^{24/}. Por otra parte,

^{23/} Gustavo Martínez Cabañas. Administración Pública y Desarrollo.- Ed. U.N.A.M. México, 1970. Pág. 45.

^{24/} Gustavo Martínez Cabañas. Administración Pública y Desarrollo.- Ed. U.N.A.M. México, 1970. Pág. 45.

la influencia política de los programas de la federación, principalmente de la Presidencia de la República, han hecho que los gobiernos de los estados y ya no digamos los municipios, insistimos, se han resignado a seguir a la federación en sus programas.

No obstante que la influencia de los factores políticos han determinado en gran medida el limitado desarrollo de las entidades federativas, es principalmente la falta de recursos económicos la que detiene el avance de los estados en todos sus sectores. Pablo González Casanova, nos señala que "...desde el punto de vista económico, - la concentración hacendaria tiene como función el disponer de recursos escasos con perspectiva nacional. Es la base de cualquier programa y el requisito mínimo de la planificación. Pero como es obvio, a esta concentración de recursos de la Federación corresponde una concentración de funciones públicas y un poderío innegable del Centro, - así como al raquitismo de las haciendas estatales, corresponde una debilidad política estructural".^{25/}

El mismo Maestro González Casanova fundamenta su argumentación mediante los siguientes datos: "Si tomamos datos publicados por el Banco de México en 1966, encontramos que la Federación disponía de

^{25/} Pablo González Casanova. La Democracia en México, México. Ed. Era. Pág. 22.

41,839 millones de pesos en términos de recursos; esto equivalía en aquel año a 83.4% del total. El conjunto de los Estados y Territorios llegaba a 4,438 millones de ingresos, o sea el 8.9%; el Distrito Federal a 2,554 millones, con 5.1% (nótese que es casi la mitad de todos los Estados juntos). Y lo que es realmente sintomático, por no emplear otro calificativo, todos los municipios del país apenas llegaban a 1,310 millones de pesos, o sea el 2.6% del total".

Ante este cuadro que se nos presenta y ante la imposibilidad de vencer, por ahora, a la directriz económica y política de la Federación hacia los Estados, éstos deben tratar de modificar sus estructuras administrativas para hacer frente a los problemas del desarrollo. Deben preocuparse por adecuar sus planes, sus metas, sus programas en la realidad económica, política y social vigente, para fijar una correcta política administrativa. Deben fijarse en los métodos administrativos que les aporta la moderna Administración Pública, para lograr un funcionamiento técnico de sus organismos públicos; para remediar la deficiente actuación de sus funcionarios y empleados; para proporcionar de la mejor forma los servicios públicos; para hacer frente a sus problemas.

d) ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

En el tema de Administración Pública Estatal, nos referimos

al Municipio Libre como la institución base de la organización política y administrativa y de la división territorial en la República, y como la institución política que se encuentra más cercana a los habitantes del país y la que está más estrechamente ligada a sus intereses.

Los tratadistas nos indican que la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio. Esta descentralización por región "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".^{26/}

Sobre el problema relativo al origen de la organización municipal, pensamos que aparece por la reunión natural de familias en una porción determinada del territorio nacional. Agrupación a la que el Estado inviste de personalidad, si reúne, como requisitos indispensables para su creación, una autonomía económica, política y jurídica.

Desde nuestro punto de vista, las razones que han conducido a este régimen municipal o de descentralización regional, consisten -- fundamentalmente en la organización en comunidades de nuestro territo

^{26/} Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1971. Pág. 207.

rio nacional, para lograr una participación más directa del pueblo en los negocios públicos que le afectan. Esta organización lo permite - porque da oportunidad a los ciudadanos de designar a sus autoridades - y les concede, asimismo, la posibilidad de llegar a ser electos. Esto da como consecuencia una mejor actuación del Estado en la dotación de los servicios públicos necesarios.

Antes de analizar la composición interna de los municipios, debemos señalar que "el Municipio no constituye una unidad soberana - dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es - una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".^{27/}

Nuestra Constitución la define dándole autonomía, gobierno-interno propio, autodeterminación. No existe ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado. El Municipio es - una institución eminentemente democrática, que surge del voto popular directo; los miembros del Ayuntamiento, que son las autoridades del - Municipio, son electos por el pueblo.

^{27/} Gabino Fraga. Derecho Constitucional. Ed. Porrúa, S.A. México, - 1971. Pág. 208.

El artículo 115 constitucional es el precepto básico que da fisonomía a la organización Municipal, bajo los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los -- Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, -

la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residen habitual o transitoriamente".

De acuerdo con lo señalado por este artículo, los órganos de representación del Municipio están constituidos por un organismo con facultades de decisión y de consulta, de elección popular: El Ayuntamiento. Se integra con el presidente municipal, los regidores, los síndicos y órganos consultivos.

El presidente municipal o alcalde es de elección directa y constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las disposiciones del Ayuntamiento. Los regidores y los síndicos, son órganos que auxilian al presidente municipal en el desempeño de sus funciones. Los órganos consultivos también lo auxilian en el desempeño de sus labores, a través de comités de planificación, de auxilio, etc.

Además, sin interferir con sus funciones, los municipios --

pueden auxiliarse para la realización de sus fines sociales, de la acción privada. Las juntas de mejoramiento cívico, moral y material, - quedan incluidas en esta categoría de actividades, pero no como organismos públicos que limiten la autonomía municipal. Es un absurdo - llamar a estas juntas "ayuntamientos federales".^{28/}

La hacienda municipal, como lo indica la fracción II, del artículo 115 en cuestión, se rige por una ley de ingresos que es aprobada por el congreso legal de los estados, es decir, que aunque el municipio está dotado de autoridad y libertad para gastar, no tiene libertad para fijar sus ingresos. Esta limitación o restricción provoca el principal problema económico de los municipios, ya que los gobiernos locales reducen considerablemente sus ingresos en función de sus programas.

Siendo el Municipio una organización de servicios para el pueblo, le corresponden grandes y crecientes responsabilidades, tiene que cuidar el orden público, tiene que ver del mantenimiento, conservación y condiciones de vida de las ciudades.

Sobre este aspecto el maestro Jorge Olivera Toro^{29/}, nos in

^{28/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. I. Ed. Porrúa, -- S.A. México, 1972. Pág. 590.

^{29/} Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. México, - 1963. Pág. 114.

dica que son facultades del Municipio mexicano:

a) Administración de los intereses locales, cuya satisfacción se realiza mediante la municipalización de los servicios, sistema que tiene como ventajas el menor costo de los servicios, su regularidad y la reversión de las utilidades en bien del propio servicio, - al través de la actividad privada sobre una base comercial, que permite, en muchos casos, prestar los servicios con mayor eficiencia técnica y humana.

b) Manejo de la hacienda municipal. El manejo de su patrimonio está en relación con los bienes de su propiedad.

c) Primera autoridad política del lugar. Con este carácter auxilian a las autoridades estatales y federales en las disposiciones que a ellas interesan. Fundamentalmente es auxiliar en la función electoral, perdiendo con ello su autonomía.

d) Colaboración en materia educativa.

Esta serie de cargas pesan sobre la muy débil hacienda municipal. Peso que aumenta a medida que crecen las poblaciones y con -- ello la cantidad y calidad de los servicios: Los servicios públicos-- de saneamiento, agua potable, jardines, alumbrado, cementerios, mercados, de policía, de comunicaciones, educativos.

Ahora bien, la inmensa mayoría de nuestros municipios no -- tienen recursos suficientes para proporcionar estos servicios, ni me-- nos aún cuentan con una organización administrativa eficiente. Pero-- en este caso no es posible exigirle al municipio una mayor organiza-- ción y por consecuencia mejores servicios públicos, debido a los pre-- carios recursos con que cuenta. Es casi imposible que nuestros muni-- cipios puedan programar su desarrollo. "Resulta imperativo que los - municipios cuenten con mayores recursos; para que esto suceda habría-- que satisfacer las necesidades urgentes e inmediatas de los erarios - de los Estados, primer competidor del municipio, y abrir un poco las-- llaves de la corriente de ingresos, para que el municipio pueda con-- tar con mejores posibilidades económicas".^{30/}

Esta situación nos motivó a decir en el tema anterior que - si bien el Municipio es la autoridad más cercana a los habitantes del país y que fue concebida por los Constituyentes de 1917 como la insti-- tución base de la organización política y administrativa de los Esta-- dos, en la realidad, ante la imposición económica y política de los - gobiernos de las entidades federativas, es solamente a través del Es-- tado como se puede programar el desarrollo económico de los munici-- pios. Es necesario que las entidades transfieran una buena parte de-

^{30/} Gustavo Martínez Cabañas. Administración Pública y Desarrollo.- Ed. U.N.A.M. México, 1970. Pág. 60.

de sus recursos a los municipios y que se logre una mayor participación económica de la federación, para posteriormente lograr la tecnificación de su administración y de su material humano, y poder así atender las necesidades de su región.

B) LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO, EN MATERIA PENAL, EN LOS NIVELES FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

a) ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

ATRIBUCIONES:

Las atribuciones de la Procuraduría General de la República se encuentran previstas en los artículos 21, 102 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica -- del Ministerio Público Federal.

El artículo 21 constitucional dispone 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.

El artículo 102 constitucional establece: La ley organizará el Ministerio Público Federal presidido por un procurador general, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público Federal la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expédita; 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 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.

El artículo 107 constitucional señala que el Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo en que, a su juicio, exista interés público, y como facultad especial le otorga la de denunciar ante la Suprema Corte de Justicia las tesis contradicto-

rias sustentadas por los tribunales colegiados de Circuito o las salas de la Corte.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, que reglamenta el artículo 102 constitucional, en su artículo 1o. señala al Ministerio Público Federal las siguientes atribuciones:

1. Perseguir los delitos del orden federal con el auxilio de la Policía Judicial Federal, practicando las averiguaciones previas penales necesarias, en las que debe aportar las pruebas de la existencia de aquéllos y las relativas a la responsabilidad de los infractores;
2. Ejercitar ante los tribunales la acción penal que corresponde por delitos del orden federal, pidiendo la aprehensión o comparecencia de los presuntos responsables; buscar y aportar las pruebas que demuestren la existencia de tales infracciones, así como la responsabilidad de los inculcados, formulando oportunamente las conclusiones que procedan;
3. Recibir las manifestaciones de bienes; investigar por denuncia o de oficio los casos de enriquecimiento inexplicable de los funcionarios y empleados de la Federación procediendo a su consignación cuando se acredite que hay motivos para presumir, fundadamente falta de probidad en su actuación y de acuerdo con el procedimiento que señala la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación;
4. Representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios, en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceristas;
5. Intervenir en los juicios de amparo conforme a la ley relativa.
6. Informar al Procurador de las violencias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que cometan las autoridades federales o locales;

7. Promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y expédita, y
8. Las demás consignadas en la Constitución y leyes que de ella emanen.

En suma, concluimos que, fundamentalmente, el Ministerio Público Federal tiene asignadas las facultades siguientes:

- a. Persecución de los delitos. La persecución de los delitos del fuero federal, tiene su base jurídica en los artículos constitucionales 21 y 103; el primero le otorga la facultad persecutoria y el segundo le señala su competencia.
En cumplimiento de sus atribuciones ejercerá las acciones penales correspondientes, y exigirá la responsabilidad civil o penal que sea procedente.
- b. Asesorar al Gobierno en materia jurídica. El Ministerio Público Federal es un asesor del Gobierno en materia jurídica, como asesor jurídico del Gobierno, emitirá su consejo al Presidente de la República, a los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativos y Jefes de Establecimientos Públicos y Organismos descentralizados creados por una ley federal, que no estén sujetos al control de alguna Secretaría o Departamento. (Artículo 41).
- c. Representar a la Federación ante los tribunales. El Ministerio Público Federal, representa a la Federación ante los tribunales protegiendo sus intereses e interviniendo en los conflictos de aquélla con las entidades federativas y en los que surjan entre ellas (Artículo 15, fracción VI de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal). De esta manera es una especie de litigante que comparece en juicio ante los tribunales.
- d. Intervención en el Juicio de Amparo. La intervención del Ministerio Público en el Juicio de Amparo, la delega la Constitución (Artículo 107, fracción XV), en el Procurador General o en el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto se designe.

Regularmente son los Agentes del Ministerio Público - -

quienes realizan los pedimentos procedentes en los ampa-
ros de que toma conocimiento la Suprema Corte de Justi-
cia de la Nación, y para ello la Ley Orgánica respecti-
va los organiza en grupos denominados: Penal, civil, ad-
ministrativo y del trabajo.

ESTRUCTURA ORGANICA

- 1.0. Procurador General de la República.
 - 1.0.1. Comisión Interna de Administración.
 - 1.0.2. Unidad de Organización y Métodos.
 - 1.0.3. Visitaduría General.
 - 1.0.4. Unidad de Relaciones Públicas.
 - 1.0.5. Oficina de Prensa e Información.
 - 1.0.6. Oficina de Registro de Manifestación de Bienes.
 - 1.0.7. Biblioteca.
- 1.1. Subprocurador Primer Sustituto.
 - 1.1.1. Oficina de Asuntos Agrarios y Forestales.
 - 1.1.2. Oficina de Control de Estupefacientes y otras Dro-
gas peligrosas.
- 1.2. Subprocurador Segundo Sustituto.
 - 1.2.1. Departamento de Control de Procesos y Consulta en-
el Ejercicio de la Acción Penal.
- 1.3. Dirección General de Averiguaciones Previas Penales.
- 1.4. Policía Judicial Federal.
- 1.5. Dirección Jurídica y Consultiva.
- 1.6. Dirección General de Administración.
- 1.7. Agentes del Ministerio Público Federal.

b) EL MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN EN LOS ESTADOS INTEGRANTES DE LA FEDERACION.

El ministerio Público del Fuero Común en los Estados integrantes de la Federación, se rige por el artículo 21 de la Constitución General de la República, por el precepto o preceptos de las constituciones locales correspondientes y además por la Ley Orgánica y -- Circulares que al respecto dictan los Procuradores locales.

Con el objeto de tener una visión general sobre las atribuciones, funcionamiento y estructura del Ministerio Público Común en los distintos Estados miembros de la Federación, analizamos las Leyes Orgánicas del Ministerio Público de los estados de Zacatecas, Nayarit, Villahermosa y Guanajuato, de las que, arbitrariamente escogidas, pudimos obtener las facultades que creemos son comunes en las demás Entidades Federativas:

1. Velar por el respeto a la Constitución General de la República y a la particular del Estado, por parte de todas las autoridades locales; y proponer al Ejecutivo del mismo las medidas adecuadas para hacer cesar los delitos del orden común;
2. Practicar, por sí o por medio de la Policía Judicial del Estado, o con el auxilio de las Policías Preventivas, Rural o Fiscal de la misma Entidad, la investigación relativa a los delitos del fuero común, buscando comprobar el cuerpo del delito y la responsabilidad penal del indiciado, para determinar si es procedente el ejercicio de la acción penal. (En algunos casos se señala, asimismo, el cuerpo de tránsito como auxiliar de la Policía Judicial del Estado);

3. Ejercitar la acción penal ante los tribunales por los mismos delitos;
4. Exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos protegidos por la Ley Penal;
5. Promover lo necesario para que la administración de justicia sea pronta y recta;
6. Representar al Gobierno del Estado o a sus órganos, Instituciones o Servicios, en los juicios en que sean partes como actores, terceristas o demandados, y
7. En todos los demás negocios que las leyes determinen.

Por el mismo procedimiento obtuvimos, aunque en forma general, la disposición orgánica del Ministerio Público Común en las entidades federativas, misma que se integra del siguiente personal:

1. De un Procurador General de Justicia, que tendrá el carácter de Jefe del Ministerio Público;
2. De un Subprocurador Substituto o de un Agente Auxiliar Substituto del Procurador.
3. De un Agente Auxiliar del Procurador;
4. De los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados de Primera Instancia;
5. De los Agentes del Ministerio Público adscritos a la Capital y en cada municipio en donde no haya Juzgado de Primera Instancia. (La Ley Orgánica del Ministerio Público de Zacatecas, establece nombramiento de Procuradores Municipales adscritos a los Juzgados Municipales, en tanto que la Ley Orgánica del Estado de Guanajuato, prevee la adscripción de Delegados del Ministerio Público que fueren necesarios en los lugares que no sean cabeceras de Distrito);
6. Del personal de la Policía Judicial, y
7. Del demás personal que señale el presupuesto.

La Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Nayarit, indica que la Procuraduría de la entidad estará formada, además de los funcionarios y empleados mencionados, por un Director de Averiguaciones Previas y Control de Procesos, por un Jefe del Laboratorio de Criminalística, y por un Jefe y un Subjefe de la Policía Judicial.

De tal manera que en forma general el Ministerio Público está integrado por un Procurador de Justicia, un Subprocurador o un - - Agente Auxiliar, Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados de Primera Instancia de los Distritos Judiciales, por la Policía Judicial, por el cuerpo pericial y por los Síndicos de los Ayuntamientos como auxiliares del Ministerio Público en los municipios.

En algunas entidades no solamente se ha conferido la facultad mencionada a los Síndicos, sino también a los Presidentes Municipales y a otras autoridades administrativas, fundamentándose tales -- atribuciones en las propias Leyes Orgánicas, acarreado todo esto, como consecuencia, que dichos auxiliares del Ministerio Público, unas - veces por cuestiones de compadrazgo, otras por compromisos de carácter político y también so pretexto de hacer llegar a las Tesorerías - Municipales mayores ingresos, sancionan con multas a verdaderos delinquentes, sin tomar jamás en consideración los postulados fundamentalmente de las leyes; consideran que son absolutos y que, por ello, pueden decidir cuanto problema afecta a la región. Con esto se fomenta la delincuencia porque, en esa forma, estorban a la Institución a realizar su cometido.

La incultura y el desconocimiento absoluto de las leyes por parte de esas autoridades, fomenta la anarquía en la investigación de los delitos, debido a que es difícil establecer un control sobre su actuación y en consecuencia se fomenta la impunidad y con ello, la -- desconfianza social.^{31/}

La Policía Municipal, cuyas funciones primordiales son las de prevenir la comisión de delitos por medio de medidas adecuadas y concretas que protejan eficazmente la vida y la salud, así como la -- propiedad de los individuos; guardar el orden dentro del grupo social y defender la seguridad del Estado, será auxiliar del Ministerio Pú-- blico, de la Administración de Justicia y del Poder Ejecutivo del Es-- tado, obedeciendo y ejecutando sus mandamientos para la aprehensión -- de criminales y el de investigación de los delitos, de conformidad -- con lo dispuesto por el Artículo 21 de la Constitución Federal y de -- las leyes en vigor.

^{31/} Guillermo Colín Sánchez. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Ed. Porrúa. México, 1970. Pág. 127.

C) FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

a) LA CENTRALIZACION.

Habiendo estudiado las distintas administraciones que integran a la Administración Pública Mexicana, es necesario examinar ahora los medios por los cuales se traduce la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo.

Estos medios, técnicas o formas de organización administrativa se manifiestan en dos grandes ramas: la Centralización y la Descentralización, observándose a la vez otra forma de organización administrativa que es la Desconcentración.

Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica para satisfacer las necesidades pública.^{32/}

En un afán de mantener una estrecha vinculación entre los órganos que integran la Administración Pública, vemos que en esta forma de organización se concentran las actividades en una administra-

^{32/} Andrés Serra Romas. Derecho Administrativo. I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1972. Pág. 501.

ción única, jerarquizada y subordinada. Deseo que provoca la reunión de facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, la que, a través de la concentración de los poderes de mando y decisión, dirige a los demás órganos de la administración como unidades sin autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes.

Esa concentración de facultades de mando y decisión, es la que mantiene la relación jerárquica y da la unidad requerida al Poder Ejecutivo. Unidad jerarquizada a la que podemos imaginar a manera de una pirámide, en cuyo ápice encontramos el órgano más elevado de la estructura, el Presidente de la República, para después y abajo de él agruparse los demás órganos administrativos, hasta el empleado más humilde de intendencia.

Además de la concentración de los poderes de mando y decisión en el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que los medios coactivos de que dispone el Estado para mantener el orden público y para obligar en algún momento la ejecución forzosa de sus disposiciones administrativas, son privativas de cualquier otro organismo público o privado.

Asimismo, la unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada, logra su eficiencia merced a un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de -

los siguientes actos administrativos: a. La autorización o facultad para actuar; b. La aprobación o ratificación de un acto; c. El visto bueno o conformidad previa con el acto; d. La suspensión o detención del acto para su examen; y e. La intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario.^{33/}

La Centralización a través de este poderoso control, nos hace pensar que es una forma a la que le preocupa la seguridad de su -- función administrativa y sobre todo el cumplimiento de sus decisiones, a tal grado que la concentración de facultades llega a abarcar hasta el aspecto técnico de los asuntos administrativos, ya que sólo los órganos superiores de la administración cuentan con la consulta técnica necesaria para dictar órdenes e instrucciones a los órganos de preparación.

Además, al poseer la concentración del poder de nombramiento de los funcionarios y empleados públicos, esta seguridad y control se patentiza más. Este poder corresponde al Presidente de la República, aunque actualmente la organización administrativa centralista, de legue esta facultad a organismos inferiores en la designación de funcionarios menores.

^{33/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. I. Ed. Porrúa, S.A. México, 1972. Pág. 503.

A pesar de que este excesivo control trata de obtener una acción más uniforme e inmediata del poder público, desde nuestro punto de vista la centralización ha aniquilado el interés de los empleados públicos por una mejor administración, y ha provocado una incesante burocratización administrativa en perjuicio de todo el aparato gubernamental. Creemos que esta forma de administración obedece a la mínima confianza en los servidores públicos.

Otras facultades o poderes que permiten al poder central -- mantener esa unidad jerarquizada y dependiente, son las siguientes:

1. La Facultad de mando. Característica esencial del poder público, misma que se objetiviza a través de mandatos autoritarios de carácter general o particular, es decir, por medio de leyes o reglamentos generales o bien por circulares y acuerdos de carácter individual, los que en muchos casos invaden el campo de la ley o reglamento por su universalidad.

2. La Facultad de vigilancia. Permite a la autoridad administrativa central, conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores y en consecuencia corregir su desempeño.

3. La Facultad disciplinaria. Procedimiento de represión administrativa dirigido a sancionar la función irregular de los empleados y funcionarios públicos.

4. La Facultad de revisión. Permite a la autoridad superior revisar los actos de los órganos administrativos inferiores, para, cuando así proceda, dejarlos sin efecto.

5. Facultad para resolver conflictos de competencia. Proceso que permite delimitar con precisión los límites de la actuación de los órganos públicos.

El régimen de centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo en México, que se integra con el Presidente de la República, que es el titular de la función administrativa y que cuenta para su desenvolvimiento con el número de secretarías que establezca el Congreso a través de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En los titulares de estas dependencias, delega el Jefe del Ejecutivo Federal las atribuciones que corresponden a los diversos ramos de la administración y está facultado para nombrarlos o removerlos libremente.

Esta Ley de Secretarías señala no únicamente a los secretarios sino a los Jefes de Departamento como auxiliares del Presidente de la República, para el estudio, planeación y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración.

En el tema de la Administración Pública Federal de este trabajo, mencionamos y enlistamos a los organismos que componen a la Ad-

ministración Pública mexicana en materia federal y que integran el --
poder central.

Así pues, a nuestro juicio es tiempo ya de que la adminis--
tración se libere de estos regímenes centralistas para dar paso a una
mayor democratización de sus funciones, a través del surgimiento de --
una real descentralización y desconcentración de sus actividades.

"Las consecuencias de estas formas de organización son ob--
vias; se ahorra tiempo y recursos económicos; la energía del funciona
rio público y del aparato administrativo produce mejor y más eficien--
temente los frutos que se esperan; y sobre todo, la responsabilidad --
corresponde claramente a quien tiene en realidad el poder de decidir".

34/

b) LA DESCONCENTRACION

Podemos partir de la consideración de que la administración
central debe encauzar nuevos caminos que le permitan alcanzar el ace--
lerado desarrollo económico, político y social de nuestro país. Re--
sulta difícil concebir, por las presiones sociales en que vivimos, --

34/ Pedro Zorrilla Martínez. La Administración Federal y su mejora--
miento en México. México, 1973. Pág. 40.

por la extensión propia de nuestro territorio y por el crecimiento demográfico de nuestra población, la total centralización de funciones que implica la existencia de una Administración Pública Federal unificada a un poder central superior (Presidente de la República). Condiciones que exigen la aplicación de formas administrativas más viables que proporcionen una mejor administración.

La desconcentración administrativa al trasladar físicamente competencias a nuevas dependencias administrativas, puede ser el instrumento que haga factible la agilización en los trámites, la economía de gastos, así como la buena preparación de los funcionarios, porque, aunque en forma mínima, tendrán que decidir.

Así pues, la desconcentración es una forma organizatoria mediante la cual se ramifican las competencias entre órganos superiores e inferiores; es otorgar competencias a órganos distintos de la pirámide administrativa, ya sea creando unidades nuevas a las que se les otorga o dotando a organismos ya existentes.

Esta desconcentración, con importancia cercana e intensidad parecida a la descentralización es, sin embargo, muy distinta, porque la descentralización significa personalidad aparte, y la desconcentración significa descongestionamiento del aparato central, es decir se produce dentro de la administración central mediante una repartición de competencias en la que el órgano central superior cede funciones a

otro también central o a un órgano con circunscripción territorial - limitada; ello propicia el acercamiento de la Administración a los ad ministradores, la acción administrativa rápida y flexible y el incremento en la iniciativa y responsabilidad de decidir problemas públi--cos y definir zonas de colaboración ciudadana.^{35/}

Pensamos que es una organización basada en la confianza.

No obstante, muchos autores siguen considerando que el Estado no puede o no debe soltar las amarras que atan a un institución al poder central, o conciben a la desconcentración administrativa tan sólo como una subespecie mínima de la organización centralista. Olvi--dan que el mismo poder central necesitó en muchos casos de esta organización, para resolver la gran acumulación de asuntos, para poder -- adaptarse a las exigencias del interés general.

Una vez tratado la justificación e importancia del papel de la desconcentración administrativa en el cuadro general de nuestra organización, nos resta apuntar sus caracteres y los presupuestos que - concurren para su existencia: Esencialmente, la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano que no ocupe la cúspide de la

^{35/} Pedro Zorrilla Martínez. Responsabilidad Política y Responsabilidad Administrativa. México, 1973. Pág. 36.

jerarquía, pero que esté encuadrado dentro de la misma ^{36/}. Antecedente que provoca las siguientes características;

1. Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.
2. La relación jerárquica se atenúa, no sin dejar el poder central de reservarse amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia.
3. No gozan de autonomía económica, pues su patrimonio se origina, en principio, del Presupuesto General de Egresos de la Federación, es decir, del propio régimen centralizado.
4. La competencia se ejerce dentro de las facultades centralizadas del Gobierno Federal.

El Ejecutivo Federal, mediante este tipo de organismos, ha podido ampliar su esfera de actividad adaptándose a los cambios que se producen en la vida de nuestro país. Fundamentalmente la división de responsabilidades en el régimen central vigente, incapaz de aten-

^{36/} Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo I. Ed. Porrúa. México, 1972. Pág. 512.

der las necesidades actuales, ha logrado grandes alcances en nuestro sistema administrativo a través de sus formas características; Institutos, juntas, instituciones, consejos, patronatos, uniones y comisiones.

Un ejemplo de esto es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, cuya desconcentración interna, motivada por la trascendental importancia que tiene la administración de justicia en el mantenimiento de la viabilidad del Poder Ejecutivo, ha dado como consecuencias la iniciación de una organización más adecuada de sus oficinas, la agilización en los trámites y, al incrementar las facultades decisorias, motivó una mayor responsabilidad de sus empleados.

Quizá éste sea el modo por el que la procuración de justicia llegue con mayor referencia a los habitantes de la ciudad.

c) LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

El tema de la descentralización administrativa, en relación a la desconcentración, tiene un mayor significado en el orden político y administrativo de México. Apunta de una manera más clara a la mejor prestación de los servicios públicos y a la viabilidad de los fines de interés general.

Resulta evidente, pues los organismos descentralizados se desenvuelven en un marco que les garantiza una autonomía orgánica y financiera. Elementos indispensables, creemos, para el correcto desarrollo de cualquier entidad administrativa pública o privada.

La descentralización administrativa es una forma de organización que consiste en atribuir, a ciertos organismos, autonomía orgánica, la que supone la existencia de un organismo público que tiene atribuciones propias que ejercen autoridades diversas a las centrales, y pueden oponer a éstas su esfera de competencia. Es un término que significa autonomía orgánica, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Resulta de la distribución de los poderes de la entidad central a unidades de competencia menos general, las que atenderán los negocios y fines del Estado, sin desligarse, desde luego, de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo.

Se le concibe como órgano que no está subordinado jerárquicamente a un órgano central, o teniendo éste sobre el primero un poder de control no jerárquico.

"La institución descentralizada tiene personalidad jurídica, está dotada de un patrimonio propio e investida de autonomía orgánica, misma que le permite actuar dentro del marco que le señala el instru-

mento jurídico que la crea, con independencia de la administración central, permaneciendo vinculada a ésta al través del control que - - ejerce sobre la institución".^{37/}

La "Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal", publicada en el Diario Oficial del 4 de enero de 1966, establece que:

".....para los fines de esta Ley, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente -- con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico;
- II. Que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos - propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

Tradicionalmente se consideran tres formas de descentralización administrativa: Por servicio, por región y por colaboración.

^{37/} José Chanes Nieto. La Administración Pública Federal. Tomo II. Ed. U.N.A.M. México, 1973. Pág. 26.

La descentralización administrativa por servicio es aquella en que se confía la gestión de un interés público determinando a un organismo público, cuyos agentes se revisten de autonomía orgánica -- frente a la administración central. Es un organismo al que el Estado le encomienda la satisfacción de determinadas necesidades de orden general, que requieren de ciertos procedimientos técnicos, como 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.

Los organismos descentralizados por servicio toman denominaciones diferentes, tales como: Establecimientos públicos, entes autónomos, administración indirecta, descentralización funcionarista, descentralización técnica, entidades paraestatales y otras. La legislación mexicana, asimismo, emplea denominaciones muy variadas para designar a este tipo de instituciones descentralizadas.

La descentralización por región, que se concreta en el municipio mexicano, es una forma de organización política y no meramente administrativa; su establecimiento obedece a imperativos de orden democrático, como es facilitar la participación de los gobernados en -- los negocios públicos de una circunscripción territorial determinada, partiendo del artículo 115 constitucional que lo hace base de la división territorial y de la organización política y administrativa de -- los Estados miembros.

"La descentralización por región 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".^{38/}

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 públicos. Por lo cual, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían la tarea y los presupuestos de la Administración Pública, se autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndoles participar en el ejercicio de la función pública administrativa.

En atención a la situación real de la administración pública mexicana, la descentralización administrativa puede y debe aplicarse al orden de lo económico, al desarrollo industrial del país, al desarrollo cultural del país y en todos sus órdenes, porque a nuestro criterio presenta reales beneficios: Evita la multiplicidad de controles, la intervención de diversos órganos centrales, la pérdida de la

^{38/} Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1971. Pág. 207.

autonomía; reduce en número los trámites burocráticos; acerca de la administración a los gobernados, y permite definir mejores objetivos, para con ello desarrollar mejores iniciativas.

"Las consecuencias de estas formas de organización son obvias: Se ahorra tiempo y recursos económicos, la energía del funcionario público y del aparato administrativo produce mejor y más eficientemente los frutos que se esperan; y sobre todo, la responsabilidad corresponde claramente a quien tiene en realidad el poder de decidir".^{39/}

Así pues, insistimos, mediante la delegación de autoridad, deberes y responsabilidades a oficinas regionales o de funciones específicas, se logra la necesaria dinámica en las actuaciones del Estado, debido, sobre todo, a la reducción del número de detalles e instrucciones dadas por el sector central.

^{39/} Pedro Zorrilla Martínez. La Administración Federal y su Mejoramiento en México. México, 1973. Pág. 40.

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

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES

- A) ANTECEDENTES.
- B) ATRIBUCIONES.
- C) ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAMIENTO.
- D) ORGANIZACION DERIVADA DE SU DESCONCENTRACION INTERNA.

A) ANTECEDENTES.

Los datos precisos que se refieren a la institución del Ministerio Público, se remontan a los tiempos de Grecia, donde el ejercicio de la acción penal correspondía, en general, a la persona ofendida, pero cuando la naturaleza o gravedad de un delito comprometía seria y directamente la dignidad o seguridad pública, existía un Magistrado de la República encargado de denunciar el hecho ante el senado o ante la Asamblea del Pueblo, donde se designaba un ciudadano que debería sostener la acusación, pero también existía el Arconte, que era un funcionario encargado de ejercitar la acción pública en representación de los ofendidos, de manera subsidiaria, cuando éstos por algún motivo no ejercitaban la acción que legalmente les correspondía. Existían, pues, funcionarios con facultades análogas, en lo esencial, a las de nuestros funcionarios que integran el Ministerio Público.

En la antigua Roma también existió, si se quiere en forma rudimentaria o no bien definida, la misma institución, pues ya en la Ley de las Doce Tablas se hacía referencia a funcionarios encargados de la persecución y comprobación de los delitos, que se les designaba con el nombre de cuestores o "Judices Questores".

Posteriormente se crearon los Procuradores del César, que eran dos: uno se encargaba de intervenir en las cuestiones de carácter económico que se referían al Emperador; tenía una personalidad si

milar a la de un apoderado con relación al César; y el otro Procurador tenía entre sus diversas facultades, la de ejercitar la acción persecutoria de los delitos, que desde entonces se clasificaron en delitos de carácter público y delitos de carácter privado.

Ya en las postrimerías del Imperio Romano fueron creados los Irenaicas, que eran funcionarios dependientes del Pretor y cuya misión era ejercitar la acción persecutoria de los hechos delictuosos.

Fue en Francia donde la Institución del Ministerio Público - se estableció de manera precisa, a principios del siglo XVI, al crearse los Parlamentos e instituirse los Procuradores o Fiscales, que se encargaban, además de los bienes de la Corona, de la persecución de los delitos.

Posteriormente, en el año de 1790, se hizo la división de -- los funcionarios del Ministerio Público, nombrándose un Comisario del Rey, y un Acusador Público; el primero para gestionar que las leyes se cumplieran exactamente y que las sentencias se ejecutaran con oportunidad, y el segundo, con encargo de perseguir los delitos y de hacer las acusaciones criminales. Con posterioridad, por la Ley de Veintidos -- Primario, Año VIII, las facultades del Acusador Público quedaron delegadas en el Comisario del Rey, quien después llevó la denominación de Comisario del Gobierno, y se estableció que éste funcionario, como -- acusador público, debería tener un substituto adscrito a cada uno de --

los tribunales, para que en la época de Napoleón se fijaran, puede decirse que de manera definitiva, las atribuciones del Ministerio Público, y se estableció que éste dependía directamente del Gobierno.

En España, cuya legislación informó esencialmente la nuestra, ya en el Fuero Juzgo se encuentran disposiciones que hacen referencia a los Personeros del Rey, que representaban a éste, y defendían los derechos de la Corona.

Las Leyes de Partida se referían a los Personeros y a los Patrones del Fisco, que tenían algunas de las funciones propias del Ministerio Público. En Castilla, los Fueros Municipales autorizaban a los pueblos para nombrar funcionarios encargados de vigilar la administración de justicia e intervenir en la investigación de los delitos. En Navarra se crearon el Abogado Fiscal, con funciones de acusador de los delitos, y el Abogado Patrimonial, que intervenía en los asuntos del Erario y del Patrimonio del Soberano. En 1527, Felipe II ordenó la creación de dos Fiscales, uno para los asuntos penales, y otro para los asuntos civiles.

En las postrimerías del Gobierno Colonial, había en la Audiencia de México dos Fiscales, uno que representaba a la Hacienda Pública y otro que tenía las funciones de Acusador Público.

Establecidos los antecedentes de la institución, pasemos a-

analizar, de una manera muy breve, su desenvolvimiento en el derecho-mexicano.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, -- sancionada por el Congreso General Constituyente del 4 de octubre de 1824, introdujo la presencia de un Fiscal como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia y la de un Promotor Fiscal miembro de cada-tribunal de Circuito. La Constitución de 1836 estableció también en - su Ley Quinta, relativa al Poder Judicial de la República, un fiscal- como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia, los fiscales - de cada uno de los tribunales superiores de los departamentos y un -- Fiscal de la Corte Marcial. Las Bases orgánicas de 1843 también con-- templan la existencia de un Fiscal como parte de la Corte Suprema de- Justicia. En las Bases para la Administración de la República hasta - la promulgación de la Constitución del 22 de abril de 1853, se perfi- la el cargo de un Procurador General de la Nación con una categoría - similar a la de un Ministerio de la Suprema Corte de Justicia.

El Dr. Fernando Román Lugo^{40/}, nos explica que no fue sino- hasta la Constitución de 1857, cuando al precisarse el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, consignándose la existencia de 11 Mi- nistros numerarios y 4 supernumerarios, que se hablo de un fiscal y -

40/ Fernando Román Lugo. Revista Mexicana de Derecho Penal. Organo - de la Procuraduría General de Justicia. México, 1964. Pág. 73.

de un Procurador General. Por primera vez en un texto constitucional -- se hablo de un Procurador General al lado del Fiscal.

El Lic. Alfonso Noriega, en relación al antecedente primario del cargo de Procurador General, se refiere en los siguientes términos: "En éste documento constitucional -Base para la Administración de la - República-, por otra parte muy poco conocido, encuentro por primera -- vez en la historia de nuestro derecho constitucional, mencionado el -- cargo de Procurador General de la Nación".^{41/}

La Constitución de 1857, en su artículo 91, introdujo como -- miembros de la Suprema Corte de Justicia un fiscal y un Procurador Ge-- neral. La reforma de 22 de Mayo de 1900 a los artículos 91 y 96, hizo-- que la Suprema Corte de Justicia se integrara exclusivamente con 15 -- ministros, y se preceptuó que la ley estableciera la organización de-- los Tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio - Público de la Federación y que los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que lo presidía, serían nombra-- dos por el Ejecutivo.

La primera Ley Orgánica del Ministerio Público del Orden Co-- mún entró en vigor en 1903, y en ella se le otorga a la institución --

^{41/} Lic. Alfonso Noriega. La Misión Constitucional del Procurador Ge-- neral de la República. Ed. Botas. México, 1963. Pág. 15.

~~independencia del Organó Jurisdiccional~~ y se le asigna como atribución la averiguación de los delitos y la persecución de los presuntos responsables. Presidida aquella por un Procurador de Justicia y siendo representante de los intereses colectivos, se le estima también como coadyuvante en los asuntos judiciales que afectan el interés social.

Del análisis de esta breve exposición sobre los antecedentes del Ministerio Público, podemos deducir que realmente no los tiene. So lo advertimos referencias a la institución del Fiscal y a un Procurador General.

La Constitución de 1917, en su artículo 21, establece 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; y en el artículo 73, fracción VI, Base 5a, se estatuye que el Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios 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.

Con base en la Constitución de 1917, se promulgaron las Leyes Orgánicas del Ministerio Público del Orden Común, de 1919, 1929 y 1954, riciendo a la fecha la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de 1º. de enero de 1972.

B) ATRIBUCIONES.

Para la mejor interpretación de lo que es y lo que debe ser el Ministerio Público, y fundamentalmente para comprender su finalidad, sus objetivos y proyección, nos referiremos a la exposición de motivos que remitió al Congreso Constituyente de 1917, Don Venustiano Carranza, Primer Jefe Constitucionalista Mexicano, sobre el artículo 21 Constitucional.

La recta y pronta administración de justicia, palabras expresadas por Don Venustiano Carranza en su exposición de motivos, es a -- nuestro criterio la actividad o atribución, si bien más general, esencial y promordial de la Institución del Ministerio Público.

Nos habla de una verdadera Institución del Ministerio Público, que desligada de la actividad jurisdiccional que la dirigía desde la época de la Colonia hasta la consumación de la Independencia, sería capaz de desterrar su mero carácter decorativo; capaz de acabar con el sistema opresivo e ilegal implantado por los jueces encargados del ejercicio de la acción penal; capaz de terminar con las arbitrarias detenciones ejecutadas por presidentes municipales y policías comunes.

Asimismo, delimita firmemente sus funciones exclusivas: "La persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, -- que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la -- aprehensión de los delincuentes".

Finaliza su exposición diciendo, que "...con la Institución del Ministerio Público tal como se propone, la libertad individual - quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedir la sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo -- exige".

Sobre el mismo artículo 21, para puntualizar la importancia de las funciones o atribuciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, los diputados Machorro y -- Narváez y Macías ^{42/}, preocupados por acomodar la nueva institución en el molde de la división de los poderes, definieron el Ministerio Público como "órgano de la autoridad administrativa, es decir, del Poder Ejecutivo que acusa en nombre de la Nación. El Ministerio Público es el representante de la sociedad, el representante del gobierno, el representante del Presidente de la República en materia penal. En auxilio del Ministerio Público y bajo sus órdenes, la policía, el poder administrativo, persigue a los delincuentes".

Mendieta y Núñez ^{43/}, afirma que la persecución del delito,-

^{42/} Manuel Herrera Lazo. Revista Mexicana de Derecho Penal. Organó Procuraduría General de Justicia. México, 1961. Pág. 39.

^{43/} Fernando Román Lugo. Revista Mexicana de Derecho Penal. Organó Procuraduría General de Justicia. México, 1964. Pág. 81.

que existe como facultad librada en favor del Ministerio Público, tiene por objeto no solamente procurar el castigo de un delincuente sino también prevenir el delito, y creemos que esa debe ser la interpretación del artículo 21 en cuanto a facultad del Ministerio Público, porque, como anteriormente se mencionó, es el representante de la sociedad y el delito es un fenómeno social cuya trascendencia es obvia.

Así pues, el Ministerio Público, como representante del interés social de justicia, es la institución que tiene a su cargo velar por la legalidad como principio rector de la convivencia social, ejercitar la acción penal exigiendo la reparación del daño, cuidar la correcta aplicación de política criminal, mantener al orden jurídico establecido y proteger los intereses colectivos e individuales contra toda arbitrariedad ya provenga de autoridades o de particulares.^{44/}

Ahora bien, para lograr que el Ministerio Público realice las atribuciones establecidas en dicho precepto, desarrollará las funciones siguientes:

- I. Averiguación previa como la actividad del Ministerio Público tendiente a investigar los hechos delictuosos que llegan a su conocimiento, a fin de comprobar el cuerpo del delito y establecer la probable responsabilidad del inculcado.

^{44/} II Congreso Nacional de Procuradores. México, 1963. Artículo - Primero.

- II. Ejercicio de la acción penal y reparación del daño. El ejercicio de la acción penal comprende desde la consignación que hace el Ministerio Público ante la autoridad judicial competente de las diligencias practicadas en el período de averiguación previa, así como toda su posterior actuación en el proceso, hasta que se dicte sentencia que cause ejecutoria. Asimismo, en la substanciación del procedimiento el Ministerio Público promueve las diligencias tendientes a la plena comprobación de la responsabilidad penal, aportando las pruebas conducentes a ella, así como al monto de la reparación del daño.
- III. Vigilancia de la legalidad como uno de los principios rectores de la convivencia social. Atribución que caracteriza al Ministerio Público como institución defensora de las garantías individuales.

En la ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, título primero, capítulo único, se señalan las siguientes atribuciones:

- I. Investigar por sí mismo y con auxilio de la Policía Judicial, los delitos de su competencia;
- II. Ejercitar la acción penal, en los casos en que proceda, aportando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculpados, así como de la existencia y monto del daño privado causado por el delito;
- III. Recabar de las oficinas públicas correspondientes, federales o locales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás organismos del sector público, así como de las personas privadas, físicas o morales, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones;
- IV. Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia;
- V. Recibir las manifestaciones de bienes de los funciona--

rios y empleados del Distrito y Territorios Federales, al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos;

- VI. Conocer, en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querellas que se le presenten con motivo de los delitos de ese fuero, en los términos legales;
- VII. Intervenir, en los términos de la ley, en la protección de incapaces y en los procedimientos del orden familiar que se ventilen ante los tribunales respectivos, e
- VIII. Intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinen.

C) ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAMIENTO

ESTRUCTURA ORGANICA

1.0 PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA.

1.0.1. COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION.

1.1 SUBPROCURADOR PRIMERO, SUSTITUTO DEL PROCURADOR.

1.2 SUBPROCURADOR SEGUNDO, SUSTITUTO DEL PROCURADOR.

1.3 COORDINACION DE AUXILIARES.

1.3.1 AGENTES AUXILIARES.

1.4 DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

1.5 DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS.

1.6 DIRECCION GENERAL CONSULTIVA Y DE SERVICIOS SOCIALES.

1.7 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES.

1.8 DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA JUDICIAL.

- 1.9 DIRECCION GENERAL DEL INSTITUTO TECNICO.
- 1.10 DIRECCION GENERAL DE RELACIONES PUBLICAS.
- 1.11 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

Asimismo, del Número de empleados y agentes necesarios para el buen desempeño de sus funciones.

FUNCIONES

1.0 PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA.

Interviene por sí mismo, cuando lo juzgue necesario, o lo acuerde el Presidente de la República, en los asuntos de orden criminal o en los civiles en que el Ministerio Público, conforme a la Ley, deba ser oído.

Da a los funcionarios y empleados de la Procuraduría las instrucciones generales o especiales que estime conveniente, para el cumplimiento de sus deberes. Investiga las detenciones arbitrarias que se cometan, promueve su castigo y adopta las medidas legales pertinentes para hacerlas cesar.

Pone en conocimiento del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales y del Presidente de la República, los abusos o irregularidades graves que se adviertan en los juzgados o tribunales.

Impone al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan. Asiste, teniendo solamente voz, a los plenos del tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales, en los que se hagan designaciones de funcionarios judiciales, o dar por escrito su opinión sobre dichas designaciones.

Acuerda con el Presidente de la República los asuntos de la Institución.

Encomienda a cualquiera de los agentes del Ministerio Público independientemente de sus funciones, el estudio de los asuntos que estime convenientes.

Pide que se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios y empleados del Ministerio Público y de la Administración de Justicia del Distrito y Territorios Federales, por los delitos oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos.

Recibe quejas sobre demoras, excesos o faltas en el despacho de los negocios en que intervenga el personal de la institución.

Califica las excusas que presenten los funcionarios o empleados de la institución para intervenir en determinado asunto.

Promueve ante el Presidente de la República la iniciación de las leyes y la expedición de los reglamentos que estime necesarios

para la buena administración de justicia del Distrito y Territorios Federales.

Y, por último, ejerce las demás funciones que le señalen - las leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República.

1.0.1 COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION.

Planea y realiza las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de la institución, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

1.1 SUBPROCURADOR PRIMERO, SUSTITUTO DEL PROCURADOR.

Supervisa las averiguaciones previas que practique la Dirección correspondiente, por delegación del Procurador General de Justicia.

Resuelve en los casos de no ejercicio de la acción penal, - desistimiento de ésta y formulación de conclusiones no acusatorias, - por delegación del Procurador General de Justicia.

Conoce, asimismo, de los otros negocios que discrecionalmente acuerde el Procurador.

1.2 SUBPROCURADOR SEGUNDO, SUSTITUTO DEL PROCURADOR.

Supervisa las funciones que desempeñan las Direcciones Generales de Control de Procesos, Consultiva y de Servicios Sociales, de

Servicios Periciales, de Servicios Administrativos y del Instituto -- Técnico, por delegación del Procurador General de Justicia.

Resuelve, además, en los casos de no ejercicio de la acción penal, desistimiento de ésta y formulación de conclusiones no acusato rias, por delegación del Procurador General de Justicia.

Conoce de los otros negocios que discrecionalmente acuerda el Procurador.

1.3 COORDINACION DE AUXILIARES.

Armoniza técnica y administrativamente el trabajo de los - agentes auxiliares, acordando con el Procurador o con los Subprocuradores, según corresponda, los asuntos sobre los que aquellos deban -- dictaminar.

1.3.1. AGENTES AUXILIARES.

Intervienen como agentes especiales en los asuntos que de-- termine el Procurador.

Dictaminan en los asuntos en que el Procurador o los Subprocuradores deban decidir:

- a) Sobre procedencia del desistimiento de la acción penal.
- b) Sobre formulación de conclusiones de no acusación.

c) Sobre la falta de elementos para ejercitar la acción penal.

Además de las funciones que en materia penal o civil les -- atribuya el Procurador, realizan la supervisión técnica de las averiguaciones previas que se practican en las Agencias Investigadoras del Distrito Federal.

1.4 DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS.

Practica las averiguaciones previas en el Distrito Federal y, en su caso, ejercita la acción penal.

Dicta las resoluciones procedentes en los negocios a que se contrae el párrafo anterior, sometiendo al Procurador los casos de no ejercicio de la acción penal. Revisa las averiguaciones previas que remitan en consulta los agentes adscritos a los tribunales de los territorios e Islas Marías, que no sean de abstención en el ejercicio de la acción penal.

Turna los exhortos y causas por incompetencia, excusas o impedimentos que reciba el Ministerio Público, a los Tribunales correspondientes.

Funciones que realiza a través de su siguiente estructura orgánica:

1. Dirección General.
2. Subdirección del Sector Central.
3. Subdirección de Agencias Investigadoras.
4. Sector Central de Averiguaciones Previas.
5. Jefaturas de Departamento de Averiguaciones Previas.
6. Agencias Investigadoras del Ministerio Público en el -- Distrito Federal.
7. Oficina de Consignaciones.
8. Oficialía de Partes.

1.5 DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS.

Coordina la actividad de los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados del ramo penal, a los juzgados mixtos de Primera Instancia, Menores y de Paz, a las salas del Tribunal Superior - de Justicia y a los Juzgados de los ramos civil y familiar.

Su estructura orgánica interna es la siguiente:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Oficina Central de Control.
4. Jefatura de Agentes del Ministerio Público y Agentes - adscritos al Ramo Penal.
5. Jefatura de Agentes del Ministerio Público y Agentes - adscritos a los Juzgados Mixtos, Menores y de Paz.
6. Jefatura de Agentes del Ministerio Público y Agentes - adscritos a las salas del Tribunal Superior de Justicia

y a los juzgados del Ramo Civil y Familiar.

1.6 DIRECCION GENERAL CONSULTIVA Y DE SERVICIOS SOCIALES.

Estudia los problemas generales y especiales sobre legislación, reglamentación y elaboración de otras disposiciones administrativas, que acuerde el Procurador, y formula, en su caso, los proyectos respectivos.

Formula informes y toda clase de escritos que deban presentarse en los juicios de amparo interpuestos contra autoridades de la Procuraduría.

Recibe y ratifica las manifestaciones de bienes que formulen los funcionarios y empleados públicos del Distrito y Territorios Federales, al tomar posesión de su cargo y al dejarlo.

Brinda a los habitantes del Distrito Federal, en general, y particularmente a las víctimas de los delitos, la atención pertinente por medio de las oficinas de Orientación Social, Legal y Juvenil, con propósito tutelar y preventivo.

Edita la "Revista Mexicana de Derecho Penal".

Reúne y procesa la información estadística sobre la delincuencia en el Distrito y Territorios Federales.

Presta servicios de Biblioteca a las dependencias de la institución.

Por último, atiende las consultas internas de la institución que no estén especialmente encomendadas a otra dependencia.

Estructura orgánica interna:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Departamento Consultivo.
 - a) Oficina de Amparos.
 - b) Oficina de Manifestación de Bienes.
 - c) Oficina de Estadística Criminal.
 - d) Oficina de Revista Mexicana de Derecho Penal.
 - e) Biblioteca.
4. Departamento de Servicios Sociales.
 - a) Oficina de Orientación Social.
 - b) Oficina de Orientación Juvenil.
 - c) Oficina de Orientación Legal.

1.7 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES.

Rinde dictámenes en los casos y condiciones establecidos -- por el Código de Procedimientos Penales, a petición de las autoridades judiciales del fuero común, del Ministerio Público y de la Policía en el Distrito y Territorios Federales, así como de otras autoridades, federales o locales.

Su organización está dispuesta de la siguiente forma:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Departamento de Criminalística e Identificación.

A) Laboratorio de Criminalística.

- a). Química.
- b). Bioquímica.
- c). Física.
- d). Examen técnico de documentos.
- e). Balística.
- f). Explosión.
- g). Incendio.
- h). Fotografía.

B) Oficina del Casillero de Identificación Judicial.

- a) Dactiloscopia.
- b) Nominal.
- c) Fotografía.
- d) De retrato hablado.
- e) Modo de proceder.

C) Departamento de Dictámenes Diversos.

- a) Oficina de tránsito de vehículos.
- b) Oficina de Ingeniería y Topografía.
- c) Oficina de Mecánica y Electricidad.
- d) Oficina de Contabilidad y Valuación.
- e) Oficina de Intérpretes.
- f) Servicio Médico Forense en el Sector Central y en las Agencias Investigadoras, y
- g) Las demás que sean necesarias.

1.8 DIRECCION GENERAL DE LA POLITICA JUDICIAL.

Investiga los hechos delictuosos de que tenga conocimiento, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Busca las pruebas de la existencia de los delitos y las que tienden a determinar la responsabilidad de quien en ellos participen.

Cita y presenta personas para la práctica de diligencias.

Ejecuta las órdenes de aprehensión y las de cateo cuando la autoridad judicial lo determine.

Organización interna:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Grupos de investigaciones y aprehensiones adscritas tanto al sector central como a los departamentos de averiguaciones y a las agencias investigadoras del Ministerio Público.
4. Oficina Administrativa.
5. Guardia de Agentes.

1.9 DIRECCION GENERAL DEL INSTITUTO TECNICO.

Selecciona científicamente al personal de la Procuraduría, en sus diversos aspectos, así como realiza las actividades docentes que tiendan al constante perfeccionamiento técnico de dicho personal.

1.8 DIRECCION GENERAL DE LA POLITICA JUDICIAL.

Investiga los hechos delictuosos de que tenga conocimiento, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Busca las pruebas de la existencia de los delitos y las que tienden a determinar la responsabilidad de quien en ellos participen.

Cita y presenta personas para la práctica de diligencias.

Ejecuta las órdenes de aprehensión y las de cateo cuando la autoridad judicial lo determine.

Organización interna:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Grupos de investigaciones y aprehensiones adscritas tanto al sector central como a los departamentos de averiguaciones y a las agencias investigadoras del Ministerio Público.
4. Oficina Administrativa.
5. Guardia de Agentes.

1.9 DIRECCION GENERAL DEL INSTITUTO TECNICO.

Selecciona científicamente al personal de la Procuraduría, en sus diversos aspectos, así como realiza las actividades docentes - que tiendan al constante perfeccionamiento técnico de dicho personal.

• Posee la siguiente estructura orgánica interna:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Oficina de Selección de Personal.
4. Sección de cursos para la Policía Judicial.
5. Sección de cursos especiales a nivel medio y superior.

1.10 DIRECCION GENERAL DE RELACIONES PUBLICAS.

Reúne y difunde la información sobre las actividades que en ejercicio de sus atribuciones realice la Procuraduría. Edita y distribuye las publicaciones informativas que ésta entidad realice y, en general, orienta al público sobre la organización y el funcionamiento de la misma y acerca de los derechos y obligaciones de los particulares frente a la propia institución.

1.11 DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

Tramita todo lo relativo a nombramientos, ascensos, renunciaciones, remociones, cambios de adscripción, licencias, vacaciones, y dotación de identificación para el personal de la Procuraduría, por acuerdo del Procurador.

Realiza y somete a la consideración del Procurador estudios sobre organización y funcionamiento de la Procuraduría, en el ramo administrativo.

Formula el anteproyecto de presupuesto de la Procuraduría, maneja las partidas correspondientes y administra los gastos, con acuerdo del Procurador.

Proporciona los servicios generales de archivo, depósito de objetos, mantenimiento, inventarios, proveeduría y vehículos.

Administra la guardería y otros servicios destinados al personal de la institución.

Organización interna:

1. Dirección General.
2. Subdirección General.
3. Departamento de Servicios Administrativos.
 - A) Oficina de Asesoría Técnica.
 - B) Oficina de personal.
 - a) Sección de movimientos de personal.
 - b) Sección de Capacitación y Desarrollo de personal.
 - c) Sección de Prestaciones al Personal.
 - d) Archivo.
 - e) Kárdex.
 - C) Oficina de Control de Presupuestos.
 - D) Oficina de Servicios Generales.
 - a) Archivo General.
 - b) Depósito de Objetos.
 - c) Mantenimiento e Intendencia.
 - d) Inventarios.

e) Proveduría.

f) Vehículos.

E) Guardería.

D) ORGANIZACION DERIVADA DE SU DESCONCENTRACION INTERNA.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, en su artículo 24 dispone que "se crearán Departamentos de Averiguaciones Previas con jurisdicción sobre el área comprendida en cada una de las Delegaciones Político Administrativas que componen el Distrito Federal. De estos Departamentos dependerán las Agencias Investigadoras existentes en la Delegación de que se trate. Aquellos estarán bajo el cuidado de un jefe, Agente del Ministerio Público que designe el Procurador, que ejercerá autoridad inmediata sobre los Agentes del Ministerio Público de la circunscripción. Se asignarán a dicho Departamento las Mesas pertinentes, a efecto de agotar las averiguaciones de todos o parte de los casos que en la jurisdicción de que se trata, sean motivo de denuncia o querrela, estando a cargo de la propia Dependencia el perfeccionamiento de la averiguación hasta que ésta quede en estado de consignación o de consulta de archivo o reserva; en todo caso, se recibirá la denuncia o querrela y se practicarán las diligencias que sean urgentes, en viándose el expediente al Departamento Delegacional que corresponda. El Procurador determinará genéricamente los casos en que los Departa-

mentos efectuarán consignaciones directas a los Juzgados Penales del Distrito Federal".

El proceso de desconcentración administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales que --prevee la anterior disposición, acorde con el proceso de descentralización del Departamento del Distrito Federal con objetivos paralelos-- en el sentido de allegar los servicios públicos en tiempo y espacio,-- tuvo su origen en la necesidad de que las acciones en procuración de justicia propias de la Institución, y las decisiones que la integran, se acerquen más a los habitantes del Distrito y Territorios Federales, y sean prontas, eficaces y adecuadas respecto de la Ley, y en consecuencia, de las circunstancias personales y derivadas de las condiciones sociales y económicas del pueblo servido por la Procuraduría.

Para acentuar y acrecentar la posibilidad de los funcionarios de más amplias responsabilidades en la Procuraduría de asumir -- más íntegramente sus fundamentales funciones de dirección y colaboración recíproca para la definición de políticas, y para la mejor coordinación entre las Direcciones, de todas ellas con las Jefaturas de -- los Departamentos de la Procuraduría en las Delegaciones del Distrito Federal, de éstos con los Agentes del Ministerio Público y con los -- auxiliares de la Procuración de justicia, todo ello para que la nueva acción de la Institución redunde en beneficios concretos, evidentes y útiles a la colectividad.

Por estos objetivos o fines principales la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales en su actividad de procurar justicia administrativa, crea 16 Departamentos de Averiguaciones Previas correspondientes en número a las 16 Delegaciones-político-administrativas del Departamento del Distrito Federal, cuyos mecanismos, procedimientos y consecuencias implicaron las siguientes modificaciones en su organización y funcionamiento:

Los Agentes del Ministerio Público encargados de realizar las averiguaciones previas en las diversas Agencias del Distrito y Territorios Federales, son personalmente responsables de la integración de la averiguación, sin perjuicio de la co-rresponsabilidad que implique la secuencia de una averiguación que deba realizarse con la participación de dos o más funcionarios del Ministerio Público, por razón de los turnos de trabajo y la duración en el tiempo de dicha averiguación. En consecuencia, los Agentes del Ministerio Público deben, bajo su responsabilidad, llegar a conclusiones en cada averiguación, -- respecto del destino que de acuerdo con la ley deba darse a la misma, así como en su caso, respecto de la presunta responsabilidad o inocencia del o los acusados.

Una vez cumplida la responsabilidad del Agente Investigador, ya sea en el sentido de proponer la consignación del presunto responsable, de continuar la Averiguación en la Mesa de Trámite del Departa

mento de que se trate, o de proponer el no ejercicio de la acción penal, el Jefe del Departamento correspondiente asume su propia responsabilidad fundamental, de sancionar con su firma ya sea el pliego de consignaciones, la ponencia de consulta de no ejercicio de la acción penal o de consulta de que se reserven las actuaciones.

Los Jefes de los Departamentos de Averiguaciones Previas, - pasaron a ser Jefes de Departamento de la Procuraduría. Su dependencia orgánica esencial parte de la Dirección General de Averiguaciones Previas, pero acatan también, en el orden funcional y según la materia, las disposiciones de las otras Direcciones Generales cuyo personal se adscriba al Departamento de la Procuraduría de que se trate, - para efectos de colaborar en la Averiguación. Por lo mismo, el Jefe de Departamento será responsable ante el Director General de Averiguaciones Previas fundamentalmente; y ante los Directores Generales de - la Procuraduría, particularmente los Servicios Periciales, de la Policía Judicial, de Control de Procesos y de los Servicios Administrativos, del funcionamiento de los servicios relativos en la circunscripción territorial correspondiente. Su responsabilidad general es respecto de todas las decisiones de los Funcionarios de la Procuraduría adscritos al Departamento, hechas en sus respectivos niveles de responsabilidad, sin que la del Jefe de Departamento substituya o diluya la de cada Funcionario o Empleado.

Así como el Director General de Averiguaciones Previas y el Sub-Director de Agencias Investigadoras, el Jefe del Departamento puede en todo tiempo disponer el curso y elementos que deban incorporarse a un proceso de averiguación, así como rescatar para su específica responsabilidad y personal decisión, las determinaciones en los casos que estime necesario, según la materia, cuantía, circunstancias o importancia del asunto.

Los Jefes de Departamento de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales (Averiguaciones Previas) - reciben en acuerdo, en la forma y términos que estimen pertinente, a los Agentes del Ministerio Público y otros funcionarios de la Procuraduría adscritos a su Departamento, y llevan al acuerdo del Director o Subdirector de Agencias Investigadoras de la Dirección de Averiguaciones Previas, todos los asuntos que a su juicio, por razón de su importancia cuantitativa y cualitativa, o de las instrucciones que reciban deban ser de la más amplia y alta responsabilidad de los altos funcionarios de la Dirección mencionada. Asimismo, acuerdan con los demás Directores de la Procuraduría por la vía, con la oportunidad y en la forma que estimen necesarios o les sea indicado, los asuntos que, en razón de la división de trabajo definida por la Ley Orgánica, correspondan a éstos.

Estos Departamentos tienen, adscritos, Agentes del Ministerio Público encargados del trámite y de la elaboración del pliego pa-

ra la consignación de asuntos ante el Poder Judicial del Distrito y Territorios Federales.

Los Agentes del Ministerio Público encargados de las Mesas de Trámite, asumen personalmente la responsabilidad de los pliegos de consignación en cuanto a forma y fondo de los mismos, responsabilidades que hace suya el Jefe del Departamento, al firmar dicho pliego, o al modificar su sentido total o parcialmente, según su propio criterio en la aplicación de la Ley.

Los subdirectores de Averiguaciones Previas, según sus respectivas áreas de competencia, reciben en acuerdo a los Jefes de Departamento y a los Jefes del Sector Central, y por su conducto transmiten instrucciones respecto de criterios generales o asuntos específicos, según las indicaciones que al respecto reciben del Director General de Averiguaciones Previas.

Todos los Departamentos de la Procuraduría en las diversas Delegaciones del Distrito Federal integran, hasta el grado bastante a tomar una decisión al respecto, las averiguaciones correspondientes a delitos cuyo conocimiento corresponda en los términos de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales, a la Justicia de Paz. Realizan directamente, en su caso, la consignación correspondiente bajo su entera responsabilidad, y sin perjuicio de las consultas que deben hacer o acuerdos que

reciben, para efectos del mejor servicio.

En igual forma se procede en todos los Departamentos respecto de los delitos que se cometan con motivo del tránsito de vehículos, a saber homicidio, lesiones y daño en propiedad ajena por imprudencia, así como ataques a las vías generales de comunicación, salvo por lo que respecta al pliego de consignación, que una vez formulado y firmado por el Jefe del Departamento se envía a la Dirección General de Averiguaciones Previas para ser incluido en el turno correspondiente.

De la disposición contenida en el párrafo que antecede, se exceptúan los casos en que de acuerdo con la Ley no procede la libertad del detenido mediante el depósito; por consiguiente, todas las averiguaciones que estén en este caso, deben ser remitidas así como el detenido, de inmediato, a las Oficinas Centrales de la Dirección General de Averiguaciones Previas.

Sin embargo, consideramos que el hecho de enviar la consignación correspondiente a la Dirección General de Averiguaciones Previas, así como al detenido, en caso de que lo haya, hace más retardado el trámite, toda vez que hacer la remisión a la citada Dirección tanto del acta como del detenido, retrasa más la celeridad con que debe de resolverse la situación jurídica de las personas, en virtud de que el traslado de una oficina, en este caso, de un Departamento de Averiguaciones Previas a la Dirección General de Averiguaciones Previas, impediría poner de inmediato la averiguación respectiva al órgano jurisdiccional; y más aún habiendo un desajuste en cuanto a horario de trabajo de cada Oficina. Por lo que estimamos, que lo más factible sería remitir directamente de cada Departamento, al Juez competente, tanto el pliego de la consignación como al responsable.

Las actas que se levanten por los delitos de robo, y lesiones, cuando se desconozca al presunto responsable, son perfeccionadas en las Mesas de cada Departamento, a fin de facilitar a los denunciantes sus trámites y lograr su mejor integración. Una vez que se tengan datos suficientes respecto del presunto responsable, se envían las actuaciones al Sector Central de la Dirección General de Averiguaciones Previas, excepto en el caso de los Departamentos de Xochimilco, Coahuacán, Villa Alvaro Obregón e Iztapalapa.

En cuanto a la situación que plantea este inciso, cabe hacer notar que si las Mesas de Trámite perfeccionan una averiguación cuando se desconozca el presunto responsable, obteniendo datos de éste, lo lógico sería que la propia Mesa hiciera la ponencia de consignación respectiva, en virtud de que son los propios elementos de la Mesa quienes mejor conocen la secuela de la averiguación; aclarando que esto debe efectuarse a nivel de todos los Departamentos de Averiguaciones Previas, sin distinción.

Como consecuencia de este proceso de desconcentración se crearon los Departamentos de la Procuraduría de Contreras, de Cuajimalpa, de Tlalpan, de Tláhuac y de Milpa Alta. Estos Departamentos de nueva creación, así como los de Villa A. Obregón y Xochimilco, al igual que los demás departamentos en el Distrito Federal, toman las decisiones relativas que correspondan a asuntos cuya competencia es de los Juzgados de Paz de sus respectivas jurisdicciones.

Además, los Jefes de Departamento de Villa A. Obregón, que-

para efecto, que en seguida se indica abarca las jurisdicciones de -- Contreras y Cuajimalpa; de Coyoacán, que incluye la jurisdicción de -- Tlalpan; y de Xochimilco, que comprende el territorio correspondiente a los de Tláhuac y Milpa Alta, toman las decisiones que procedan respecto de todas las averiguaciones que integre, y por lo mismo, en su caso, formulan los pliegos de consignación bajo su responsabilidad, y los envían directamente a los Jueces de Primera Instancia de los Partidos Judiciales 2o., 3o. y 4o. del Distrito Federal, por conducto del Agente del Ministerio Público adscrito a los propios juzgados.

Los demás Departamentos de la Procuraduría, en materia de Justicia de Primera Instancia, y salvo por los delitos que se cometen con motivo del tránsito de vehículos, según quedó expresado, proceden respecto de las averiguaciones conforme de los procedimientos establecidos, es decir, envían los expedientes iniciados o concluidos, siempre bajo su responsabilidad, a la Dirección General de Averiguaciones Previas.

Consideramos que ello resta competencia a los Jefes de Departamento y establece una especie de privilegios de unos Jefes sobre otros. Conforme a nuestro criterio sería ideal que todos y cada uno de los Jefes de Departamento, tuviesen todas las funciones en igualdad de circunstancias, puesto que en caso contrario, no sería más que crear nuevos e inoperantes puestos.

Todos los asuntos, del tipo y monto que sean, y que impliquen la asunción de una responsabilidad mayor a la del funcionario que

originalmente conozca de ellos, deben ser puestos a la consideración de las Oficinas Centrales de la Procuraduría, por los conductos adecuados; entre ellos, indefectiblemente son remitidos por los Jefes de Departamentos en Iztapalapa, Xochimilco, Villa A. Obregón y Coyoacán para su conocimiento y perfeccionamiento al Sector Central de la Dirección General de Averiguaciones Previas, los siguientes delitos:

1. Evasión de presos;
2. Asociación delictuosa;
3. Corrupción de menores;
4. Abuso de autoridad;
Coalición de funcionarios;
Cohecho;
Peculado;
Concusión;
5. Los cometidos en la administración de justicia;
6. Responsabilidad profesional;
7. Usurpación de funciones públicas o de profesión y uso indebido de condecoraciones o uniformes;
8. Violación tumultuaria;
9. Parricidio;
10. Abuso de confianza;
Fraude;
Despojo de cosas, inmuebles o de aguas,
Daño en propiedad ajena causada por explosión o incendio.
11. Los comprendidos en la Ley relativa a Responsabilidades Oficiales.

Dada la circunstancia de que el Departamento de la Procuraduría de Iztapalapa ya tenía desoncentradas a su favor las decisiones correspondientes a consignaciones en materia de Justicia de Paz, dicho Departamento actúa definitivamente en relación con todo tipo de delitos, de la misma manera que los Departamentos de Villa A. Obregón, Coyoacán y Xochimilco; es decir, su Jefatura hace bajo su entera responsabilidad las consignaciones correspondientes a los Juzgados de Primera Instancia, o toma otras decisiones que procedan, respecto de todo tipo de averiguaciones, con excepción de los asuntos que por su trascendencia requieran del criterio de autoridades superiores para su determinación.

En consecuencia de lo anterior, el Jefe del Departamento de Iztapalapa, respecto de los asuntos en que así proceda según su criterio y responsabilidad, firma los pliegos de consignación, para ser enviados a la Dirección General de Averiguaciones Previas a efecto de que en la propia Dirección se incluyan en el turno general de los asuntos que la Procuraduría somete a la consideración de los Juzgados de Primera Instancia del Primer Partido Judicial.

Los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados del 2o., 3o. y 4o. Partidos Judiciales dependen orgánica y fundamentalmente de la Dirección General de Control de Procesos; pero para efectos funcionales, dependen de los Jefes de Departamento de Xochi-

milco, Coyoacán y Villa A. Obregón, quienes para tales efectos deben solicitar y recibir acuerdos generales y específicos del Director General de Control de Procesos.

La reorganización del Sector Central de la Dirección General de Averiguaciones Previas, consistió básicamente en la designación de 4 Jefes de Sección, responsables cada uno de 10 Mesas de Trámite.

Los Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador General están adscritos a las dos Subprocuradurías, a efecto de que discutan técnicamente los casos que se propongan para la reserva, dentro del Proceso de Averiguaciones Previas. Como consecuencia, los Agentes Auxiliares de Procurador General que continuaron adscritos a la Coordinación de Auxiliares, se ocupan exclusivamente de la función y atribuciones a que se refieren los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales:

Art. 21. Corresponde a la Coordinación de Auxiliares armonizar técnica y administrativamente el trabajo de los Agentes Auxiliares, acordando con el Procurador o con los Subprocuradores, según corresponda, los asuntos sobre los que aquéllos deban dictaminar.

Art. 22. Son atribuciones de los Agentes Auxiliares:

- I. Intervenir como Agentes especiales en los asuntos que determine el Procurador;
- II. Dictaminar los asuntos en que el Procurador o los Subprocuradores deban decidir:
 - a) Sobre procedencia del desistimiento de la acción penal;
 - b) Sobre formulación de conclusiones de no acusación, o
 - c) Sobre la falta de elementos para ejercitar la acción penal;
- III. La supervisión técnica de las Averiguaciones Previas -- que se practican en las agencias investigadoras del Distrito Federal; y
- IV. Las demás que, en materia penal o civil, les atribuye el Procurador.

Asimismo, del estudio de los casos de desistimiento del recurso de apelación.

La desconcentración física y de decisiones, correspondiente al personal y funciones de la Dirección General de Servicios Periciales, ocasionó las siguientes modificaciones:

- a. Se establecieron 4 bases de Peritos en el área del Distrito Federal, para realizar las investigaciones técnicas relativas a accidentes de tránsito. Estas bases -- quedaron ubicadas en los Departamentos de Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco y Villa A. Obregón.

La división que señala el anterior inciso, funcionó únicamente del mes de enero de 1973 al mes de octubre del mismo año, reimplantándose en Enero de 1974, para lo -- cual se creó una nueva base, cuya sede se determinó en

en el Departamento de Averiguaciones Previas de Tlalpan.

- b. La base correspondiente a Gustavo A. Madero, atendía -- las solicitudes de la 1a., 3a. y 5a. Delegaciones; la de Azcapotzalco recibía las solicitudes de la 6a., 7a., y 9a. Delegaciones; la base de Iztacalco atendía los -- llamados de las Delegaciones de Iztapalapa, 2a., 4a., - 8a y 12.; y la base en el Departamento de Villa Obregón recibe las peticiones de Servicios Periciales que ha-- cían las Delegaciones 10a., 11a., de Coyoacán, de Xochimilco, de Tlalpan, de Contreras, de Cuajimalpa, de Tláhuac y de Milpa Alta.

A partir de la creación de la nueva base de Peritos de Tránsito, hubo una redistribución en la asignación de -- las Agencias que debían cubrir, quedando ordenadas de -- la siguiente forma:

- BASE 13a. (Gustavo A. Madero) -- Que atiende las solitu-- des de la 1a., 3a. y 5a. - Agencias Investigadoras.
- BASE 14a. (Azcapotzalco). -- Recibe las solicitudes de la 5a., 6a., 7a. y 9a. Agen-- cias Investigadoras.
- BASE IZTACALCO -- Que cubre llamadas de la - 2a., 4a., 8a. y 12a. Agen-- cias Investigadoras.
- BASE VILLA A. OBREGON -- Que abarca la 10a., 11a., - Contreras y Cuajimalpa.
- BASE TLALPAN -- Que se encarga de cubrir - las Agencias Investigado-- ras de Coyoacán, Iztapalapa, 20a., Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta.

- c. Se estableció una base de Peritos Valuadores en el De-- partamento de Gustavo A. Madero, quienes atienden las - solicitudes de su especialidad en la 1a., 2a., 3a., - - 4a., 5a., 6a., 7a., 9a., y 14. Delegaciones. El auxi-- lio técnico de las demás especialidades es atendido di-- rectamente por la Dirección General de Servicios Peri-- ciales.

Los Jefes de Departamento de la Procuraduría en donde están localizadas las bases a que se refieren los incisos anteriores y que reciben las llamadas y solicitudes de Servicios Periciales, establecen las prioridades con que han de atenderse las mismas, consultando siempre que sea posible con los Jefes de Departamento afectados; si excepcionalmente hubiese discrepancia de criterios profesionales respecto de las prioridades que establezcan, el Jefe de Departamento en donde está situada la base debe consultar con el Subdirector de Agencias Investigadoras de la Dirección General de Averiguaciones Previas.

En la práctica no se realiza lo dispuesto en este inciso, ya que lo habitual es solicitar los servicios de los peritos a su base central, es decir, la Dirección General de Servicios Periciales, quien se encarga de indicar a los peritos los lugares donde se requiere su intervención, facilitándose, desde luego, un mejor desempeño toda vez que el personal de la Dirección se comunica a las bases de peritos notificándoles los sitios a donde deben acudir.

El Director General de la Policía Judicial, en función de las finalidades y de las directrices del proceso de la desconcentración, procedió adscribir, en los términos que estimó convenientes y lo acordó con el Procurador General, agentes de la Policía Judicial a las Agencias Investigadoras y a los Departamentos de la Procuraduría en el D.F. La adscripción se hizo en razón de la Incidencia de hechos delictuosos y del tipo de los mismos en cada circunscripción territorial y, desde luego, el Director General de la Policía Judicial modificará en todo tiempo las adscripciones, en atención a la presta-

ción de un mejor servicio, previa consulta con el Jefe del Departamento correspondiente y el Director General de Averiguaciones Previas.

Los Agentes adscritos a las Agencias y Departamentos reciben instrucciones, para efectos de su actividad y para el cumplimiento de órdenes de aprehensión, de investigación y presentación, de los Jefes de Departamento, ya sea en forma directa o al través de los Agentes Investigadores, pero su dependencia orgánica y su relación jerárquica permanentes siguen siendo con la Dirección General de la Policía Judicial.

En resumen, la Institución allega justicia en tiempo porque los asuntos desconcentrados que antes debían de remitirse indefectivamente al Sector Central para su perfeccionamiento, permanecen para los mismos efectos hasta su consignación, reserva o archivo, a nivel de unidad desconcentrada, el público tiene con ello la certeza del procedimiento y de la resolución que se le da a los asuntos con los que se ve relacionado, evitando con ello las complicaciones burocráticas de constantes remisiones de una oficina a otra que para los legos e incluso para gente de mediana preparación resulta difícil de conocer y ante lo desconocido le crea imagen de burocratismo y de temor respecto a procedimientos que por relacionarse con la justicia tienen que ser más claros y sencillos.

Con el acercamiento de los centros de decisión de las comu-

nidades que sufran las consecuencias de los ilícitos o que bien son - sujetos pasivos de ello, se obtienen grandes facilidades tanto para - allegarse pruebas y para causar la menor molestia posible en el per-- feccionamiento de las averiguaciones previas.

Al desconcentrarse los asuntos competencia de los Juzgados- Mixtos de Paz y Mixtos Menores, por la naturaleza misma de los cuer-- pos delictivos, se adecúan definitivamente a nivel de solución la in-- tegración y la decisión de problemas de cariz eminente comunitario lo-- cal y de vecindad.

Los delitos coludidos con motivo del tránsito de vehículos, además de reportar uno de los más altos índices de incidencia frente- a otros delitos en el Distrito Federal son los que causan mayor núme- ro de molestias a personas que en un principio se consideran no delin- cuentes sino incidentalmente accidentados y en muchos de los casos - pueden llegar a la satisfacción de los daños y a la obtención del per- dón correspondiente a nivel de Agencia Investigadora.

Tal vez el mayor significado político-administrativo del -- proceso de desconcentración sea la creación de niveles de responsabi- lidad con el reconocimiento de la capacidad de la investidura del fun- cionario público y de representación social.

CONCLUSIONES

1a.- Es de vital importancia el análisis político-administrativo de la Institución del ministerio Público porque su calidad de representante social y de parte en los procesos juega un papel determinante en la administración de justicia.

2a.- El Derecho como disciplina social, como el conjunto de normas que rigen las relaciones socio-económicas y como Ciencia del Estado es único e indivisible. El hecho de que en nuestra Facultad, por razones prácticas y didácticas, se divida su estudio en distintas ramas, no excluye, en este caso, la posibilidad de analizar la materia Penal a través del criterio que nos aporta el Derecho Administrativo.

3a.- Existe íntima relación entre el Derecho Administrativo, considerado éste como el conjunto de normas que fundamentalmente rigen a la Administración Pública, y el Derecho Penal, entendido éste como el ordenamiento protector del interés social y por lo tanto sancionador --

del delito y del delincuente.

4a.- Así como la finalidad primordial de la Administración Pública se refleja en la satisfacción de los intereses generales, así también la Administración de Justicia tiene por finalidad satisfacer esos intereses generales pero en un aspecto concreto y determinado como es la preservación de los valores humanos esenciales.

5a.- La organización es el punto medular para desarrollar la función; por tanto, una administración de justicia expedita requiere de organismos actuales y con sentido humano; que entienda y practique la función de impartir justicia como un altruísta deber; y que lleve como fin superior el cumplimiento de uno de los objetivos primordiales del derecho como lo es el bien común.

6a.- La desconcentración y Descentralización como formas de organización administrativa, con particularidades diferenciadas del órgano central, conllevan la ventaja de garantizar autonomía, la que implica independencia en el desarrollo y en la realización de la función; sin embargo, dichas formas técnicas no dejarán de significar puro formulismo mientras en México no se erradiquen los intereses políticos creados.

7a.- Por lo que hace a la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, la desconcentración no sólo es im

portante para el desarrollo de sus funciones sino adquiere calidades - de necesaria e indispensable para poder actuar, ya que la autonomía en cuanto facultad de decisión e independencia respecto a las funciones, - y el respeto a la autoridad y a la representación social del Ministerio Público son indispensables.

8a.- La dirección General de Averiguaciones Previas, primer paso de la desconcentración y punto medular de la misma, con resultados altamente positivos pero con las deficiencias propias que como consecuencia trae aparejada toda modificación, es la que nos ha permitido apreciar el imperativo de la implementación de dicho proceso en las - demás unidades administrativas que la componen.

9a.- Quizás uno de los alcances de mayor significado del -- proceso de desconcentración sea la creación de niveles y áreas de responsabilidad, con el consiguiente otorgamiento de facultades de decisión. Con esto se produjo el surgimiento de las Jefaturas de Departamento de Averiguaciones Previas, las cuales en la práctica no tienen - las mismas facultades, estableciéndose, a nuestro criterio, cierta desigualdad con respecto a la toma de sus decisiones.

10a.- La atención social, legal y juvenil que con propósito tutelar y preventivo brinda la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales a los habitantes del Distrito Federal, debe, por su im--

portancia, desconcentrarse en las Agencias Investigadoras del Ministerio Público, para con ello realmente acercar sus funciones a todas -- las gentes.

11a.- Considerando que el éxito o fracaso en el alcance de los objetivos encomendados a la Institución depende en buena medida - de una correcta administración de personal, entendida ésta como un medio de control, así como de motivación y estímulo, creemos es indispensable la desconcentración de la Dirección General de Servicios Administrativos, para lograr implementar el desarrollo del personal y - sensibilizarlo con respecto a la importancia de sus funciones.

12a.- No obstante lo vital de la desconcentración para la Institución del Ministerio Público, hecha la salvedad de que toda autonomía debe tener como excepción y contradicción real una subordinación jerárquica atenuada respecto del Procurador General, consideramos que la clave y punto básico para el buen funcionamiento de la Institución, que en forma más clara significa expedita administración de justicia, consiste por principio en la selección del elemento humano al que, para mantener el orden social, deberá proporcionarsele un nivel económico suficiente para reducir las acciones inmorales.

B I B L I O G R A F I A

1. Cabrera Luis y Emilio Portes Gil. LA MISION CONSTITUCIONAL DEL - PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA. Ed. Botas. México, 1963.
2. Colin Sánchez Guillermo. DERECHO MEXICANO DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Ed. Porrúa, S. A., México, 1970.
3. Dwight Waldo. ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. Trillas, S. A. México, 1967.
4. Dwight Waldo. ESTUDIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. Aguilar. México, 1964.
5. Fernandez Arena José Antonio. EL PROCESO ADMINISTRATIVO. Ed. Herrero, S, A, México, 1972.
6. Fraga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa Hnos., S. A. México, 1971.

7. García-Trevijano Fos José Antonio. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMOS I y II. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1968.
8. Olivera Toro Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMOS I y II México, 1963.
9. Rodríguez Reyes Alvaro. ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. Centro Nacional de Capacitación Administrativa. México, 1973.
10. Serra Rojas Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I. Ed. Porrúa Hnos S. A. México, 1972.
11. Autores Varios. ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO. Ed. U.N.A.M.- México, 1971.
12. Autores Varios. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. TOMO II. Ed. - U.N.A.M. México, 1973.
13. Autores Varios. POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA. Ed. U.N.A.M. - México, 1973.

E N S A Y O S

14. Zorrilla Martínez Pedro. LA ADMINISTRACION FEDERAL Y SU MEJORAMIENTO EN MEXICO. Ensayo. México, 1973.

15. Zorrilla Martínez Pedro. RESPONSABILIDAD POLITICA Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. Ensayo. México, 1973.

R E V I S T A S

16. REVISTA JURIDICA VERACRUZANA. TOMO VIII. Núm. 2. Octubre 1957. Jalapa, Ver.
17. REVISTA MEXICANA DE DERECHO PENAL. Núm. 2 Proc. Gral. de Just. del-Dto. y Tt. Ff. México, 1961.
18. REVISTA MEXICANA DE DERECHO PENAL. Núm. 4 Proc. Gral. de Just. del-Dto. y Tt. Ff. México, 1961.
19. REVISTA MEXICANA DE DERECHO PENAL. Núm. 39 Proc. Gral. de Just. del-Dto. y Tt. Ff. México, 1964.

L E G I S L A C I O N

20. CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA.
21. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.
22. LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y - TERRITORIOS FEDERALES.

23. LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
24. LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL ESTADO DE NAYARIT.
25. LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL ESTADO DE TABASCO.
26. LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL ESTADO DE ZACATECAS.
27. LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

D O C U M E N T O S

28. Acuerdos y Circulares sobre la desconcentración administrativa de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.