

ANALISIS DE LA ESTRUCTURA JURIDICO
ADMINISTRATIVA DE LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO
FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ELPIDIO VAZQUEZ PEREZ

972



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.

I N D I C E

C A P I T U L O I

CONSIDERACIONES HISTORICAS RESPECTO AL MINISTERIO PUBLICO

	PAGINA
Constitución del 22 de Octubre de 1814.....	2
Constitución del 22 de Octubre de 1824.....	3
Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.....	4
Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.....	5
Constitución Política del 5 de Febrero de 1857.....	"
Código de Procedimientos Penales del 15 de Octubre de .. 1880.....	7
Código de Procedimientos Penales del 6 de Julio de 1894.	"
Ley Orgánica del 9 de Septiembre de 1903.....	8.
Ley Orgánica Federal y su reglamentación del 16 de Diciembre de 1908.....	"
Constitución Política del 5 de Febrero de 1917.....	9
Ley Orgánica del 9 de Septiembre de 1919.....	12
Ley Orgánica del 2 de Agosto de 1929.....	13
Crítica de la Ley Orgánica del 2 de Diciembre de 1917...	14
Características del Ministerio Público.....	15

Jerárquico

Indivisible

Independiente

Representativo

C A P I T U L O I I

FORMAS DE ORGANIZACION PUBLICA Y SITUACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

	PAGINA
Introducción.....	20
Breve Definición del Concepto de Administración Pública.....	21
Administración Pública y Administración Privada --- -Diferencias-.....	23
Integración de la Administración Pública Mexicana..	24
Centralización Administrativa.....	25
Poder de Nombramiento.....	26
Poder de Mando.....	27
Poder de Vigilancia.....	"
Poder Disciplinario.....	"
Poder de Revisión.....	28
Poder para la Resolución de Conflictos en su compe- tencia.....	"
Organismos Centralizados en México.....	"
Descentralización Administrativa.....	29
Diferentes Formas de Organización Descentralizada en México.....	"
Descentralización por Región.....	30
Descentralización por Servicio.....	"
Descentralización Administrativa.....	31
Clases de Desconcentración.....	35

Características y Elementos de la Desconcentración Administrativa.....	36
La Desconcentración en el Departamento del Distrito Federal.....	39
Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.....	47
Concepto de Empresa Pública.....	48
Empresa Privada diferencia con la Empresa de Estado.....	49
Sociedades Mercantiles de Estado.....	"
El Titular de la Administración Pública Mexicana..	51
División de Poderes.....	52
Función Legislativa del Poder Ejecutivo.....	53
Función Judicial del Ejecutivo.....	54
Actividad Judicial del Congreso.....	"
El Poder Judicial.....	55
Características Generales de la Procuraduría del - Distrito Federal.....	"
Elementos de la Procuraduría General de Justicia - del Distrito Federal.....	57

C A P I T U L O I I I

EL PROCEDIMIENTO DE LA DESCONCENTRACION EN LA PROCURADURIA
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Introducción.....	60
Base Formal de la Desconcentración Administrativa - en la Procuraduría General de Justicia del Distri-	

to Federal.....	62
Dirección General de Averiguaciones Previas.....	63
Dirección General de Control de Procesos.....	68
Dirección General de Servicios Periciales.....	70
Dirección General de la Policía Judicial.....	75
Cambios en la Estructura Organizacional.....	77
Anexos.....	82

C A P I T U L O I V

ESTRUCTURA FORMAL Y DIAGNOSTICO DE LA PROCURADURIA DEL DISTRITO FEDERAL

Introducción.....	100
Organización Informal.....	101
Tipos de Estructura Organizativa.....	102
Estructura Formal de la Procuraduría General de Jus- ticia del Distrito Federal.....	104
Estructura Real de la Institución.....	"
La Operatividad de la Reforma Administrativa y Fun- cionalidad en la Institución.....	106
Acuerdo del 26 de enero de 1971.....	110
Breve Comentario.....	113
Recomendaciones.....	118
Conclusiones.....	122
Bibliografía.....	124

LA CONSTITUCION DEL 22 DE OCTUBRE DE 1814

La Constitución de 1814 tiene en mérito de ser el -- Primer Código Político promulgado por José María Morelos y Pavón. Este texto fue titulado "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" y recopiló las -- ideas libertarias de la época; sin embargo no señalaba -- los elementos necesarios para organizar a las Instituciones y tampoco tuvo vigencia, empero se incluyeron importantes ideas Jurídico Filosóficas de la Revolución Francesa y de la Constitución Española de 1812.

En dicha Constitución los Organos que integraban --- "Las Supremas Autoridades" eran: El Supremo Gobierno, --- equivalente al Poder Ejecutivo y el Congreso, formado por una sola Cámara. El primero estaba integrado por un Triunvirato cuyos miembros tenían la misma autoridad y se alternaban la representación cada cuatro meses. El segundo, -- estaba integrado por una sola Cámara, la de Diputados, -- con representantes electos por el pueblo y uno por cada -- provincia.

Los orígenes históricos del Ministerio Público los -- encontramos en el llamado "Supremo Tribunal de Justicia", que estaba integrado por cinco elementos, de los cuales -- dos eran Fiscales; uno para acordar asuntos Civiles y --- otro para Criminales.

LA CONSTITUCION DEL 22 DE OCTUBRE DE 1824

En esta época existían dos tendencias empujadas en dirigir al país: la Federalista y la Centralista. Unos pretendían -Los Centralistas- la conservación de los intereses económicos del alto Clero y otros -Los Federalistas- defendían intereses más amplios de las clases populares.

Esta Constitución pretendía consagrar la independencia política del México naciente, pero no hacía alusión alguna a problemas de carácter económico y social.

Este texto dividía en tres poderes al Gobierno de la República: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Poder Legislativo estaba integrado por dos Cámaras: La de Senadores y la de Diputados.

El Poder Ejecutivo estaba bajo el cargo de una persona denominada Presidente de la República, que podía ser sustituido por un Vice-Presidente en caso de imposibilidad física o moral. El Poder Judicial estaba representado por la Suprema Corte de Justicia, incluyéndose al Ministerio Público como miembro integrante de la misma, por los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

La Constitución de 1824 es un documento revelador de la ideología liberal del México Independiente, más a pesar de esto, las circunstancias históricas sociales no le permitieron que tuviera vigencia para servir como instrumento de equilibrio político de las corrientes centralistas y federa

listas.

Como se habrá observado, tanto en la Constitución de 1814, como en la de 1824 se incluye al Ministerio Público como parte integrante del Poder Judicial y es de notarse que a pesar de ello dicho Ministerio no habría evolucionado institucionalmente como en otros países más avanzados en lo político y en lo social.

LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1836

Con el objeto de superar la confusión creada por el régimen de Agustín de Iturbide y la caída de éste, las dos Cámaras que integraban el Congreso Federal se reunieron para discutir y redactar un texto constitucional denominado las siete Leyes Constitucionales del 29 de Diciembre de 1836, que no eran propiamente siete Leyes, sino una Constitución dividida en siete capítulos.

Las características generales de esta Constitución --- eran; primeramente, la conservación de la división de los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El ejercicio del Poder Legislativo se integraba por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, el Poder Ejecutivo, se depositaba en una sola persona denominada Presidente de la República, con duración de ocho años. El Poder Judicial quedaba estructurado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos (provincias), los Jueces Subalternos de Primera Instancia y Civiles de las --

Cabeceras de Distrito de cada Departamento. A su vez, la Suprema Corte estaba integrada por once Ministros y un Fiscal y no podían ser removidos en el desempeño de sus funciones.

LAS BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1943.

Las Bases orgánicas de la República Mexicana fueron Leyes sancionadas por Antonio López de Santa Anna que había reasumido una vez más para esa fecha, la primera magistratura del país. Estas Leyes tuvieron una vigencia nominal durante poco más de tres años, que fué un período turbulento en la historia de México por la amenaza grave de una guerra con los Estados Unidos.

En esta nueva Constitución, el país quedó organizado como una República representativa y popular y la división de Poderes era la siguiente: El Poder Legislativo, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores. El Poder Ejecutivo, representado por una sola persona llamada Presidente de la República, cuya representación duraría cinco años. El Poder Judicial, integrado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores y los Juzgados inferiores de los Departamentos. La Suprema Corte de Justicia contaba con once Ministros y un Fiscal, el cual participaba en los Procesos Civiles y Criminales.

LA CONSTITUCION POLITICA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857

Es en esta Constitución en donde la Institución del Ministerio Público adquiere la estructura y la orientación que la caracterizarían posteriormente como lo veremos en su oportunidad. El Artículo 90 de esta Constitución señala: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los Tribunales de Distrito y Circuito"; el Artículo 91 dice: "La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros Proprietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General".

Por primera vez, se menciona de manera indistinta al Procurador General y al Fiscal, como integrantes de la Suprema Corte de Justicia, aunque en los reglamentos y Leyes no se establecieron las facultades específicas de ambos.

LA LEY DE JURADOS CRIMINALES DE 1869

Es en este documento donde se introducen innovaciones jurídicas específicas por lo que respecta al Ministerio Público, aunque en su funcionamiento se mantiene al Fiscal apegado a las prácticas de la Colonia por consagrar el procedimiento inquisitorio cuyas características son las siguientes como nos lo manifiesta, Colin Sánchez "La privación de la libertad está sujeta al capricho de quien ostenta la autoridad; el uso del tratamiento prevalece comunmente para obtener la confesión. La delación anónima, la incomunicación del detenido, el carácter secreto del procedi-

niento y la instrucción escrita son las bases fundamentales en que se apoya". 1. la acusación, defensa y decisión residen en el Juez. Desvirtuándose con ello la función del Ministerio Público.

EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL 15 DE OCTUBRE DE 1880.

Toca a este Código ser el primero en su género, que contempla al Ministerio Público con las características --- que le son propias: representa a la Sociedad y actúa en --- auxilio de la Justicia. Esto queda claro en el análisis del artículo 28, que dice... "El Ministerio Público es una magistratura para pedir y auxiliar la pronta administración de la Justicia, en nombre de la sociedad, y para defender a los Tribunales los intereses de ésta, en los autos y por los medios que las Leyes señalan". Sin embargo el Ministerio Público continuaba dependiendo de la Policía Judicial, institución que se encargaba de investigar los delitos, reunir las pruebas, lograr el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores y ponerlos a disposición de las autoridades competentes.

EL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL 6 DE JULIO DE 1894.

Esta Ley adjetiva derogó al anterior Código de 1880 -

1 Colin Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, editorial Porrúa, S. A. 2a. edición, México 1970, P. 75.

introduciendo aspectos novedosos por lo que respecta al Ministerio Público, a quien le señala la función de perseguir y acusar ante los Tribunales a los responsables de una infracción penal y vigilar que las sentencias se cumplan puntualmente.

LA LEY ORGANICA DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1903

En esta Ley se formaliza una vez más a la Institución del Ministerio Público continuando con la tradición de los anteriores ordenamientos legales, en esta Ley se amplían -- las facultades del Ministerio Público, en los aspectos siguientes: Intervención de los Juicios hereditarios, en los asuntos judiciales en que se interesen los ausentes, en los menores, incapacitados, y en la posibilidad de intervenir -- como representante de las Instituciones Públicas.

El Ministerio Público dependía, en esta Ley, del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Justicia.

En el Distrito Federal se proveía la existencia de un Procurador de Justicia que actuará como Jefe del Ministerio Público.

LA LEY ORGANICA FEDERAL Y SU REGLAMENTACION DEL 16 DE DICIEMBRE DE 1908

En el ámbito Federal por primera vez se menciona a la Institución del Ministerio Público para procurar justicia, -- defender los intereses de la Nación ante la Suprema Corte -

de Justicia, Tribunales de Distrito y Juzgados a través de la Secretaría de Justicia.

LA CONSTITUCION POLITICA DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

Es en este Código Político donde la Institución del Ministerio Público aparece como un órgano deliberadamente transformado, gracias al espíritu renovador del Constituyente de 1917, quien le proporcionó una estructura inspirada en la voluntad colectiva. Es colectiva, porque los cambios emitidos fueron aprobados por la mayoría de los Legisladores.

En los debates llevados a cabo en el seno de la asamblea constituyente, vinculados con la organización y funcionamiento del Ministerio Público, sobresalen las intervenciones del C. Diputado Mújica, quien dijo.... "Las Leyes vigentes, como en lo común, han adoptado de la Institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque las funciones asignadas a los representantes de aquel, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de Justicia; los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial, ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto sea considerado autorizarlos emprender verdaderos asaltos contra los reos".

El constituyente de Querétaro con la sensibilidad revolucionaria del momento proporcionó funciones propias y exclusivas a la Institución y es el mismo Diputado Múgica el que afirmó... "La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará un sistema procesal vicioso, - restituirá a los Jueces toda dignidad y toda responsabilidad correspondiente a su magistratura y dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponda" 2.

Se advierte en estas palabras, la intención de reformar el Ministerio Público y de desvincularlo de prácticas viciosas antiguas e inoperantes.

El C. Diputado Macías en una de sus intervenciones -- dijo... "El objetivo que persigue el C. Primer Jefe de la Nación en el artículo 21 de su proyecto, es quitarle a la autoridad Judicial la función de perseguir y averiguar los delitos, para ponerla exclusivamente en manos del Ministerio Público", si el movimiento armado, que vivió México se originó para buscar nuevas formas de vida y de libertad -- dentro de un marco legal. La Constitución de 1917 fue la oportunidad para erradicar formas procesales inquisitoriales e introducir un sistema coherente con la libertad y la estructura legal. El Diputado Macías señaló que el "Ministerio Público no sólo haría ya una función aparte de la de la Policía Judicial, sino que debería servirse de ella y de la policía común, para el desempeño de sus funciones"

*2 Cámara de Diputados, Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo X, P. 289

*3 Ob. Cit; P. 307

La intención del Constituyente fué darle al Ministerio Público una naturaleza jurídico política definida y precisa, misma que lo identifica hasta nuestros días. Las Decisio - nes que anteriormente se encontraron en manos del Juez, pa - saron a formar parte de las facultades del Ministerio Públi - co y lograr así, el mejor cumplimiento de la administración de Justicia.

Dentro del contexto ideológico y revolucionario de la Constitución de 1917 encontramos que la Institución del Mi - nisterio Público que el resultado lógico del proceso social que el país vivió.

El Artículo 21 quedó en los siguientes términos por lo que respecta a la Institución que estudiamos:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de - la autoridad Judicial. La persecución de los delitos incum - be al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual - estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel..." 4.

A partir del 5 de febrero de 1917 la Institución del - Ministerio Público, quedó sustancialmente transformada en - base a los principios siguientes: a).- Se reconoce el dere - cho exclusivo, dado que no es un término de la acción penal por el Estado, encomendándole el ejercicio de la acción pe - nal a un órgano que es el Ministerio Público. b).- Se es - tructuró al Ministerio Público en una magistratura política

mente independiente, sin privarlo de las funciones de acción y requerimiento. c).- Es erigida la Institución en organismo de control y vigencia de las funciones investigadoras -- encomendadas a la policía judicial, que hasta entonces eran desempeñadas por los Jueces. d).- Privó a los Jueces de invocar de oficio los procesos. e).- De conformidad con el -- pacto federal, las entidades Federativas debían ajustarse a -- las disposiciones Constitucionales, creando en sus respectivas jurisdicciones la Institución del Ministerio Público.

LA LEY ORGÁNICA DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 1919

Contemplado el punto de vista constitucional era necesario que la Institución del Ministerio Público contara con su Ley Orgánica, para regular de esta manera su funcionamiento. El 9 de octubre de 1919, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica en materia Federal y Común -- quien "A partir de ese momento toda aprehensión ordenada por los Jueces sin pedimento del Ministerio Público; es violatoria de las garantías que al individuo otorga la Constitución, como son violatorias de las mismas garantías toda formal prisión que decreten sin haber recibido la consignación -- de ramos del Representante Social y toda condena que pronuncian sin previa acusación formal y precisa del órgano de la acción penal. En el Proceso Penal el Ministerio Público es la vida 5.

5 Franco Sodí, Carlos. El Procedimiento Penal Mexicano, -- editorial Porrúa, S. A. 4a. edición, México 1957, P. 54.

Sobresale del ordenamiento a que hacemos referencia, la facultad del desistimiento del representante social de la acción penal intentada, previo acuerdo con el Procurador; y el hecho de que el Ministerio Público en el Distrito Federal depende del Presidente de la República y estará presidido por un Procurador General de Justicia.

LA LEY ORGANICA DEL 2 DE AGOSTO DE 1929

Esta Ley derogó a la anterior. Es un intento serio de permitirle funcionalidad al Ministerio Público, de acuerdo con la tendencia del artículo 21 Constitucional, procurando que sus normas estuvieran de conformidad con el Código Penal y el de Procedimientos Penales, pero desgraciadamente no lo logró. Entre las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica en cuestión cabe hacer notar la creación del Departamento de Investigaciones. El decreto del 20 de diciembre de 1931 suprime los comisaríos de Policía y se establecen las Delegaciones del Ministerio Público y los Jueces Calificadores; aquellos investigan los delitos y estos califican las infracciones de policía y buen gobierno.

LA LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DEL 29 DE AGOSTO DE 1934.

En esta Ley se reconoce al Ministerio Público Fede -

ral como consejero jurídico del Presidente de la República, innovación inspirada en el derecho norteamericano. - Asesora al Ejecutivo en materia legislativa con el propósito de evitar la anarquía en toda cuestión de derecho; - que surja en la Administración Pública esta función es estrictamente técnica y de ninguna manera debe entenderse como una función "absorbente de las distintas atribuciones encomendadas a las Secretarías de Estado, sino como elemento de coordinación para hacer realizable en México un verdadero Estado de derecho y evitar la existencia de una Legislación Secundaria, deficiente y anticuada, estableciendo su intervención en la esfera meramente consultiva, sin privar a las Secretarías y Departamentos de Estado de las funciones propias que la misma Ley les asigna" 6.

CRITICA DE LA LEY ORGANICA VIGENTE EN MATERIA COMUN

Para finalizar el presente capítulo analizaremos la Ley Orgánica del Ministerio Público Vigente. Hemos visto y confirmado que la situación del Ministerio Público ha vivido en permanente evolución, sin embargo, la actual Ley Orgánica padece errores técnicos que la hacen inoperante y obsoleta, entre otras cosas, porque no refleja la realidad actual del Distrito Federal donde existen más de diez millones de habitantes. La Ley no defi-

6 González Bustamante, J. José. Principios de Derecho - Procesal Penal Mexicano, editorial Porrúa, S. A. 5a. edición, México, D. F. 1971, P.83

ne el concepto del Ministerio Público, pero el Artículo - primero nos dice que son atribuciones del Ministerio Público: 1.- Investigar por sí mismos y con auxilio de la - Policía Judicial, los delitos de su competencia.

Es decir se excluyen a los servicios periciales como auxiliares en las investigaciones, ya que con los conocimientos técnicos de los mismos se investiga la identidad de las conductas antisociales y se interpreta de esta --- fracción que los peritos dependen de la Policía Judicial, cosa a todas luces falsa ya que tanto unos como otros son auxiliares del Ministerio Público.

La Fracción II "Ejercitar la acción penal, en los casos en que proceda aportando las pruebas"... "es una redundancia puesto que o primero se ejercita la acción penal o primero se aportan las pruebas, Fracción V.- Se refiere a las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados que integran la Institución. Es una disposición de carácter administrativo que no se significa por ser una función primordial. Se entiende por atribución principal al hecho de conocer una conducta ilícita para comprobar el cuerpo del delito y una vez integrado ejercer la acción penal ante la autoridad competente.

CARACTERISTICAS GENERALES DEL MINISTERIO PUBLICO

Los principios fundamentales del Ministerio Público se encuentran en los artículos 21 y 102 de la Constitución Federal de la República, en resumen son los siguientes:

1.- La Constitución de un cuerpo orgánico es una entidad colegiada; los funcionarios representan al Ministerio Público y por ende representan a la Institución ya que está organizada jerárquicamente bajo la dirección de un Procurador General de Justicia.

2.- El Ministerio Público es un cuerpo indivisible pues los funcionarios que lo representan no obran de propia cuenta sino a nombre del órgano del cual forman parte. Pueden ser removidos y tal situación no debe necesariamente notificarse a los inculcados o inculcados; --- actúa en diversos actos el Ministerio Público en representación de la Institución, el hecho de separarlos físicamente no afecta lo actuado.

3.- Es un cuerpo independiente, la autonomía debe extenderse desde el punto de vista jurisdiccional, puesto que existe una autoridad jerárquica que es el Procurador General de Justicia, éste es nombrado y removido por el Presidente de la República mientras esto suceda no podrá funcionar armónicamente ya que se encuentra la Institución sometida a influencias de orden político que

altera y desfigura su función principal e imagen.

4.- Es representativo porque se encarga de representar el interés general, de defender los intereses de la sociedad ante los Tribunales, actuando sin auxilio de la persona ofendida; por tal motivo los particulares, denunciantes o querelantes no pueden ir ante la autoridad judicial en ese carácter, sino ante el Ministerio Público -- y una vez que este último haya reunido los requisitos -- formales, se ejercita la acción penal y la reparación -- del daño en los casos que la Ley categóricamente nos señala.

El Ministerio Público tiene el derecho exclusivo de la acción penal por lo que hace a la persecución de los delitos, actividad en la que actúa como representante de la sociedad. Tiene a su mando a la Policía Judicial sirviéndose de ella para la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes.

El Ministerio Público es una Institución Federal ya que de conformidad con el pacto federal todas las entidades Federativas deben establecer en sus jurisdicciones territoriales a la Institución del Ministerio Público, -- dándole la modalidad que deseen, pero sin contravenir -- las disposiciones de la Constitución General de la República.

FORMAS DE ORGANIZACION PUBLICA Y SITUACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

Analizadas las funciones y reglamentación del Ministerio Público dentro del marco del Derecho Mexicano, estudiaremos, tratando de enmarcar como órgano integrante de la administración pública en nuestro país a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Como todo ente de la administración central, la existencia en esta Institución se ajusta a los distintos aspectos que tradicionalmente los Estados adoptan, para satisfacer -- bienes y servicios de la comunidad, ya que esta actividad es uno de los requisitos indispensable para la existencia y desarrollo de los estados modernos.

La Institución del Ministerio Público ha evolucionado conforme la realidad de la estructura estatal política y social de México, ha cambiado. Al intentar estudiar el significado y la realidad del Ministerio Público en su relación con la Administración Pública, estamos -- procurando vincular una realidad particular con otra más general, cuyos principios, normas y reglas necesariamente coincidan. Pero queremos destacar los aspectos dinámicos y de extraordinaria utilidad social que esta relación ofrece.

BREVE DEFINICION DEL CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

Al estudiar cómo se encuentra organizada la administración pública en México no podemos pasar por alto los importantes conceptos de un estudioso de la materia el -- maestro Duhalt Krauss: "Administración Pública es la actividad que realizan los órganos del sector público para -- cumplir con los objetivos que se hayan fijado" 7.

El maestro Miguel Acosta Romero, al proporcionarnos el concepto de Administración Pública nos dice "es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes (Legislativo y Judicial), su acción, es continua y permanente, siempre persegue el interés público" 8.

Es de haberse notar que se excluye de la definición que vierte al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

El maestro Wilburg Jiménez Castro al respecto opina lo siguiente: "La Administración es una ciencia social -- compuesta de principios, técnicas y prácticas a cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas -- racionales de esfuerzos cooperativos, a través de los cuales se puede alcanzar propósitos comunes que individual -- mente no es factible lograr" 9.

7 Duhalt Krauss, Miguel, La Administración de Personal en el Sector Público; Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; México, 1972, P. 71.

8 Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo editorial U.N.A.M., 1a. edición, México, ---

Consideramos más amplia y adecuada esta última definición porque de su análisis se desprende que la Administración Pública está integrada por elementos diversos y complejos, tal como son sus principios técnicos y prácticas dirigidas a la sociedad en general.

Nuestro punto de vista, es que debe dársele una definición dinámica al concepto de administración pública. Así decimos que Administración Pública es la actividad del estado traducida en presentar bienes y servicios a los conglomerados sociales, dentro de una estructura legal, fijándose objetivos que a los particulares, en ocasiones le sería imposible realizarlos y por ello es el estado el que se encarga de la responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios a la sociedad, contando -- para ello con la cooperación de esta última.

Cuando se habla de Administración Pública se debe pensar en el hombre, como elemento indispensable de la sociedad, no sólo como medio sino como finalidad, además este hombre debe estar regido por principios formales -- que partan del supuesto fundamental de la necesidad del esfuerzo cooperativo permanente como base de la integración social y como elemento indispensable de la existencia y desarrollo de la Administración Pública.

La coordinación de ideas y voluntades sólo se logra cuando los integrantes de la comunidad coadyuvan -- permanentemente a la realización de los objetivos comunes. Debe ser constante puesto que la existencia está siempre garantizada y no importa la forma de gobierno -- que se tome.

La unión cooperativa no se puede dejar al azar debe ser consistente y diplomática y aplicada a través de principios administrativos, que se inspiren desde luego en la ciencia de la Administración Pública.

La Administración como ciencia sistemática porque incluye los siguientes aspectos: determinación acertada de objetivos y políticas, preparación y orientación satisfactoria de planes, organización de estructuras, control y evaluación de sus actividades, dentro de un marco formal todo ello, puesto que, tanto la conducta del estado como la de los particulares, debe guiarse por -- esta circunstancia.

ADMINISTRACION PUBLICA Y ADMINISTRACION PRIVADA

-DIFERENCIAS-

Una vez estudiado el concepto de administración -- pública nos encontramos en condiciones de diferenciarla de la administración privada.

Por un lado, decimos que la Administración Pública, tiene metas de alcance general encaminadas desinteresadamente a la protección de la colectividad. La Administración Pública, se gobierna por medio del Derecho Público; en atención a sus fines.

La Administración Privada persigue un propósito de lucro y fundamentalmente, la satisfacción de intereses particulares. El Sector Privado se encuentra constituido por industriales, comerciantes y profesionales activos que participan en el desarrollo del país, y si sus objetivos, tienen efectos generales los resultados, asimismo tienden fundamentalmente a beneficiar a los particulares.

Integración de la Administración Pública Mexicana, corresponde a la Administración Pública de México, la ejecución que las Leyes Administrativas, y de los objetivos colectivos tales como mandar como autoridad o servir como administrador, a través de los distintos órganos de la función Ejecutiva.

Acorde con el Estado Mexicano, la Administración Pública se desarrolla para cumplir con los fines que originalmente se ha propuesto y superar los múltiples problemas en que se desenvuelve; la Administración Pública Mexicana desde el punto de vista formal puede ser: Adminis

tración Pública Federal, Administración de las Entidades Federativas y Administración Municipal.

La Administración Federal para cumplir con sus funciones está integrada en organismos Centralizados, Descentralizados, Desconcentrados, Sociedades Mercantiles y -- Empresas de Estado.

Para el propósito de nuestro trabajo nos interesa -- exclusivamente el análisis de la Administración Federal, pues intentamos estudiar a la Procuraduría General de -- Justicia del Distrito Federal como parte integrante de -- la mencionada Administración Gubernamental.

LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La Centralización Administrativa es aquella posibilidad en la que los órganos administrativos se agrupan -- unos respecto de otros, creando un estado de dependen -- cia, en que los órganos más altos se hayan vinculados a -- los órganos Administrativos de menor jerarquía. A tra -- vés de este vínculo se mantiene la unidad administrativa, sin importar el órgano que los constituya, a quienes tra -- bajan para la unidad administrativa carecen de la facultad de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de Derecho, ya que en la organización administrativa --- centralizada existen órganos de competencia para dictar -- resoluciones y determinaciones. Los demás órganos sim --

plemente realizan tareas de los órganos resolutivos. Un Secretario de Estado, por ejemplo, tiene la posibilidad de resolver los asuntos relacionados con su Secretaría, los actos de esa resolución no los realiza personalmente el Secretario de Estado, sino que son elaborados por los empleados que se hayan bajo sus órdenes, en base a la autoridad centralizada que caracteriza a esta forma de organización por la concentración de fuerza pública.

La centralización administrativa tiene como fundamento la existencia de un sistema jerárquico de funciones que va desde el grado más alto, en este caso el Presidente de la República, hasta las bases mismas de esta Administración.

La centralización administrativa como modelo de organización se caracteriza porque los titulares de los órganos jerárquicos tienen Poder de decisión sobre los demás elementos que forman parte de los organismos administrativos a su cargo. De acuerdo con distintos tratadistas este Poder incluye distintos aspectos del mismo, los cuales pasaremos inmediatamente a revisar.

PODER DE NOMBRAMIENTO.- Es la facultad que tiene la autoridad superior de nombrar o remover las personas que se encuentran subordinadas a esta autoridad -En el Reglamento de cada Secretaría de Estado- se señala la división jerárquica de cada una de ellas.

PODER DE MANDO.- Es la facultad de la autoridad superior de proporcionar órdenes e instrucciones sobre --- los inferiores, señalando limitaciones y alcances de las funciones a los que tienen atribuciones para realizar -- las. Las instrucciones pueden ser generales o individua les.

Las instrucciones, órdenes y circulares contienen - comentarios explicativos para facilitar la interpreta -- ción que el superior debe hacer al dictar las órdenes -- que procedan a los empleados. Estas son obligatorias -- para todos los funcionarios y es la base misma del prin cipio de jerarquía.

PODER DE VIGILANCIA.- Es la capacidad de realizar - actos de carácter material, tales como obtener la rendi ción de cuentas en prácticas o investigaciones del asun to encomendado.

Los actos materiales llevados a cabo pueden ser de carácter Jurídico. Cuando se comprueba que existe irre gularidad en la actividad del empleado, se origina el -- procedimiento de responsabilidad, que puede ser Civil o Penal. Las faltas de carácter administrativo son corre gidas a través de sanciones administrativas exclusiva - mente.

PODER DISCIPLINARIO.- Es la posibilidad de sancio -

nar faltas cometidas en las relaciones civiles.

Al respecto existen opiniones opuestas, se explica que por circunstancias particulares, al Derecho Civil no autoriza la imposición de penas por uno de los sujetos, porque ello significa reconocer una superioridad,-- contraria al principio aquilatorio de las relaciones -- privadas.

EL PODER DE REVISION.- Debido a la relación jerárquica de los funcionarios superiores sobre los menores, los primeros tienen la facultad de revisar los actos de los últimos y según el caso, dar su aprobación, suspenderlo, anularlo o reformarlos.

El Poder para la resolución de conflictos en su -- competencia es aquél con que la Ley faculta a la autoridad administrativa para que tome conocimiento del negocio y resuelva conforme a Derecho. Es decir la propia Ley señala la competencia.

LOS ORGANISMOS CENTRALIZADOS EN MEXICO

Estudiadas las características y los elementos que integran los organismos centralizados, afirmamos que en México la Administración Pública descansa en su mayor parte en este tipo de organización, la cual está integrada por las diferentes Secretarías de Estado y que -- merced a los cambios producidos recientemente en la Ley son los siguientes: Secretaria de Gobernación, Secreta-

ría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de - Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la -- Presidencia, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y el Departamento del Distrito Federal.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa va adquiriendo cada día en los Estados modernos más aceptación. - Este tipo de administración, obedece en ciertos casos a necesidades de establecer ideas democráticas y su modelo de organización difiere del modelo de organización centralizada básicamente en lo siguiente: El Sistema Descentralizado cuenta con un régimen patrimonial exclusivo que le permite a los órganos administrativos contar con una autonomía técnica, orgánica y una personalidad Jurídica propia.

DIFERENTES FORMAS DE ORGANIZACION DESCENTRALIZADA EN MEXICO

DESCENTRALIZACION POR REGION.- "La Descentraliza-

ción 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" 10.

La Descentralización por Región, es una forma mixta, Administrativa y Política, que integra un organismo autónomo. La Descentralización por región es una descentralización política, la cuál está consagrada como diseño exclusivo de nuestra Constitución en el municipio.

DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.- Los servicios, -- conviene desprenderlos de la Administración Central y -- se encargan de realizarlos individuos con preparación técnica que puedan garantizar su funcionamiento en forma regular y continua.

Los elementos que integran la prestación de un servicio a través de los organismos son los siguientes: la existencia de un servicio público de orden técnico, un estatuto legal para dicho funcionamiento, participa --- ción de funcionarios técnicos en la Dirección del Servicio y control del Gobierno ejercitado por medio de la revisión.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

CONCEPTUALIZACION.- Históricamente, la noción de la Desconcentración debido a una insuficiente base teórica- y doctrinal en el marco del Derecho Administrativo Mexicano, viene a ser un tema un tanto cuanto novedoso, --- siendo en los últimos años que el maestro Andrés Serra - Rojas, estudia por vez primera ésta técnica de organización.

El Diccionario de la Real Academia Española, no nos proporciona el concepto de la palabra desconcentración, pero nosotros, trataremos de conformar una opinión de la palabra desconcentración, tomando como base las características y elementos ofrecidos por este modelo de organización.

Pero afirmamos que el gobierno de la República actualmente se apoya de la Desconcentración Administrativa, al menos en "El Departamento del Distrito Federal y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal- como lo probaremos en su oportunidad de dicha forma organizativa.

Tratadista, del tema Desconcentración Administrativa, nos han proporcionado una idea de lo que es tal circunstancia. Sobresaliendo los conceptos de García Trevijano Fos, quien dice: "Desconcentrar es otorgar competencias a órganos distintos de la cúspide administrativa, pero siempre dentro del mismo ente (pues de lo con -

trario dejarían de ser tales órganos). Es, pues, una forma organizatoria mediante la que se ramifican las competencias entre órganos superiores e inferiores" 11

Por otra parte, Wilburg Jiménez Castro declara por medio de "La desconcentración los funcionarios regionales, pueden tener influencia sobre la política general de la empresa o institución; se definen mejor los objetivos y así las unidades periféricas conocen más apropiadamente la contribución que deben dar y les permite desarrollar mejores iniciativas" 12

El mismo autor sigue diciendo "En tales circunstancias el órgano central concentra (puede) sus labores a la determinación de políticas generales y auxiliando a las unidades periféricas; al desempeño de sus objetivos".

Por medio de la Desconcentración Administrativa, dice Olivera Toro, "El Estado atribuye poder de actuación y decisión a órganos que administren más o menos directamente" 13

Al referirse, el Maestro Serra Rojas, sobre la desconcentración nos dice: "En los regímenes intensamente centralizados se han suscitado numerosos problemas con la actuación de ciertos organismos administrativos a los cuales es necesario dotar de una útil libertad de movimientos y responsabilidad" 14

11 García Trevijano Fos, J. A. Tratado de Derecho Administrativo, 2a. edición, editorial Revista de Derecho Privado, Madrid 1971, Tomo II, Vol. 11, P.740.

12 Wilburg Jiménez, Castro Ob. Cit. P.180

La Desconcentración "es un sistema empleado por la Administración Pública para evitar el congestionamiento funcional de sus órganos centrales" 15.

Al respecto Sayaqués afirma "La Desconcentración - se configura cuando a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos Poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia, bajo determinado control del órgano superior" 16.

Para Manuel María Díez, la Desconcentración Administrativa "se realiza dentro de un régimen de Centralización Administrativa y se distingue de ésta porque - se atribuye a los órganos inferiores competencia propia para decidir, aun cuando ellos esten sometidos a -- los órganos centrales que nombran a los agentes y continúan ejerciendo sobre ellos su poder jerárquico" 17

La Desconcentración dice el mismo autor "puede -- afectar de la misma manera el órgano administrativo --- central por una diversificación de tareas acompañadas - de una transferencia de poder de decisión".

En realidad, continua explicando "La Desconcentración no es mas que una pseudo-descentralización y ello-

- 13 Olivera Toro, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 3a. edición, editorial Porrúa, S. A. México 1972 P.245.
- 14 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, 4a. edición editorial Porrúa, S. A. México, 1968, P. 522.
- 15 Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo, 1a. edición, editorial Banca y Comercio, S. A. -- México, 1967, P. 184.

es así porque el órgano central no abandona su poder de -
decisión o lo abandona solo en apariencia" 18.

Nuestro punto de vista es de que la complejidad creciente de los problemas económicos, el desarrollo demográfico, el aumento de la burocracia, el desorden de ciertas Leyes Administrativas y el creciente intervencionalismo - del Estado, obligaron al poder público a trasladar facultades o poderes a órganos para la atención y solución de un tipo de problemas estos son: LOS ENTES DESCONCENTRADOS.

A la Desconcentración suele llamarse "Desconcentración Burocrática" porque se desligan a los recursos humanos del poder central, para administrarlos o contratar -- los.

Por ello, decimos La Desconcentración es: una forma de organización pública que adopta el Estado donde tras - lada efectos de competencia, por medio de un ordenamiento jurídico en forma regular y permanente.

No se puede hablar de Desconcentración por medio de normas administrativas, ya que la administración pública se encuentra por si misma sin posibilidades a transferir facultades que le han sido otorgadas formalmente. Consecuentemente la Desconcentración para ser llevada a cabo - tiene que ser realizada por órganos administrativos que - fueron creados por una ley que le señala funciones y fa -

16 Sayagués Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, 2a. edición, editorial Martín Bianchi Altuna, Montevideo Uruguay, 1959, P.240.

17 María Díez, Manuel. Derecho Administrativo, 1a. edición, editorial Bibliográfica Argentina S.R.L. Buenos Aires - Argentina, 1965, P.65.

cultades específicas.

CLASES DE DESCONCENTRACION

Existen, varias clases de Desconcentración según el punto de vista que se contemple.

Para García Trevijano Fos son:

a).- "Unitaria y Plural, según que el Departamento-un solo órgano o varios, afectos a unidades inferiores - (Desconcentración por Direcciones, por ej.), la primera puede ser total cuando es el gobierno el que se desconcentra unitariamente".

b).- "Principal y Accesoría, según las materias cubiertas".

c).- "Providencial, Municipal, Regional, Comarcal, - según el ámbito de delimitación del órgano en cuestión." Como ejemplo de ello tenemos la Administración Fiscal -- Regional Metropolitana de la Secretaría de Hacienda y - Crédito Público.

d).- "Propia e Impropia. La primera es la que supone órganos periféricos territorialmente limitados. La otra se produce en la esfera concentrada entre unidades superiores e inferiores: Direcciones Generales, Subdirecciones, etc", es el caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, como se planteará en -

el capítulo subdecuento.

e).- "General y Especial, aquélla es norma y ésta -- actúa sobre materias concretas" 19.

Para Manuel María Díez, la desconcentración se clasifica en:

"A.- Desconcentración Central o interna; B.- Desconcentración Periférica o externa.

A.- La Desconcentración Central o Interna se caracteriza por atribución de competencias en forma exclusiva a un órgano central, medio o inferior de la jerarquía administrativa: se extiende a todo el territorio nacional.

B.- Desconcentración Periférica o Externa es aquella en la cual las competencias Desconcentradas lo son a favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto a tal tiene su potestad determinada por un criterio territorial" 20.

CARACTERISTICAS Y ELEMENTOS DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Las características principales de la Desconcentración Administrativa son las siguientes:

a).- Se sitúan dentro de la Centralización Administrativa.

b).- La relación jerárquica se atenúa con el Poder Central reservándose ésta la facultad de mando, decisión, vigilancia y competencia.

c).- Carecen de autonomía económica.

d).- La autonomía técnica es su justificación.

e).- La competencia se ejerce en la esfera del Gobierno Federal.

ELEMENTOS DE LOS ORGANISMOS DESCONCENTRADOS

a).- Están dotados de una personalidad jurídica.

b).- Los recursos económicos son originados del Presupuesto General de Egresos de la Federación, es decir, del propio Régimen Centralizado.

c).- Su régimen y funcionamiento se ajustan a una Ley o Decreto promulgada del Ejecutivo Federal.

d).- Las relaciones con el Poder Central son directas, normalmente a través de la Secretaría de Estado que corresponda.

e).- Dispone de una organización adecuada que para el ejercicio de las facultades que expresamente son señaladas en la Ley.

LAS VENTAJAS DE LA DESCONCENTRACION

1.- Mediante dicho sistema la Administración Pública

se acerca a los administrados. Las decisiones tomadas son por lo tanto con más elementos de juicio que la hacen objetiva, la resolución.

2.- Técnicamente visto del punto de vista organizacional, el titular del órgano desconcentrado toma la decisión sin contar para ello con la opinión de la autoridad central, lo que equivale a la prestación pronta del servicio.

3.- Sintetiza, la Desconcentración los inconvenientes de una larga línea jerárquica con varios grados y niveles.

4.- Se experimenta una reacción benéfica en la satisfacción y prestación del servicio sin poner en peligro la estabilidad de la Administración Pública.

5.- Con frecuencia se encuentra en los entes Desconcentrados una competencia de carácter técnico. Careciendo de ésto los órganos Centralizados.

Del estudio de los conceptos anteriores se desprende características esenciales que hacen diferente la Descentralización y Desconcentración Administrativa.

La Descentralización Administrativa se caracteriza -- porque la competencia que se atribuye a los órganos es básicamente de carácter técnico otorgándoseles a estos autonomía orgánica derivada de la personalidad jurídica y patrimonio propios y por lo que en consecuencia no están su-

jetos a un control jerárquico, no obstante que si están sometidos a controles especiales efectuados por dependencias del Sector Central. Es importante señalar que en los órganos Descentralizados puede llevarse al cabo la desconcentración de algunas de sus funciones.

Respecto a la Desconcentración Administrativa, ésta se distingue debido a que la competencia atribuible a los órganos implica la creación de nuevos órganos en un ámbito territorial determinado alternando la estructura orgánica de la institución y existiendo además una dependencia jerárquica directa con relación al órgano central quien se reserva las funciones de planeación y control. Careciendo en consecuencia, de patrimonio propio.

DESCONCENTRACION EN EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Distintivamente, a manera de síntesis y a grandes rasgos proporcionaremos el aspecto jurídico de la Desconcentración Administrativa, en el Gobierno del Distrito Federal, toda vez, que la institución inquirida de nuestro tema -- la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-- se encuentra vinculada de alguna forma como se prueba posteriormente con dicho ente público.

A efecto de minimizar y entrar al enfoque de la Des concentración en el Departamento del Distrito Federal, - empezaremos al estudio a partir de su Ley Orgánica de fecha 30 de Diciembre de 1941.

Desprendiéndose del ordenamiento aludido lo siguiente:

La división territorial estaba contemplada en el artículo 80. "para los efectos de esta Ley el Distrito se divide en:

a).- La Ciudad de México.

b).- Las Delegaciones, que serán: Villa Gustavo A. Madero, Atzacapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Ixtapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tlahuac".

Las funciones que desempeña el Departamento del Distrito Federal, según el Artículo 23 son: "I.- En Materia de Servicios Públicos.

1o.- La determinación de las actividades que en el Distrito Federal deban ser consideradas como tales;

2o.- El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación del servicio público;

3o.- La organización y desenvolvimiento directas en

el Distrito Federal, de los servicios de policía, tránsito, aguas potables, alcantarillas, pavimentación, limpia, alumbrado de las vías públicas, rastros, mercados, parques y paseos, jardines, panteones, vías públicas, nomenclatura de las calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones llevadas a cabo por particulares, planificación y zonificación, incluyendo el alineamiento, ampliación y ornato de las calles y todos aquellos que por su naturaleza o por declaración de la autoridad sean considerados como tales".

El artículo anteriormente señalado continúa enunciando una serie de actividades que son propias del Departamento del Distrito Federal y que serán desempeñadas por el Jefe de dicho Departamento, pero por no considerar tales actividades substancialmente indispensables para nuestro trabajo las omitimos.

El Artículo 75 dice: "El Jefe del Departamento será auxiliado, además, en el despacho de sus funciones, por un Delegado que residirá en la cabecera de cada una de las Delegaciones que habla esta Ley... etc".

Las facultades de los Delegados nos las enuncia el Artículo 79, que son:

1o.- Representar al Jefe del Departamento en la circunscripción en donde ejerzan sus funciones;

2.- Vigilar los Servicios Públicos de su Delegación-

e informar al Jefe del Departamento las irregularidades o deficiencias que adviertan, proponiendo los remedios que en su concepto fueron los más adecuados.

30.- Velar por el cumplimiento de los reglamentos y disposiciones generales dentro de su delegación con - auxilio de la oficina respectiva del Departamento del - Distrito Federal".

Artículo 80o. "Los Delegados acordarán con el Jefe del Departamento los asuntos de su encargo, por conducto de la Dirección de Gobernación".

Como se ve el Jefe del Departamento en esta Ley -- tenía Concentradas las actividades propias del Departamento y los Delegados solo poseían la obligación de vigilar e informar a dicha autoridad del funcionamiento - de los servicios asumiendo una actividad un tanto de -- policíacas.

Con la intención fundamental de proporcionar al -- Departamento del Distrito Federal de una funcionalidad que se adaptara a las necesidades que implanta la vida moderna, fué necesario actualizar la Ley Orgánica y --- así el día 29 de diciembre de 1970, se publica la nueva disposición donde se le dá un novedoso impulso a la anterior Ley Orgánica.

Sobresaliendo el aspecto de Desconcentración en la

exposición de motivos, lo cual por considerarlos de gran significación los transcribimos: "La Desconcentración -- fortalece las libertades ciudadanas, al democratizar la acción pública, y evita, entre otros obstáculos, la lentitud administrativa. La Desconcentración además, garantiza mejor los derechos personales y sociales, la dignidad para ejercerlos y la posibilidad de hacerlos respetar".

Los Delegados por su parte, resuelven los problemas en el Area Geográfica de su competencia, ejercen en ella las funciones que se le han atribuido.

Las autoridades Centrales, en razón de la materia de su competencia, tienen tareas exclusivas que ejercen en el area del Distrito Federal: definir la política en conjunto, fijar las normas generales para el cumplimiento de las cuestiones Desconcentradas, los Organos Centrales aceleran sus tareas de trámite y ejecución específicas, cumpliendo con esto a la prestación de un mejor servicio.

En primer lugar la Ley contempla la creación de un mayor número de Delegaciones Politico-Administrativas, y que son:

Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Made-

ro, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

Las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, se encuentran contempladas en el Artículo 36 de dicha disposición.

En el Artículo 37 nos dice: "Las Delegaciones del -- Distrito Federal, por conducto de sus Delegados y Personal correspondiente, tendrán como atribuciones, en sus -- Jurisdicciones Territoriales, con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; y previo acuerdo del Jefe del Departamento, son las siguientes:

I.- Vigilar la debida prestación de los servicios públicos;

II.- Auxiliar en lo administrativo la eficaz prestación de los servicios de Registro Civil;

III.- Proporcionar los servicios de registro de filiación para identificación de los habitantes de delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes;

IV.- Prestar servicios médicos gratuitos de emergencia, y de asistencia social y promover y coordinar cuando sea necesario con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas, o con los particulares, la atención médica y social a personas indigentes o abandonadas.

das;

V.- Prestar, en forma gratuita, servicios funerarios tratándose de cadáveres de personas que en vida hubiesen sido notoriamente indigentes, no hubiera quién se interesase por ellas, o cuando los deudos carezcan de recursos económicos.

VI.- Establecer baños y lavaderos públicos; agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados; y círculos sociales para mujeres;

VII.- Prestar, en su caso, los servicios de mercados, rastros y panteones;

VIII.- Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penas, administrativa y del trabajo, -- así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los -- que se presten servicios de asesoría.

IX.- Prestar los servicios de limpia pública.

X.- Proveer a la conservación de los servicios de -- agua potable y drenaje, así como la instalación de tuberías para los mismos efectos;

XI.- Construir en la delegación respectiva las obras que ordene el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

XII.- Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas;"

Comparando la Ley Orgánica anterior y la vigente del Departamento del Distrito, en lo que respecta a las funciones desempeñadas por las Delegaciones Políticas que conforman el área territorial del Distrito Federal, sobresale que en la actualidad la Ley Orgánica los Delegados - Políticos tienen funciones específicas que el propio ordenamiento les señala. Es decir, asumen responsabilidades - decisorias y ejecutoras y se cumple según se ve que el -- Departamento del Distrito Federal adopta la forma de organización pública la denominada Desconcentración porque, - reúne los elementos y características proporcionados al - principio de este tema.

EMPRESAS PUBLICAS Y SOCIEDADES MERCANTILES.

El Estado moderno utiliza con mayor frecuencia los instrumentos -jurídico administrativos- para cumplir con los objetivos que se ha propuesto.

Los avances tecnológicos e industriales y "el enorme incremento en la producción, determinado por el aumento -en las necesidades humanas, ha provocado una interdependencia entre la producción y la explotación de los recursos económicos" 21 ello ha dado nacimiento a que el estado intervenga en la vida económica nacional, con el objeto de promover, integrar y explotar los recursos naturales con que cuenta el país, buscando un sistema económico balanceado. Las ventajas que proporciona la intervención gubernamental, es que los órganos públicos, pueden resolver los problemas que se les presentan con mayor flexibilidad y una autonomía administrativa; sin divorciarse de la idea de proteger el interés de las clases populares.

En México, país que busca fincar su desarrollo económico, basándose en la tesis de explotar sus recursos naturales en forma racional y llevar el beneficio a todos los grupos sociales, se ha visto, en la necesidad de crear --órganos que lleven a cabo esta tarea. Ellos son las Empresas de Estado y Sociedades Mercantiles.

LAS EMPRESAS DE ESTADO

La existencia de este género de organización pública induce a considerar el nacimiento de una forma novedosa - que ejerce el Ejecutivo Federal de control, control que - debe de ser constante para que puedan seguir los princi - pios en cuanto a la política dictada por el titular de - la Administración Pública. Las características de las -- empresas del Estado según el Maestro Acosta Romero son: - "1.- El Estado aporta los elementos de capital, naturale - za, organización y regula el elemento trabajo; 2.- Que la empresa esté destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general o necesidad colectiva, sin - que ello implique necesariamente obtener lucro; 3.- Que - la empresa sea vigilada y controlada en su actividad por - el Estado, que pueda señalar la orientación de la misma; 4.- El régimen de la misma es de normas de Derecho Públi - co y de Derecho Privado". 22

CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

El maestro Serra Rojas, al definir a la empresa pú - blica nos dice "la empresa pública es la organización de - una actividad económica por el estado con entidades de De - recho Público, en forma exclusiva y bajo un régimen jurí - dico especial, que se propone intervenir en el proceso -- productivo para la satisfacción de determinadas necesida - des sociales". 23

22 Acosta Romero, Miguel, ob. cit; P.109

23 Serra Rojas, Andrés, ob. cit; p. 669

LA EMPRESA PRIVADA -DIFERENCIAS CON LA EMPRESA DE ESTADO

La Empresa Privada, generalmente, se encuentra constituida por particulares, buscando el propósito de lucro, organizando los factores de la producción.

La Empresa de Estado difiere de la Empresa Privada - por:

- 1.- Difiere el régimen Jurídico.
- 2.- Los recursos financieros de la Empresa Pública - son del Estado, la Privada proviene de los particulares.
- 3.- La Empresa Estatal es dirigida por el Estado y - la Particular es dirigida y organizada por particulares.
- 4.- La Empresa de Estado en ocasiones no persigue lucro.

La Empresa Pública en México, en ocasiones reviste - la forma de organización de entidades descentralizadas sin concurrencia de particulares, es el caso de Petroleos Mexicanos.

SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO

En esta forma organizacional, el Estado se asocia en ocasiones con particulares dentro de una empresa para pro-

ducir satisfactorios económicos, o ser el único que aporte los recursos financieros. Implica que en múltiples ocasiones los particulares no puedan competir con el Estado, ya sea que la empresa sea enorme o que tenga el monopolio de la explotación por mandato Constitucional.

Como ejemplo tenemos los siguientes donde existe control total del capital en el Banco Nacional Agropecuario, S. A., Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V., la Administración Pública se apega a los principios de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Las Sociedades Mercantiles del Estado, en cuanto a su organización y funcionamiento, son reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, sin embargo, el procedimiento para su creación, como nos lo manifiesta el Maestro Acosta Romero, es el siguiente:

1.- Antes de organizar la Sociedad Mercantil encontramos una decisión o acuerdo administrativo, que ordena la creación de la Sociedad, por ejemplo tenemos el caso del Banco Nacional Agropecuario, S. A. cuya organización se ordenó en decreto de 8 de marzo de 1965.

2.- En ejecución del acuerdo que ordena la creación de las sociedades, la secretaría o el titular de la secretaría que corresponda, comparecerá ante el Notario a celebrar la escritura constitutiva de la sociedad, de conformidad con el artículo 60. de la Ley General de Sociedades

Mercantiles.

3.- Aunque no sea procedimiento la creación, existen casos en que el Estado adquiere la mayoría de las acciones de Sociedades Mercantiles, mediante compra de las mismas" 24.

EL TITULAR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN
MEXICO

Como en toda organización tanto pública como privada, se requiere que haya una o varias personas que sean los responsables de la conducción de las mismas. De esta manera la Jefatura de la Administración Pública en México está depositada en la persona del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo señala nuestra Carta Fundamental. El Artículo 89, señala que las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

"1.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión. Proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

2.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho; al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, etc. etc." Como es notorio, el Presidente tiene el Poder de nombramiento y remoción de los titulares de las Secretarías de Estado, y para el tema -

24 Acosta Romero, Miguel, Ob. Cit, P.112.

que nos interesa, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

En el Capitulo siguiente analizaremos las demás facultades que le otorga la Constitución al Presidente de la República.

LA DIVISION DE PODERES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el Artículo 49 y en relación con los Artículos 50, 80 y 115 la división de los Poderes. De acuerdo con esto, la actividad del Estado queda dividida en tres Poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, el primero se constituye por dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, el segundo está integrado por una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Tercero se estructura por la Suprema-Corte de Justicia; Tribunales de Circuito, Juzgados de Circuito y Unitarios en materia de Apelación.

En cuanto a la organización de las entidades Federa~~tivas~~, estas adoptaron la forma de Gobierno Republicano, representativo y popular con los requisitos que deben reunir los Poderes Legislativo y Ejecutivo de cada entidad, no pudiendo contravenir a las disposiciones del pato Federal.

La Tesis de división de Poderes fue originalmente-- expuesto por el filósofo francés Montesquieu, en su li -

bro El Espíritu de las Leyes. A este investigador le interesaba no tanto el correcto funcionamiento de las actividades estatales, más bien deseaba que estuvieran perfectamente garantizadas la libertad política y la participación democrática y activa de los Gobernados. Para Montesquieu la soberanía del Estado descansa en tres Poderes, - los cuales se constituyen en tres autoridades primordiales equilibradas con igualdad e independencia. Estos --- tres poderes son los mismos que consagra nuestra Carta -- Fundamental, es decir, el Poder Legislativo, El Ejecutivo y el Judicial. Dentro de la dinámica política y social - no es posible aceptar la división de Poderes. En un sentido rígido nuestra Constitución Política, por ejemplo, - establece la autonomía entre los Poderes, pero dentro de un marco de cooperación y coordinación entre sí.

De esta manera, el Poder Ejecutivo no se concreta meramente a ejecutar las Leyes y desempeñar los actos administrativos, sino que realiza asimismo funciones de carácter Legislativo y Judicial.

LA FUNCION LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO

Esta función se manifiesta a través de la creación de normas de carácter abstractas, generales e individuales, como ejemplo de éstas encontramos el caso del Artículo 29, en el que se indican que el Ejecutivo está facultado en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro acto que ponga a la sociedad

en grave peligro o conflicto, para suspender las garantías individuales y tomar las medidas necesarias.

En el Artículo 25, párrafo 7: señala que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo.

El Artículo 72, incisos a, b, c, otorga al Ejecutivo el Derecho de veto, que puede ser parcial o total. - El Artículo 93, faculta al Congreso de la Unión para -- que cite a los Secretarios de Estado a fin de discutir o estudiar un asunto relacionado con su Secretaría: El Artículo 131, párrafo II, autoriza al Presidente a "Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas-- de exportación e importación expedidas por el propio -- Congreso."

LA FUNCION JUDICIAL DEL EJECUTIVO

El Presidente está autorizado por el Artículo 89,- Fracción XVI, a conceder indulto a reos sentenciados por delitos de competencia Federal y delitos del Orden Común para el Distrito Federal; en la Fracción XII del -- mismo Artículo, el Presidente está facultado para facilitar a la autoridad Judicial los auxilios necesarios - para que este desempeñe correctamente su función.

LA ACTIVIDAD JUDICIAL DEL CONGRESO

Entre las actividades Judiciales del Congreso pode_

mos mencionar las siguientes: La facultad de conceder -- amnistía por delitos de competencia Federal, consagrada en el Artículo 73, Fracción XXII; la facultad de eregir-se en gran jurado y conocer delitos del orden común com-tidos por funcionarios públicos, lo anterior está contem-plado en el artículo 74, fracción V, y el 76 fracción -- VII.

EL PODER JUDICIAL

La naturaleza distintiva de este Poder radica en el hecho de que está facultado para aplicar las Leyes en -- los casos concretos donde se diriman "conflictos de Dere-cho o intereses de los Gobernados" 25.

Corresponde al Ejecutivo nombrar a los funcionarios Judiciales, de conformidad con el Artículo 89, fraccio -- nes XVII y XVIII, ello significa que entre el Poder Judi-cial y el Ejecutivo existe una vinculación profunda.

Una vez analizados los elementos y características de las principales formas de organización pública fede -- ral, nos hallamos en la posibilidad de ubicar adminstra-tiva y jurídicamen e a la Institución que motiva este -- trabajo: La Procuraduría General de Justicia del Distri-to Federal.

Características generales de la Institución.

a).- La Procuraduría General de Justicia del Distri-to Federal, está organizada bajo el sistema de centrali-

zación administrativa.

b).- Las facultades de mando, decisión, nombramiento y vigilancia, se encuentra bajo la responsabilidad del - Procurador General de Justicia del Distrito Federal, tal como lo señala el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la -- propia Institución, en la que además se señalan las atribuciones de este funcionario:

1.- Intervenir por si mismo, cuando lo juzgue necesario en los asuntos del orden criminal; como pueden desprenderse de esta afirmación el Poder de Vigilancia que - ejerce el Ejecutivo sobre la actuación de la Procuraduría está atenuado.

2.- Dar a los funcionarios y empleados de la Procuraduría las instrucciones generales o especiales; en esta fracción queda claro el Poder de mando que el Procurador - ejerce sobre sus subordinados.

3.- En el mismo Artículo Fracción VI, se hace mención del Poder disciplinario cuando dice... "Imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan".

4.- La Fracción X hace alusión al Poder de nombramiento, cuando dice: "Nombrar al personal de la Institución..." etc.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal carece de autonomía financiera debido a que su presupuesto se encuentra incluido dentro del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo la autonomía técnica está señalada en -- la fracción I, del Artículo 19, de la Ley Orgánica.

La competencia de carácter federal queda implícita -- en su Ley Orgánica, que se aplica a lo que comprende el -- área territorial del Distrito Federal.

Los elementos que integran a la Procuraduría del Distrito Federal son los siguientes:

a).- Personalidad propia, es decir, que cuenta con -- la facultad de actuar conforme a su Ley Orgánica para investigar los delitos de su competencia.

b).- Patrimonio generado por el Presupuesto General de Egresos de la Federación, el cual es canalizado a través del Departamento del Distrito Federal.

La Procuraduría del Distrito Federal, carece de autonomía debido a que sus recursos financieros se encuentran incluidos dentro del Presupuesto anteriormente mencionado, así para el año Fiscal de 1975, el Diario Oficial de la Federación lo ha señalado en publicación aparecida el 30 de diciembre de 1974.

c).- Creación de la Procuraduría merced a una decisión del Poder Ejecutivo Federal, el cual hizo legislar la Ley Orgánica con que regula sus facultades.

d).- Relación directa con el Ejecutivo Federal, este elemento se encuentra especificado en la Fracción --- VIII, del Artículo 14, de la Ley Orgánica que dice: "Acordar con el Presidente de la República los asuntos de la Institución..."

e).- Estructura y funcionamiento de la Institución - delineados por la Ley Orgánica correspondiente.

De las características y elementos que presenta la - Procuraduría General estamos en condiciones de afirmar - que esta Institución manifiesta como forma de organiza - ción administrativa aquella que ha sido señalada como la de Desconcentración Administrativa.

El fenómeno de la Desconcentración Administrativa en la Institución que estudiamos, es un proceso que ha ido desarrollándose debido a que los cambios administrativos operados en las Instituciones Nacionales así como el hecho de una mayor complejidad en el número y problemas de la burocracia nacional, han obligado a buscar fórmulas que permitan integrar mejor la Administración y el funcionamiento del procuramiento de justicia en el Distrito Federal.

La Ley no se puede permanecer ajena a los cambios de la realidad que regula. El Distrito Federal, es un ejemplo que muestra con gravedad lo que ha operado en México en los últimos años por lo que respecta al crecimiento demográfico. Los principios jurídicos que regulan la vida de 10 millones de capitalinos aproximadamente, son hoy el fundamento legal de la vida de 56 millones de Mexicanos. Estos principios siguen siendo efectivos en cuanto a la sensatez jurídica y en cuanto al rigor histórico-político y social que todo principio normativo debe contener para regular la vida de un país. Siendo válidos legal, jurídica e históricamente los preceptos que nos rigen, adolecen en cambio de adecuación administrativa necesaria para ser aplicados con toda oportunidad y exactitud. Esto significa, que habiéndose multiplicado el número de habitantes del Distrito Federal, el número de Agencias del Ministerio Público y Delegaciones no ha podido aumentar en proporción

a las demandas que el crecimiento demográfico plantea. -- Problemas presupuestales, problemas de formación de cuadros de funcionamiento debidamente preparados y otros de menor importancia, han obligado a tomar medidas que -- contrarresten las posibles desventajas para el fiel cumplimiento de la justicia que esta situación puede provocar. El procedimiento de la desconcentración administrativa es la solución inmediata pero no definitiva del problema que analizamos. Por lo que respecta a las urgencias presentes, permitirá enfrentar situaciones inaplazables, pero a largo plazo, habrá de pensarse en la extensión -- cuantitativa y cualitativa de la Institución para poder resolver la problemática social que le corresponde. Esto dependerá básicamente, en primer término, de una decisión política fuertemente respaldada por el Ejecutivo Federal de que así sucede y, en segundo término y de manera correspondiente, que se brinde a esta decisión el apoyo -- financiero indispensable para la incrementación y estructuración de una estructura fortalecida y ampliada de la administración de la justicia en el Distrito Federal. -- Cabe aclarar que este proyecto, dada la gran movilidad -- social, política y demográfica del país, debe continuar -- adelante en permanente desarrollo, revisando periódicamente sus sistemas de trabajo y el funcionamiento de su estructura.

BASE FORMAL DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN EL PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

La base formal de la desconcentración administrativa - en la Institución que estamos estudiando, se haya definida en la Ley Orgánica correspondiente y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de diciembre de 1971. Así, en el Artículo 24 de dicha Ley, se contempla la creación de los Departamentos de Averiguaciones Previas, cuya jurisdicción comprenderá el área de cada una de las Delegaciones -- Político Administrativas que integran el Distrito Federal. En cada Delegación política existe un Departamento de las -- Agencias Investigadoras, dirigido por un Jefe designado por el Procurador y encargado de coordinar el resto de los Jefes de las Agencias Investigadoras de la Delegación respectiva. La Jefatura del Departamento de las Agencias Investigadoras determina el número de oficinas necesarias para atender los casos de ilícitos penales y una vez que éstos -- reciben el curso legal correspondiente; es decir pueden ser enviados para su consignación ante la Autoridad competente, a fin de integrar la averiguación, o bien emitir una opinión para archivarla.

Es, pues, en la Ley Orgánica, donde se encuentran los instrumentos necesarios para llevar adelante la desconcentración de facultades y la Delegación de Funciones Públicas de la vida de la Institución que estudiamos. El mecanismo de comunicación utilizado para la Delegación y desconcentración son los documentos legales denominados Circulares, las que por su importancia merecen ser publicadas.

DIRECCION GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS

La Desconcentración Administrativa en esta Dirección se ha venido realizando a través de un programa que comprende 4-etapas:

I ETAPA.- 1o. ENERO 1973

ANEXO 1 Justicia de Paz en los 16 Departamentos de Avriguaciones Previas.

En la circular del 9/diciembre de 1972 emitida por el C. Dr. Pedro G. Zorrilla M., entonces Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, se menciona, como primer paso importante del proceso de Desconcentración en esta Institución, el otorgamiento, a los 16 Departamentos de Averiguaciones Previas, de facultades para integrar hasta determinar, las averiguaciones correspondientes a delitos cuyo conocimiento corresponda a la Justicia de Paz.

ANEXO 2 Tránsito de Vehículos en los 16 Departamentos de Averiguaciones Previas.

La misma circular faculta a todos los Departamentos de Averiguaciones Previas para realizar integralmente la averiguación previa de hechos relacionados con delitos cometidos con motivo del Tránsito de Vehículos.

ANEXO 3 la. Instancia (Justicia Penal)

Como última medida de la 1a. Etapa de Desconcentración en Averiguaciones Previas, la circular mencionada faculta a los Departamentos de Averiguaciones Previas de los Partidos Judiciales 2o, 3o, 4o e Iztapalapa del 1er. Partido Judicial, para realizar el trámite completo -- de la averiguación de hechos delictuosos competencia de los Juzgados Penales a excepción de los delitos de:

Evasión de presos

Asociación delictuosa

Corrupción de menores

Abuso de autoridad

Coalición de funcionarios

Cohecho

Peculado

Concusión

Los delitos cometidos en la Administración de Justicia

Responsabilidad Profesional

Usurpación de funciones públicas o de profesión y uso indebido de condecoración y uniformes

Violación tumultuaria

Parricidio

Abuso de confianza

Fraude

Despojo de cosas inmuebles o de aguas

Daño en propiedad ajena

Los comprendidos en la ley relativa a responsabilidad oficiales

Que quedan reservados al centro.

ANEXO 4 Imagen General 1a. Etapa

Los Departamentos de Averiguaciones Previas ubicados en el 1er. Partido Judicial, con excepción de Iztapalapa, sólo podrán consignar casos de la competencia de los Juzgados de Paz y los relacionados con el Tránsito de Vehículos.

Los ubicados en el 2o, 3o y 4o Partidos Judiciales e Iztapalapa del 1er. Partido Judicial, podrán consignar además de los casos que sean competencia de los Juzgados de Paz y los relacionados con el Tránsito de Vehículos, los de la competencia de los Juzgados de la. Instancia, con excepción de los delitos que quedan reservados al Centro.

II ETAPA.- 1o. FEBRERO 1974 .**ANEXO 5 Robo-1er. Partido Judicial**

La segunda etapa de la Desconcentración de facultades de Decisión comprende la asignación de fa -

cultades para realizar integralmente la averiguación previa de los hechos que pudieren ser constitutivos del delito de Robo, hubiere o no detenido, a los Departamentos de Averiguaciones Previas ubicados en el 1er. Partido Judicial. Circular del 10. de Febrero de 1974. C. Lic. Horacio Castellanos C.

ANEXO 6 Imagen General 2a. Etapa

Los Departamentos del 1er. Partido Judicial realizan integralmente la averiguación previa de hechos relacionados con Justicia de Paz, tránsito de Vehículos y Robo.

Los Departamentos ubicados en el 2o, 3o y 4o Partidos Judiciales, e Iztapalapa del 1er. Partido Judicial continúan con su misma competencia.

Aclaración:

El delito de Robo ya no se menciona - en los Departamentos de los Partidos Judiciales 2o, 3o y 4o en esta 2a. Etapa por corresponder a la. Instancia - misma que como se menciona en la 1a.- Etapa, ya se encuentra desconcentrada en dichos Departamentos.

ANEXO 7 Lesiones y Daño en Propiedad Ajena
(Aparte de los relacionados con Tránsito de --
Vehículos)

Violación

Rapto

Estupro

En el 1er Partido Judicial

La circular del 10/agosto/1974 del C. Lic. Hora-
cio Castellanos Coutiño, Procurador General de --
Justicia del Distrito Federal, facultó a los De-
partamentos de Averiguaciones Previas del 1er. -
Partido Judicial para conocer hasta su total in-
tegración, las averiguaciones previas relaciona-
das con los delitos de:

Violación

Rapto

Estupro

Lesiones

Daño en Propiedad Ajena

Competencia de los Juzgados Penales.

ANEXO 8 Imagen General 3a. Etapa.

Departamento de Averiguaciones Previas del 2o, -
3o y 4o Partidos Judiciales e Iztapalapa del 1er.
Partido Judicial -Desconcentración en Materia de
Justicia de Paz y Justicia Penal (1a. Instancia)
con excepción de los delitos reservados al cen-
tro.

Departamento de Averiguaciones Previas del 1er.- Partido Judicial-Desconcentración en Materia de Justicia de Paz y los delitos de robo, violación, rapto, estupro, lesiones y daño en propiedad ajena todos ellos competencia de la Justicia Penal.

IV ETAPA.- 1o. JULIO 1975.

ANEXO 9 Ultima Etapa de Desconcentración.

Los 16 Departamentos quedan facultados para realizar integralmente la averiguación previa de hechos relacionados con los delitos cuyo conocimiento corresponde a los Juzgados Penales, a excepción de los delitos reservados al centro.

Se iguala la competencia de los Departamentos de Averiguaciones Previas del 1er. Partido Judicial con la de los Departamentos ubicados en los Partidos Judiciales 2o, 3o y 4o e Iztapalapa del 1er. Partido Judicial.

DIRECCION GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS

ANEXO 10 ESTRUCTURA ANTERIOR A LA DESCONCENTRACION

Hasta Diciembre de 1970 la Dirección General de Control de Procesos contaba únicamente con 2 jefaturas únicas, una para los Agentes del Ministerio Público adscritos al Ramo Penal y otra para los adscritos al Ramo Civil.

ANEXO 11 ESTRUCTURA ACTUAL

A través de la circular de fecha 10/Dic/72, el entonces Procurador, Dr. Pedro G. Zorrilla M. - modifica la estructura de esta Dirección quedando en la forma siguiente:

Desaparece la jefatura única de Agentes - del Ministerio Público adscritos al Ramo Penal y se crean 5 nuevas jefaturas del mismo ramo distribuidas de la manera siguiente:

- a) Las tres primeras para el 1er. Partido Judicial
- b) La cuarta jefatura, para los Partidos 2o, 3o y 4o.
- c) La quinta jefatura, con sede en el Tribunal Superior de Justicia, para los Juzgados Mixtos Menores, Juzgados de Paz y Salas Penales.

Desaparece la jefatura única de Agentes - del Ministerio Público adscritos al Civil. Se crean 2 jefaturas adscritas al Ramo Civil:

- a) Una para los Juzgados Civiles y Salas Civiles.
- b) Otra para los Juzgados de lo Familiar y Salas de lo Familiar.

DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES

ANEXO 12 BASES DE PERITOS VALUADORES DICIEMBRE 1972

En la circular 1-D de 1972, se establecen las bases de Peritos Valuadores, en todo el Territorio, una base central ubicada en la Dirección General de Servicios Periciales la que se encargará de -- las solicitudes de:

- 8a. Delegación
- 10a. Delegación
- 11a. Delegación
- 12a. Delegación
- Coyoacán
- Xochimilco
- Villa Alvaro Obregón
- Contreras
- Cuajimalpa

Se establece la otra base en Gustavo A. Madero, - que atenderá las solicitudes del propio Departa - mento y las de las:

- 1a. Delegación
- 2a. Delegación
- 3a. Delegación
- 4a. Delegación
- 5a. Delegación
- 6a. Delegación
- Delegación

9a. Delegación

14a. Delegación

ANEXO 13 BASES DE PERITOS VALUADORES ENERO-74

En Enero de 1974 se reorganizan las bases de Peritos Valuadores, aumentando una base más en el Territorio, el cual queda dividido en tres zonas que comprende:

ZONA NORTE

BASE
GAM

PERIMETRO
GAM = I, II, III

MH - I

AZ - I

ZONA CENTRO

BASE
CH

PERIMETRO
CH - I, II, III, IV, V, VI

VC - I, II

ZONA SUR

BASE
C

PERIMETRO
BJ - I, II, III

IZA - I, II

IZO - I

ALVARO OBREGON

TLALPÁN

XOCHIMILCO

TLAHUAC

MILPA ALTA

CUAJIMALPA

CONTRERAS

NIGEL HILALDO - II

ANEXO 14 BASES DE PERITOS EN HECHOS DE TRANSITO

En la circular del 9/Dic/72, la Dirección General de Servicios Periciales inicia la desconcentración de Peritos en la investigación de Hechos de Tránsito, en cuatro bases localizadas en los Departamentos de:

BASE
GAM

PERIMETRO
1a. Delegación

2a. "

3a. "

BASE
AZ

PERIMETRO
6a. Delegación

7a. Delegación

8a. "

BASE
IZO

PERIMETRO
2a. Delegación

4a. "

8a. "

12a. "

Iztapalapa

BASE
AO

PERIMETRO
10a. Delegación

11a. "

Coyoacán

Tlalpan

Contreras

Tláhuac

Milpa Alta

Contando con una pareja en el Sector Central, -- para atender solicitudes urgentes y auxiliar a las bases periféricas, en caso de exceso de trabajo.

ANEXO 15

BASES DE PERITOS EN HECHOS DE TRANSITO

En Enero de 1974, se reorganiza las bases de Peritos en la investigación en Hechos de Tránsito, aumentando su número a seis bases y se crean seis sub-bases.

PERIMETRO

BASE GAM - I

GAM - III

SUB-BASE GAM - II

PERIMETRO

BASE AZ - I

CH -VI

SUBBASE MH - I

PERIMETRO

BASE	SC
	CH - III (VC-I)
	CH - IV
	CH - V
SUBBASE	VC - II
	CH - II
	CH - I

PERIMETRO

BASE	ILO - I
	BJ - II
	BJ - I
SUBBASE	ITA - I
	IZA - II

PERIMETRO

BASE	AO - I
	CO - I
	BJ - III
SUBBASE	MH - II
	CU - I

PERIMETRO

BASE	TP - I
	C - I
SUBBASE	X - I
	PT - I
	GA - I

DIRECCION GENERAL DE LA POLICIA JUDICIAL

ANEXO 16 En la circular 1-D 9/Dic/72 Dr. Pedro G. Zorri
lla M., se menciona, en lo referente a la Po -
licía Judicial:

"El Director General de la Policía Judicial --
procederá a adscribir agentes de la Policía Ju
dicial en las Agencias Investigadoras y Depar
tamentos de la Procuraduría, en razón de la in
cidencia y tipo de delitos en cada circunscrip
ción territorial."

En virtud de esta circular, se procedió a des
concentrar la Dirección de la Policía Judicial
mediante la adscripción, a partir del 1.º de -
enero de 1973, de parejas de agentes en las --
agencias Investigadoras del Ministerio Públi -
co, de acuerdo a los cargos de trabajo y al --
número de agentes de la Policía Judicial.

A partir de enero de 1975, se establecieron --
bases de agentes de la Policía Judicial distri
buidas de la siguiente manera:

<u>BASE</u>	<u>PERIMETRO QUE ATIENDE</u>	<u>No. DE AGENTE</u>
AO - I	AO-I, CO-I y CU-I	3
AZ - I	AZ-I	3
BJ - I	BJ-I, II, III y CENTRO MEDICO NACIONAL	3
C - I	C-I, TP-I y HOSPITAL DE XOCO	3
CH - I	CH-I, II, III, IV, V, VI y HOSPITAL RUBEN LEBERERO	9
GAM-I	GAM-I, II, III y HOSPITAL LA VILLA	8
IZA- I	IZA-I, II	3
IZO- I	IZO-I	3
MH - I	MH-I, II y HOSPITAL CRUZ ROJA	3
VC - I	VC-I, II y HOSPITAL BALBUENA	6
X - I	X-I, TC-I y MA-I	3

D E C R E T O 4 C O M P E R A C I O N
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

ENERO 1973.- Se crean los Departamentos de Averiguaciones Previas TLANHUAC y MILPA ALTA.

AGOSTO 1973.- Se crea la Agencia Investigadora No. 15 adscrita al Departamento Gustavo A. Madero con domicilio en Eduardo Molina y Oriente 155.

SEPTIEMBRE 1973.- Se crea la Agencia Investigadora No. 20 adscrita al Departamento Iztapalapa con domicilio en la-- Unidad Habitacional "Vicente Guerrero", Anillo Periférico sin No.

FEBRERO 1974.- Se suprime la Agencia Central "B" adscrita a la Subdirección del Sector Central de Averiguaciones -- Previas.

ABRIL 1974.- Se crea la Agencia Investigadora No. 18 adscrita al Departamento Gustavo A. Madero con domicilio en Durango y Morelos, Col. Provilencia.

JUNIO 1974.- Se suprime la Agencia Central "A" adscrita a la Subdirección del Sector Central de Averiguaciones Previas.

ENERO 15, 1974.- Los Departamentos de Averiguaciones Previas se denominarán con el mismo nombre de la Delegación del Distrito Federal en cuya jurisdicción se ubiquen. La numeración de las Agencias Investigadoras de cada Departam

mento será en forma progresiva partiendo del No. I.

ENERO 11. 1975.- Se crea la Agencia Investigadora adscrita al Centro Hospitalario "20 de Noviembre" del Departamento Benito Juárez, Félix Cuevas y Av. Coyocacán.

JULIO 1975.- Se desconcentra la Oficina de Consignaciones adscrita a la Subdirección del Sector Central de Averiguaciones Previas, distribuyendo a su personal en todos los Departamentos de Averiguaciones Previas.

Como hecho sobresaliente en el aspecto organizacional, del actual Procurador en fecha 10. de enero de 1975, dirigió una circular la cual se estudió con antelación al personal de la Institución, donde manifestó la intención de desconcentrar aún más las funciones de los Agentes Investigadores de los Departamentos, para tal efecto decidió que las Agencias Investigadoras recibieran el nombre de la Delegación-Político-Administrativa a las que están adscritas. El público de esta manera será favorecido -- pues cuando solicita los servicios de la Procuraduría no tendrá que confundirse si acude a cada Delegación Política. Sustancialmente las Delegaciones del Ministerio Público sufrirán los siguientes cambios respecto a su denominación y ubicación:

a).- El departamento de las Agencias Investigadoras se denominará con el mismo nombre de la Delegación política

correspondiente.

b).- Las Agencias Investigadoras del Ministerio Público adscritas a los Departamentos de Averiguaciones Previas, se enumerarán en forma progresiva, a partir del número uno.

c).- El domicilio de la Jefatura de los Departamentos de Averiguaciones Previas, será el correspondiente con el número uno.

d).- Las Averiguaciones que se inicien en la Agencia Investigadora del Ministerio Público se identificará de la siguiente manera: el nombre del Departamento de Averiguaciones Previas, el número Romano será el de la Agencia Investigadora, número ordinario corresponde al turno, el número y año de la averiguación será el arábigo.

Para tal efecto la SubDirección de Agencias Investigadoras elabora un instructivo dirigido al personal de Averiguaciones Previas y al Subdirector del Sector Central, donde aclara la nueva denominación de la Agencia Investigadora y el numerado que le corresponde con base en la circular antes referida.

Así, por ejemplo nos dice que el Departamento de Averiguaciones Previas queda estructurado de la siguiente manera:

a).- Jefatura del Departamento y Agencia Investigadora del Ministerio Público I con residencia en las calles de -- Excélsior y Gayol, antes la 13a. Delegación.

Agencia Investigadora del Ministerio Público II con -- domicilio en Eduardo Molina y Oriente número 155, antes la- 15a. Agencia Investigadora.

Agencia Investigadora del Ministerio Público III, domi- cilio Estado de Durango y Estado de Morelos antes la 16a. - Delegación.

El propio instructivo contempla además signos conven- cionales, de cada Departamento de Averiguaciones Previas, - tomemos por ejemplo que Gustavo A. Madero el signo es G.A.M., Azcapotzalco AZ, Iztacalco IZO, Coyoacán C etc...

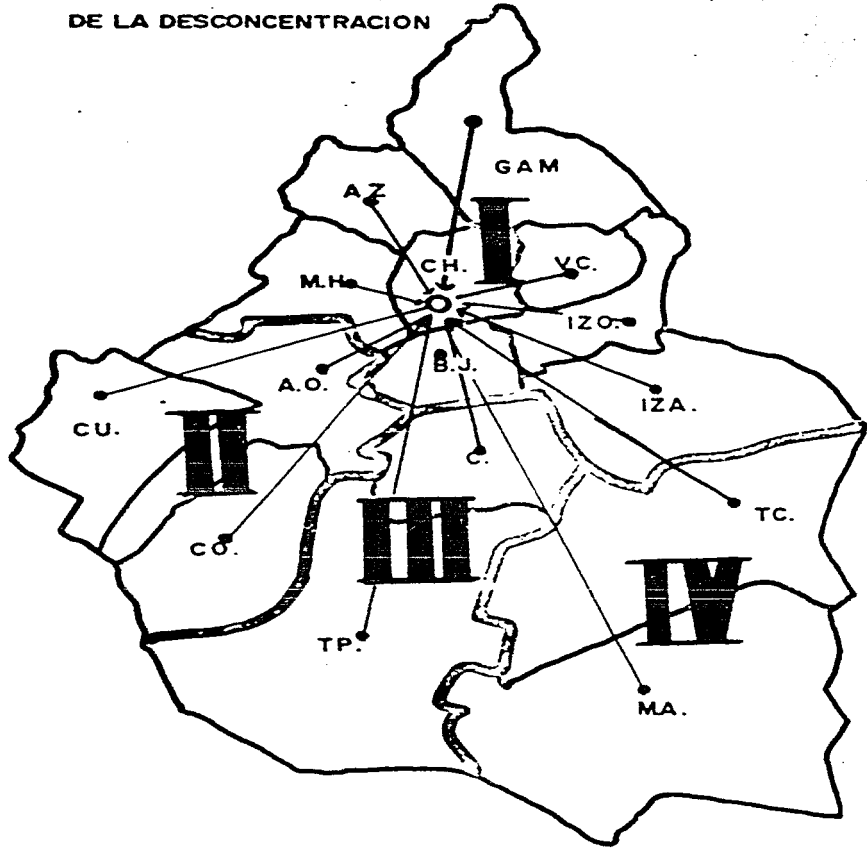
Para mejor aclaración, por ejemplo, una averiguación - iniciada en el Departamento de Averiguaciones Previas de -- Gustavo A. Madero, se registra en esta forma: GAM/1/I/75.

El Sector Central registró su primer Averiguación del - año de esta manera: S.C./1/75.

Crítica a la anterior circular.- La intención de esta - circular es desconcentrar más las funciones de la Procuradu- ría y facilitar a los ciudadanos que soliciten sus servicios

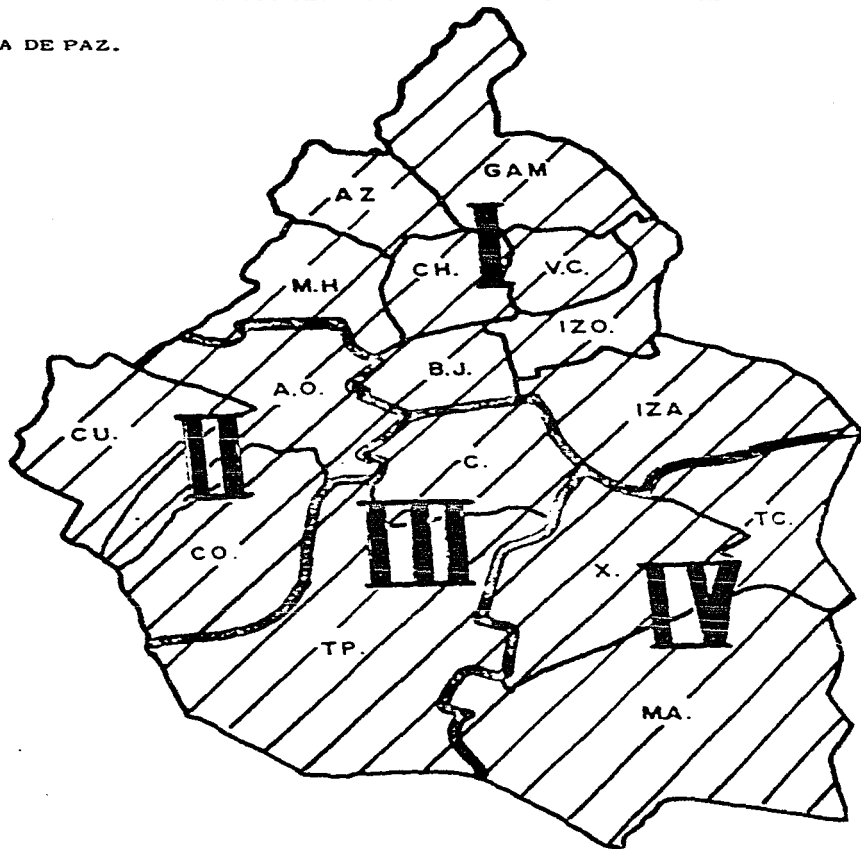
una mejor atención en todos los órdenes. La nueva denominación, claves utilizadas y numeración, en vez de facilitar un mejor servicio y proyectar una imagen nueva de la Institución, conducen al público a que cometa --- errores, ya que éste, tradicionalmente, sabía identificar las Agencias Investigadoras y hoy en día, hasta el personal de la propia Institución se confunde, pues la circular no fue dirigida a todo el personal de la Institución y al público no se le ha explicado continua y detalladamente la nueva disposición. Pienso que cambiar de nombre a la estructura orgánica no es desconcentrar.

**SITUACION DE LA PROCURADURIA ANTES
DE LA DESCONCENTRACION**



DESCONCENTRACION - 1a. ETAPA - ENERO 1973.

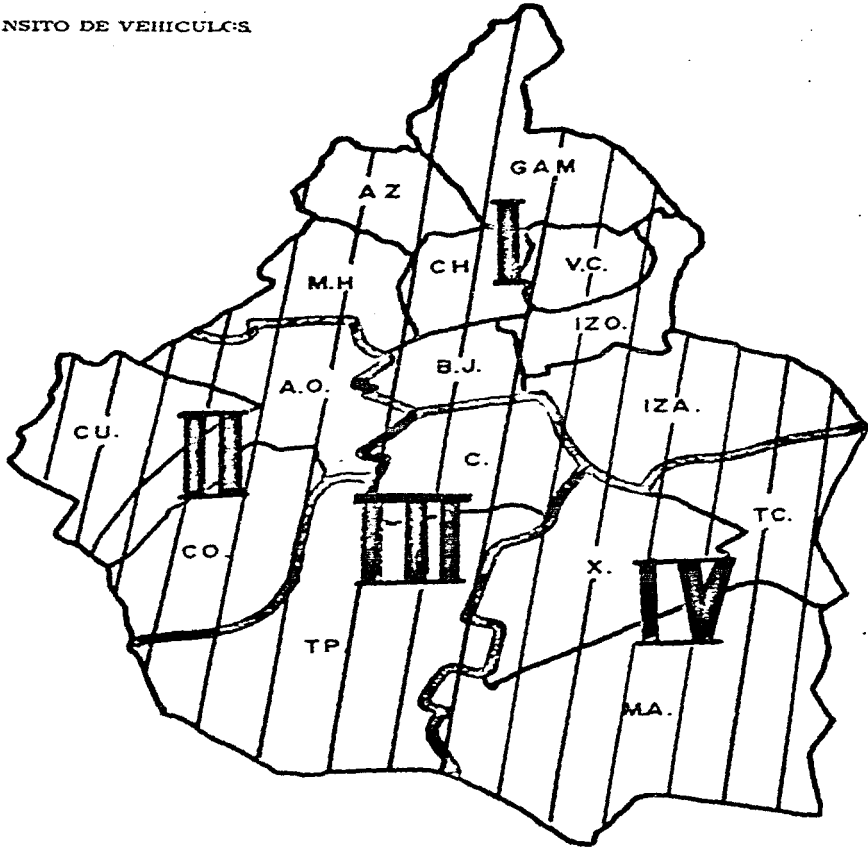
JUSTICIA DE PAZ.



ANEXO 1.

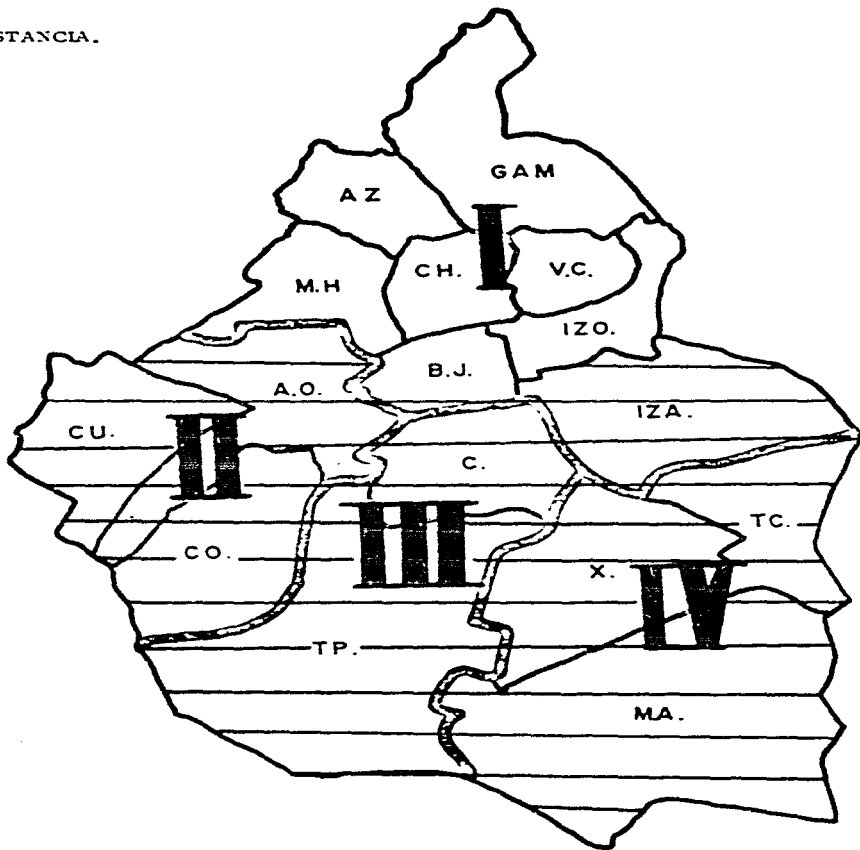
DESCONCENTRACION - 1a. ETAPA - ENERO 1973.

TRANSITO DE VEHICULOS



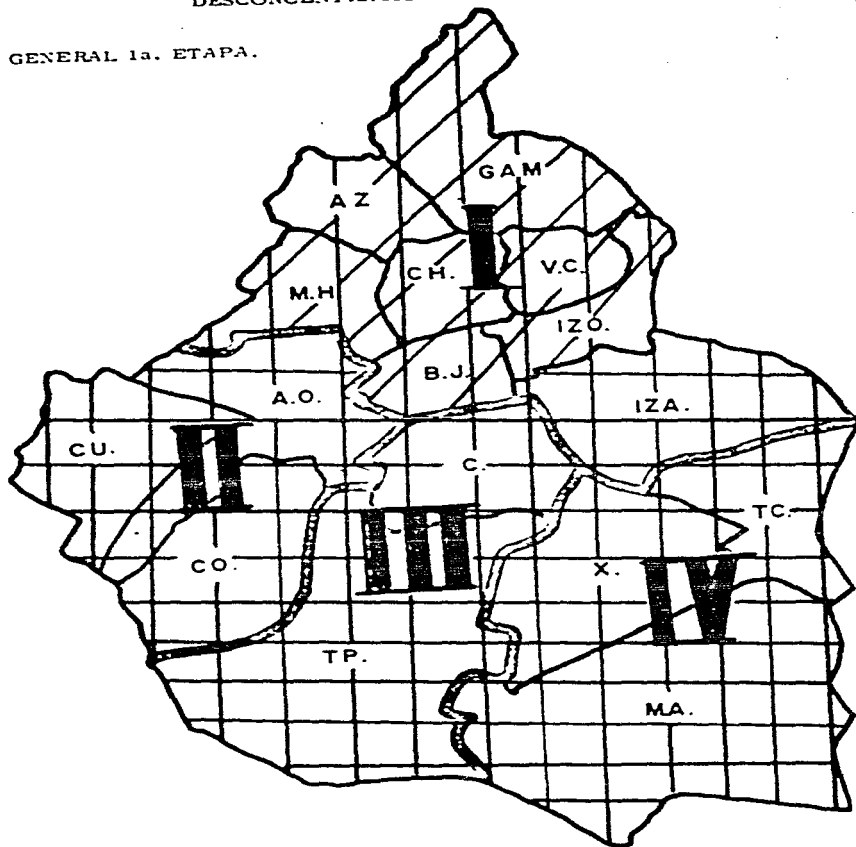
DESCONCENTRACION - 1a. ETAPA - ENERO 1973.

1a. INSTANCIA.



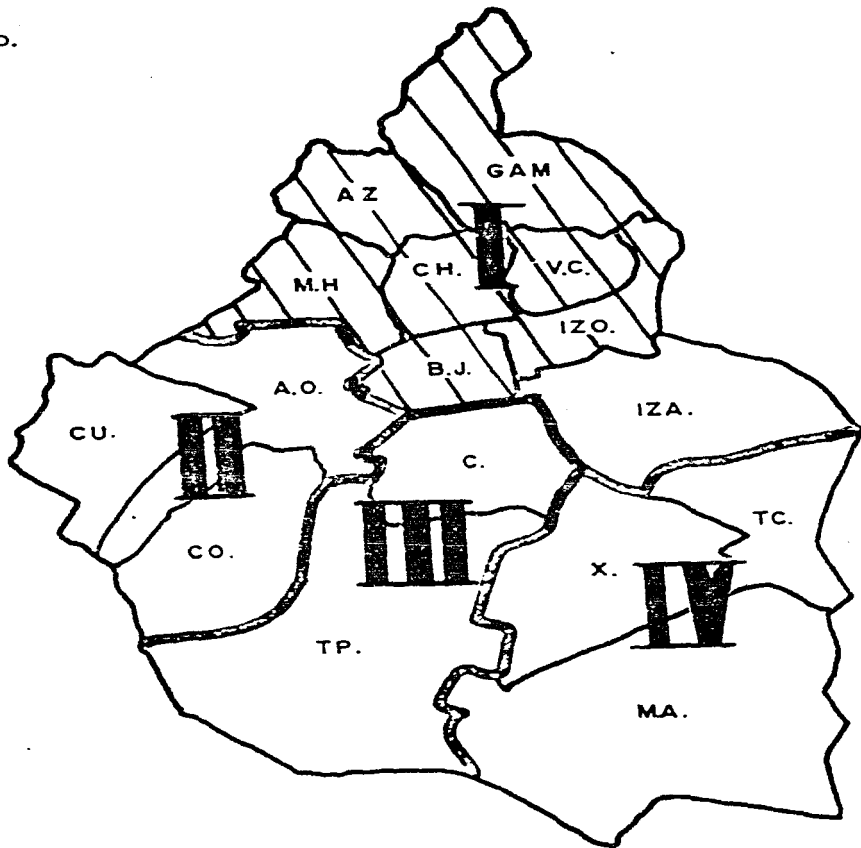
DESCONCENTRACION - 1a. ETAPA - ENERO 1973.

IMAGEN GENERAL 1a. ETAPA.



DESCONCENTRACION - 2a. ETAPA - ENERO 1974.

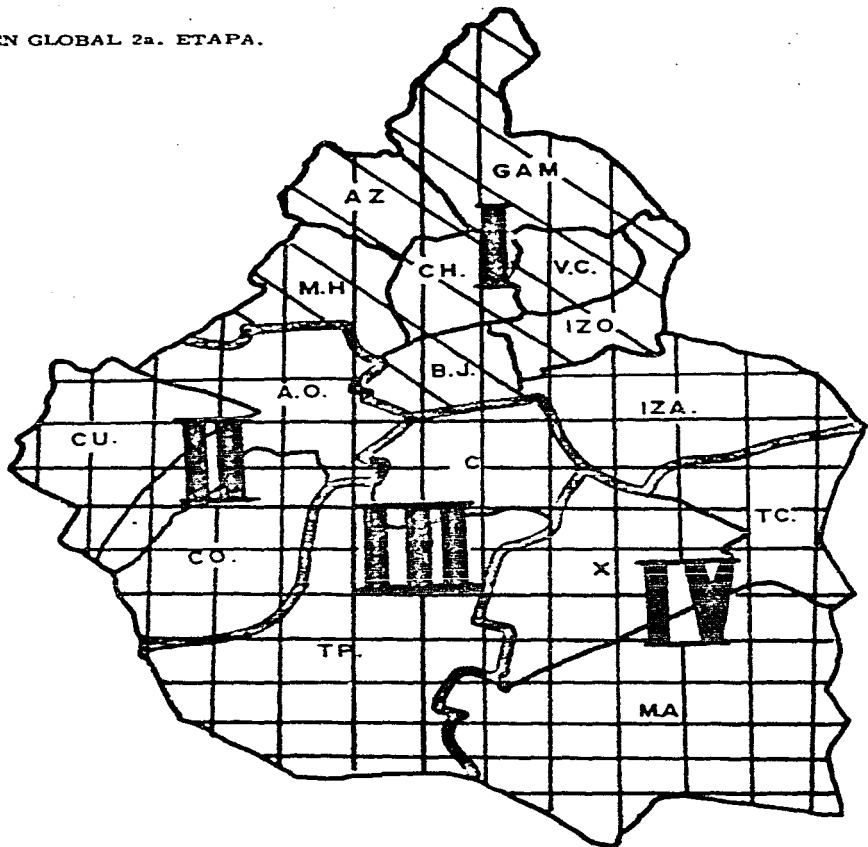
ROBO.



ANEXO 5.

DESCONCENTRACION - 2a. ETAPA - ENERO 1974.

IMAGEN GLOBAL 2a. ETAPA.



ANEXO 6.

DESCONCENTRACION - 3a. ETAPA - AGOSTO 1974.

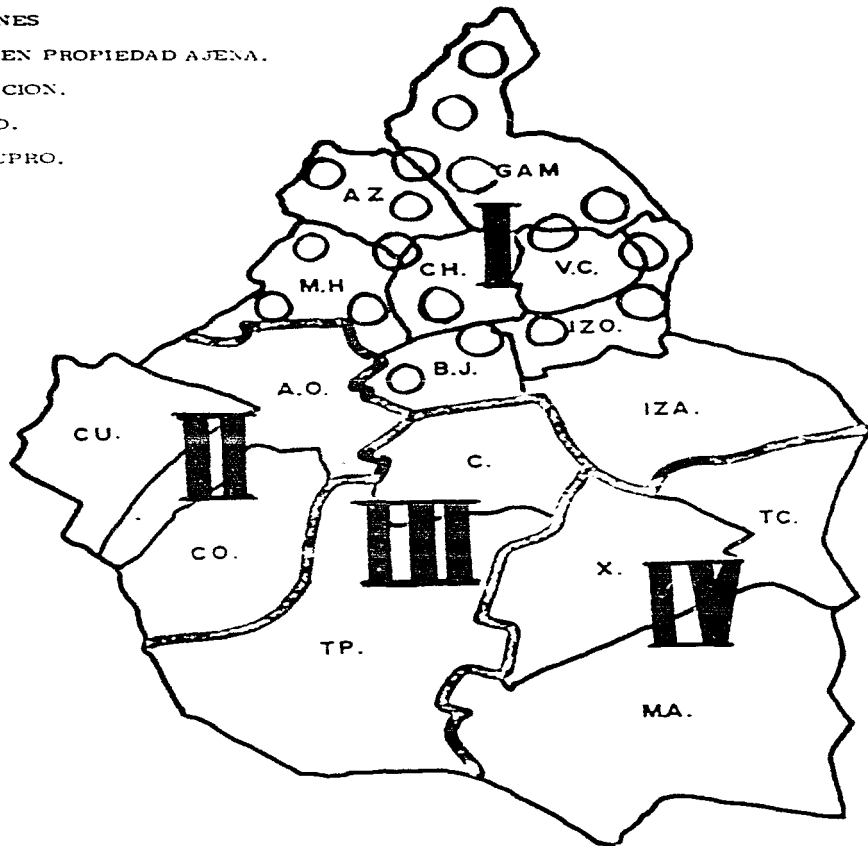
LESIONES

DAÑO EN PROPIEDAD AJENA.

VIOLACION.

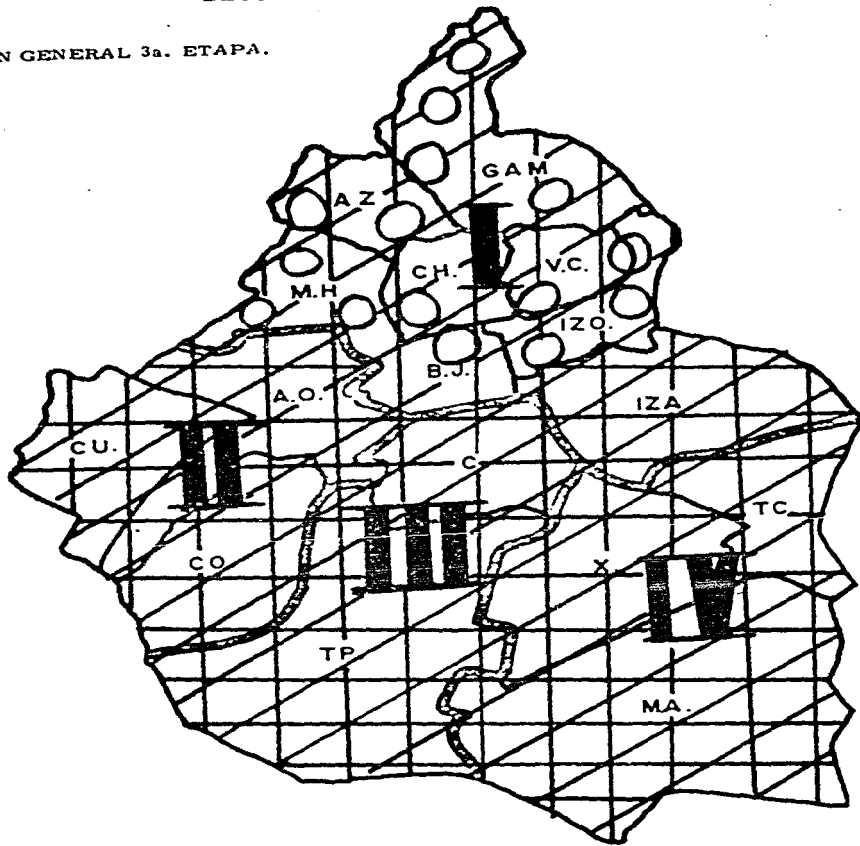
RAPTO.

ESTRUPRO.



DESCONCENTRACION - 3a. ETAPA - AGOSTO 1974.

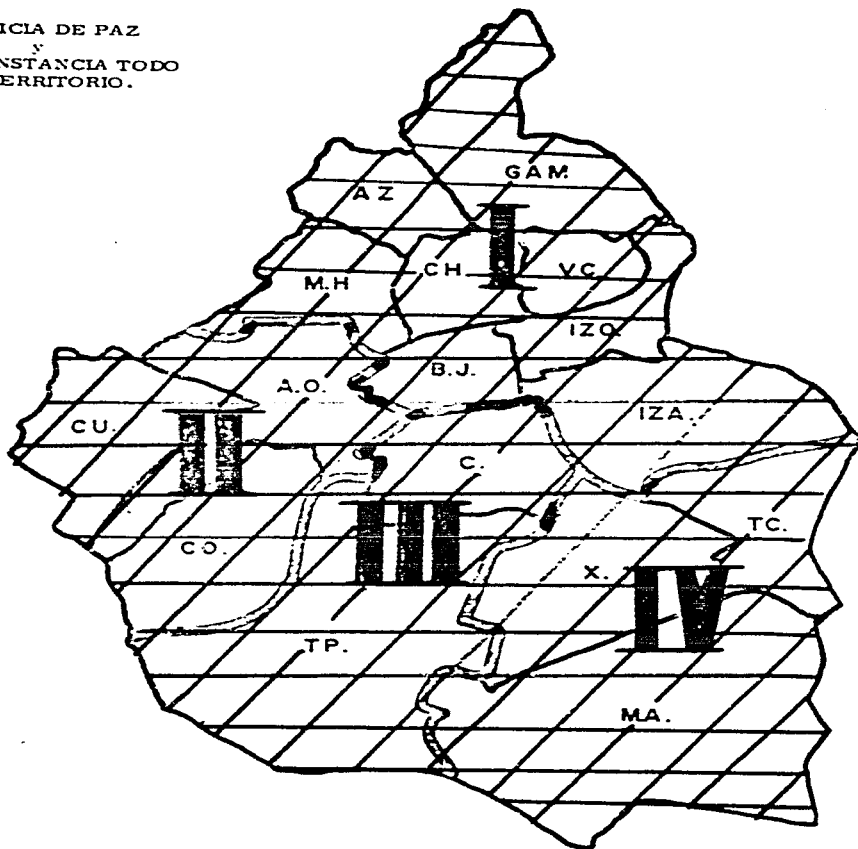
IMAGEN GENERAL 3a. ETAPA.

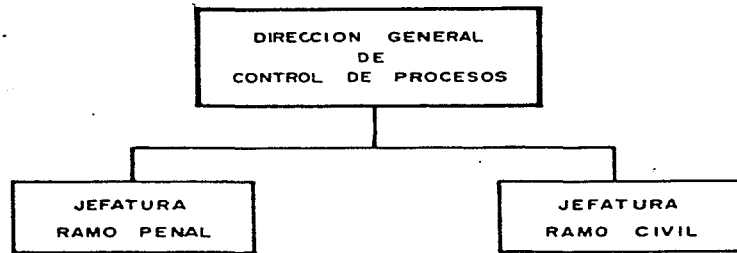


ANEXO 2.

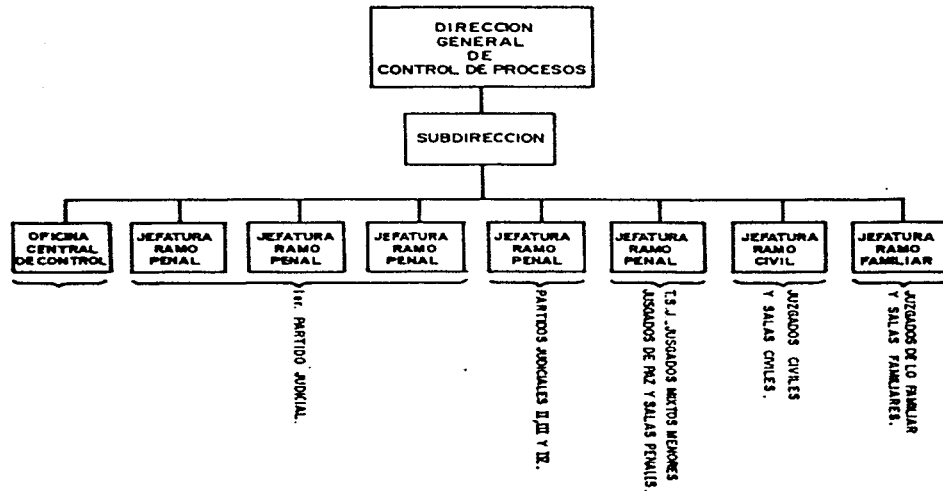
DESCONCENTRACION - 4a. ETAPA - JULIO 1975.

JUSTICIA DE PAZ
1a. INSTANCIA TODO
EL TERRITORIO.



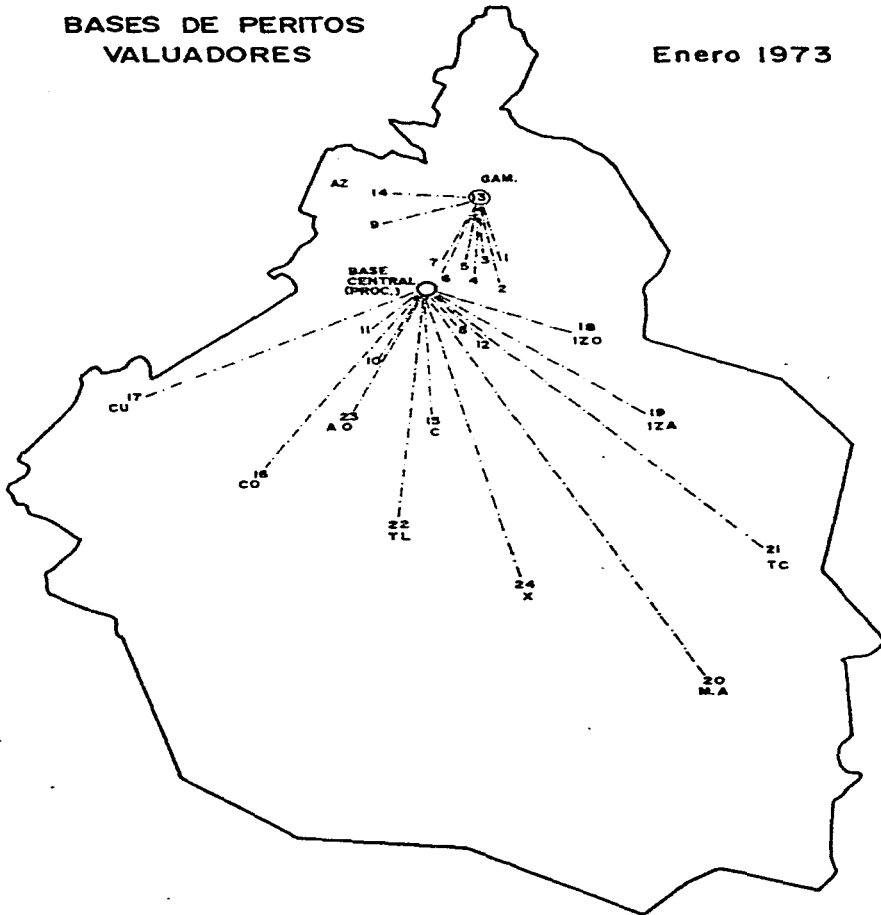


1972



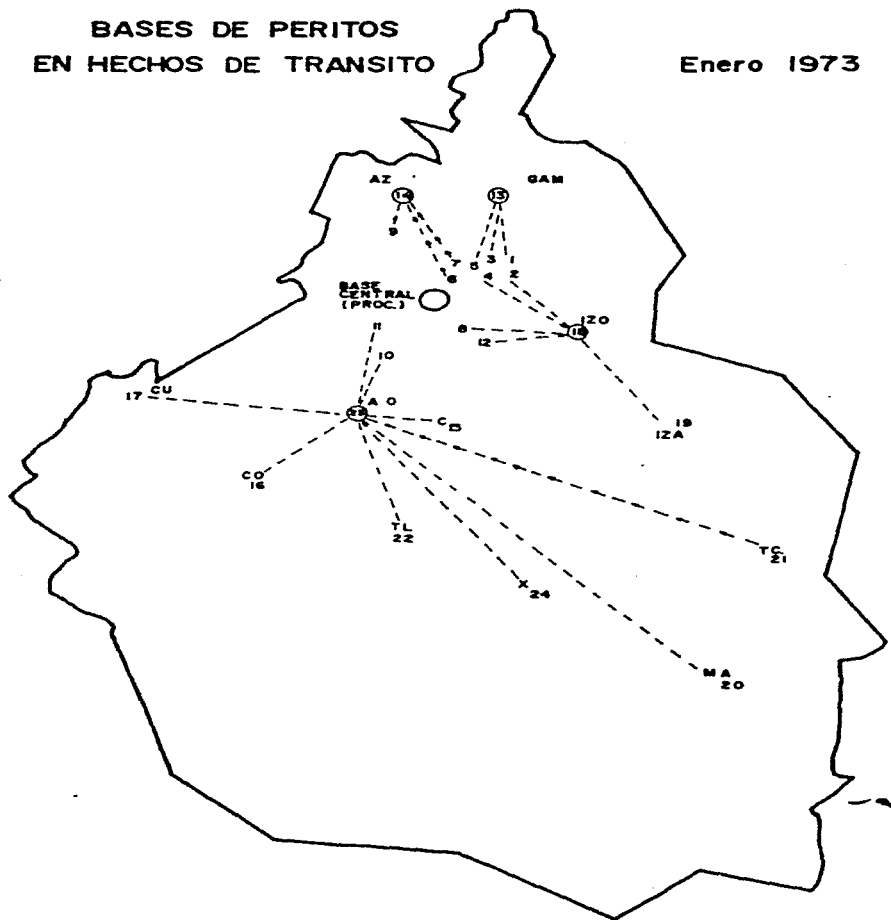
BASES DE PERITOS
VALUADORES

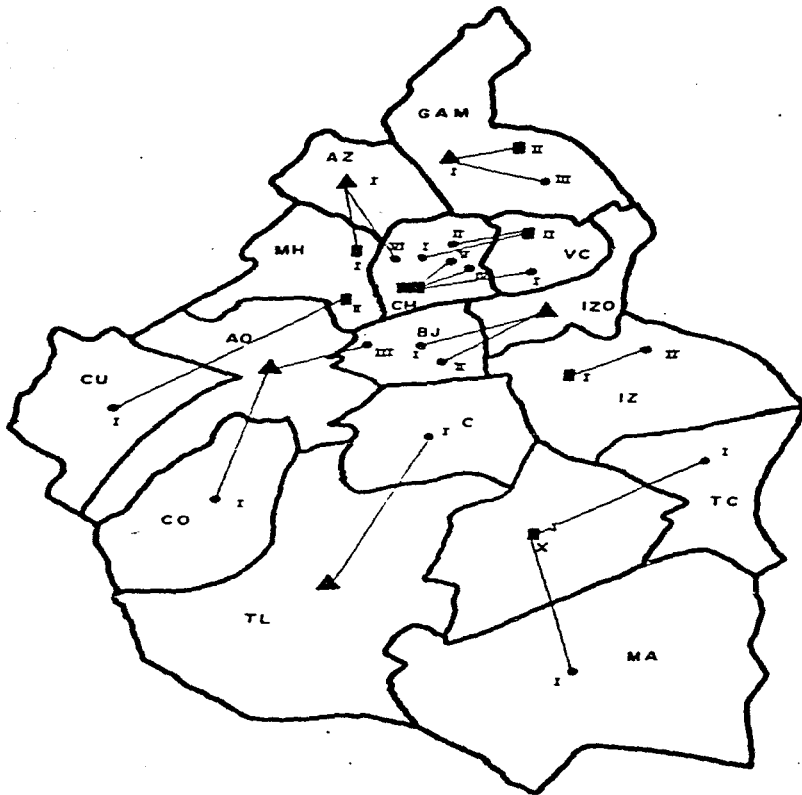
Enero 1973



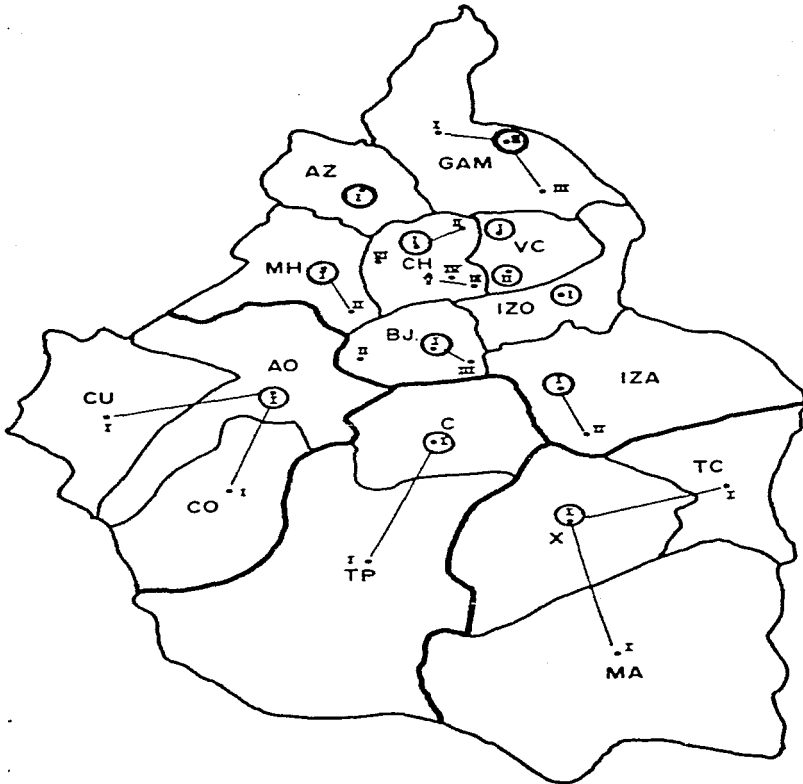
BASES DE PERITOS
EN HECHOS DE TRANSITO

Enero 1973



BASES DE PERITOS EN HECHOS DE TRANSITO
ENERO 74

BASES DE LA POLICIA JUDICIAL



ORGANIZACION EN SENTIDO FORMAL E INFORMAL

Por organización formal se entiende un sistema de es fuerzos cooperativos, previos y conscientemente planifi - cado y coordinado a tal grado que el elemento humano, se - le proporciona de antemano, las labores, responsabilidad - y derechos que le asisten, en su condición de integrante - de grupos. Es bastante corriente diferenciar la organiza - ción formal e informal; La organización formal nos dice - José Antonio García Trevijano Fos, lo siguiente "el for - mal es el esquema estructural de la misma derivada de su - organigrama legal". 26

En cada esquema se desprende la línea de autoridad - y de subordinación, para que cada organización se pueda - definir desde el punto de vista formal, deben darse dos - notas distintivas: que sea planteada y deliberada y legiti - mizada.

La primera se diferencia de una simple reunion oca - sional. La segunda, deriva del poder de organización en - cada ordenamiento.

La organización formal es la descripción técnica, -- porque, antes de pensar en el factor humano se debe pen - sar en crear la estructura además, la mayoría de las agru - paciones sociales, se han dado en forma desordenada.

Por la importancia que se le dá a las estructuras -- formales, en el momento de su creación, se ajustan a las - siguientes reglas:

26 García, José Antonio y Fos Trevijano, Tratado de Derecho Administrativo, 2a. edición, editorial Revista de Dere - cho Privado, Madrid 1971, P. 101.

1.- Los recursos humanos obedecen a un denominador común, es decir, alcanzan sus objetivos.

2.- La responsabilidad en el desempeño del trabajo, va acompañado de una autoridad que dirige y controla el desarrollo del mismo.

3.- Se establecen los niveles de autoridad a los que se obedecen y respetan.

4.- Existe una autoridad suprema, a quien corresponde la máxima responsabilidad.

5.- Se limita el número de subordinados en cada nivel.

6.- La autoridad suprema se concreta a establecer normas de actuación y fijar la política, con que se ha de administrar el órgano del cual es responsable.

7.- La función principal, la marcan los ordenamientos legales.

8.- Los deberes y responsabilidades y la autoridad que tiene cada puesto, los define el aspecto legal.

9.- Las funciones las limita también la estructura formal, así como al igual la competencia.

LA ORGANIZACION INFORMAL

La organización informal, es un tanto ilícita, es decir, porque no se apega a los lineamientos de carácter formal. José Antonio García y Trevijano Fos, nos dicen al respecto: "Lo informal es la realidad que se esconde detrás del esquema planificado. Esto puede suceder por que sea incompleto y sea preciso rellenar el vacío" *27- es frecuente que ésto ocurra, entre otras cosas. Porque no existe experiencia y en la marcha de los órganos. Sucede que lo informal va adaptándose a las necesidades que nacen día con día, y ésto provoca que lo informal sea en lo futuro el aspecto formal de organización.

Entre otras ocasiones lo informal minimiza los esfuerzos y hace que los entes públicos, cumplan con sus objetivos, al menos para dar un aspecto de funcionalidad, donde la administración requiere el concepto de ciencia.

TIPOS DE ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

Es la función administrativa consistente en la elección, dentro de las posibilidades de obtener la combinación más provechosa para obtener mejores resultados.

Distinguiéndose tres sistemas que son:

- a) Escalar, piramidal o lineal.
- b) Funcional
- c) Lineal o Plana mayor

*27 J. A. García y Trevijano Fos. ob. cit, p. 102.

ESCALAR, PIRAMIDAL O LINEAL

Es la más elemental en cualquier organización, ya sea de empresa pública o privada. Se caracteriza por basarse exclusivamente en la autoridad lineal y ejecutiva, abarcando de la jerarquía de mayor rango hasta el último peldaño.

LA ORGANIZACION FUNCIONAL

Se ejerce sobre el campo de responsabilidad perfectamente deslindado, por quien la ejerce, para decidir, ordenar y obligar en todos los aspectos a sus subordinados. La autoridad funcional se condiciona a determinados lugares, circunstancias o momentos, en su actuación o funcionalidad.

LINEAL O PLANA MAYOR

Es un sistema mixto que procede de los dos anteriores: del primero, se adopta la línea de mando; del segundo, los órganos. Aquélla se basa en que se debe aclopar en los principios de dirección y resolución de los asuntos en base al principio jerárquico y en la unidad de mando, mientras que el segundo, la organización es técnica, debiendo poner a disposición todo cuanto necesite, a fin de conseguir los resultados satisfactorios.

En la administración pública mexicana, como ejemplo-

de este modelo de organización tenemos -En el Ejecutivo - Federal- el Estado Mayor Presidencial en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal -Los Agentes --- Auxiliares del C. Procurador--.

LA ESTRUCTURA FORMAL DE LA PROCURADURIA DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es el punto de partida para --- explicar la estructura formal de la Institución, así como su integración donde se proporcionan simultáneamente las bases para la desconcentración Administrativa como lo estudiamos en uno de los capítulos anteriores.

La estructura formal, es relativamente funcional ya que no esté acorde a la realidad que prevalece en la Procuraduría sufriendo cambios significativos que se han ido adaptando a las necesidades políticas de la Institución; la organización formal se toma como base para la forma -- ción de la estructura real funcional. Deduciéndose que -- las organizaciones son flexibles y dadas al cambio pero -- siempre sobre la base fija de una Ley que dicta sus nor -- mas e integración.

LA ESTRUCTURA REAL DE LA INSTITUCION

Por estructura real se entiende la manera como se -- armoniza y funciona en la práctica la Institución, basta--

para comprobar que existe una discrepancia profunda entre la estructura formal y estructura real, haciendo una comparación de los modelos de organización presentados en el estudio; por su importancia solo analizaremos las diferencias más significativas que existen entre ambos.

a).- En la Dirección General del Instituto Técnico - de la Procuraduría "Javier Piña y Palacios", la Sub-Dirección se encuentra acéfala. En consecuencia el Director - asume las responsabilidades del Sub-Director.

b).- La Dirección de Servicios Periciales presenta - en la realidad un departamento de investigaciones científicas sin encontrarse contemplado en la Ley Orgánica.

c).- La Dirección de Averiguaciones Previas presenta informalmente una oficina de trámite del Sector Central.

d).- En la Dirección de Servicios Administrativos -- funcionan las oficinas de capacitación y selección de personal, prestaciones y compras las cuales no se señalan en la Ley Orgánica.

e).- En la Ley Orgánica no aparecen todos los Departamentos de Averiguaciones Previas existentes.

f).- En la Ley Orgánica se considera la creación de la Dirección General de Control de Procesos en su artículo 28; la cual omite sus atribuciones.

Comparando ambos organigramas se desprende que es necesario actualizar y formalizar la estructura orgánica de la Procuraduría General de Justicia, y responde a -- sus propias necesidades de servicio. Por otra parte los empleados y funcionarios que la integran sabrán de antemano dirigirse con la persona idónea, para tratar los -- asuntos de su competencia. Evitando una pérdida de es -- fuerzos y recursos humanos.

LA OPERATIVIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y FUNCIONALIDAD EN LA INSTITUCION

En el plan nacional la reforma administrativa, se -- ve frenada por un sinnúmero de problemas vididos como -- país que somos en vías de desarrollo. Obstáculos sobresalientes en primer orden son los de la Administración -- Financiera, Administración de Recursos Humanos, Procedimientos y Métodos de Operación. Es por ello que una mala administración es un factor limitante del desarrollo.

Los procedimientos y métodos utilizados en el Sector Público en su totalidad, no responden a la realidad actual, porque, los cambios dentro de los entes, son lentos y contrapuestos a su tradicionalismo negativo por -- parte de la burocracia el de no aceptar con la dignidad que debería de ser la implantación de nuevos procedimientos que son imperiosos adecuar en la administración y -- buscar con ello un mejor servicio a la sociedad, a la -- cual se le sirve como un objetivo mediato de la Administración Pública.

Los recursos humanos, tienen gran importancia dentro del Sector Público, para la buena marcha del mismo. El elemento humano no basta que tenga los conocimientos necesarios, sino que, debe contar con un alto grado de --- responsabilidad y moralidad, para el desarrollo óptimo de su función.

Los recursos financieros que administran los Servicios Públicos, deben de ser encauzados hacia el lugar donde los propios ordenamientos lo señalan, no debiéndose de -- distraer en actividades ajenas a los mismos y menos aún -- como en la práctica sucede que son aprovechados por los -- cuadros de mando en utilidad personal y que cada día llevan al país a un desajuste de tipo económico, político y social no sólo en el plano nacional sino que, se refleja en el orden internacional esto se confirma con el endeudamiento del país contrapuesto a un efímero desarrollo; la corrupción administrativa responde al modelo de sistema -- adoptado por los grupos representativos del poder.

Como nos lo afirma Roger D. Hansen, que dice" la rama reformista de la Revolución la que ha predominado en -- la directiva posrevolucionaria mexicana. Desde muy al -- principio, el ansia de movilidad social y económica y de poder político que tenían los líderes revolucionarios, -- hizo mofa de las propias consignas de la Revolución y ---

convirtió las instituciones de la reforma en motores para su progreso personal; con el colapso del Sistema de Díaz, el poder y la riqueza que el Estado representaba, quedaron una vez más al alcance de todos los ambiciosos y se reanuda la lucha pretoriana por lograr la movilidad mediante los puestos políticos" *28. Es decir, la nueva -- élite del poder se prestaba a distribuirse la riqueza Nacional y nos sigue exponiendo el mismo autor que, los generales del ejército mexicano y coroneles acumulaban grandes fortunas. Respecto a los gobernadores nos dice lo siguiente "la maquinaria de los gobernadores debía su cohesión a los botines que se obtenían. Los puertos, comisiones, concesiones y con frecuencia el uso del despojo y de la violencia, les permitía acumular enormes riquezas" *29.

Lo afirmado con antelación se trata del período pos-revolucionario. Actualmente el fenómeno de la corrupción no se ha erradicado, pues es un defecto heredado por el sistema y así recientemente, se han hecho públicas afirmaciones, de tales vicios, sobresaliendo los siguientes: -- "Analizan ocho jueces la deshonestidad en el sistema; --- ocho jueces --cinco del Ramo Civil y tres del Penal-- hablaron ayer de los vicios que apenan al Sistema Judicial y --dijeron que los Jueces y Litigantes deshonestos, los ladrones de expedientes, las coacciones ejercidas por recomendaciones de políticos y funcionarios, así como la --

*28 Hansen D. Roger, la Política del Desarrollo de México, editorial Siglo XXI, S. A. de. edición, México, 1974, p. 205

*29 Hansen D. Roger, ob. cit; P 208

salarios que explican la presencia de personal impreparado, sigue estorbando la aplicación y la administración de Justicia". *30

Por otra parte el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Abel Treviño Rodríguez, dijo "un poder judicial bien pagado, fuerte, no le convendrá nunca a los otros poderes, pues poco favor se harían los integrantes del Legislativo y del Ejecutivo si pudieran ser investigados, consignados o enjuiciados. Sería un desacorde máximo el que la Revolución Mexicana impediría a nuestros revolucionarios, líderes políticos, el enriquecerse con el absurdo riesgo de poder ser vigilados y acusados de actos ilícitos" *31

La Administración Pública Mexicana, debe de ser el instrumento de las decisiones gubernamentales y debe participar activamente en las transformaciones congruentes con sus propios valores. No debe tener el carácter neutro respecto a las decisiones políticas que se traza el Estado, por ésto que la Administración gubernamental ha de convertirse en el factor central de los programas de desarrollo social y económico.

El Gobierno de la República con el propósito de llevar adelante la Reforma Administrativa congruente a nuestras necesidades, como hecho más sobresaliente publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de enero de 1971, un acuerdo donde se establecen las bases para la promoción, coordinación de la Reforma Administrativa en el ámbito del-

*30 Excelsior, la. sección del 10. de julio de 1975, P.1-A

*31 Novedades, del 15 de julio de 1975, P.4.

Sector Público Federal, y por ser de importancia lo examinaremos.

"CONSIDERANDO"

"PRIMERO.- Que el Gobierno de la República ha asumido, por imperativo constitucional, la responsabilidad de impulsar, mediante el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población"

"SEGUNDO.- Que el volumen creciente de los recursos de que dispone el Estado y la complejidad, cada vez mayor, de un país en proceso de modernización exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios"

"TERCERO.- Que las reformas administrativas y la actitud de los servidores públicos deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de su desarrollo, y que por lo tanto han de contribuir a la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y al perfeccionamiento de la democracia."

"CUARTO.- Que técnicamente no existe razón alguna pa

ra que la actividad administrativa del estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia y de que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal."

"QUINTO.- Que las modificaciones o reformas que se introduzcan en la administración pública deben coordinarse y complementarse conforme a propósitos unitarios respetando las peculiaridades de cada una de las entidades que participen y los requerimientos especiales de los servicios que proporcionen o de los bienes que produzcan."

"He tenido a bien expedir el siguiente:"

"ACUERDO:"

"PRIMERO.- Realícense los actos que legalmente procedan para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal se establezcan con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en los términos de los considerandos antecedentes."

"SEGUNDO.- Las Comisiones Internas de Administración de las entidades aludidas, se integrarán con los funcionarios que resuelva el Titular respectivo, de modo que en las decisiones puedan considerarse las atribuciones y funciones fundamentales de la entidad de que se trate y ser atendidos los aspectos correspondientes a los sistemas -- de programación y presupuestos, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los procedimientos y métodos de trabajo."

"TERCERO.- Realícense los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este Acuerdo, se establezcan Unidades de Organización y Métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada Dependencia o del funcionario en el caso que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa."

"CUARTO.- Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, con la intervención de las Dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas se persiguen. Para ese efecto se relacionará con la Comisión - Interna de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos y preparará las normas y sistemas que armoni-

cen los trabajos respectivos de las Dependencias y esta -
blecerá aquellos que se refieran a sus aspectos comunes."

"QUINTO.- Cada una de las dependencias, organismos o
empresas a que se refiere este Acuerdo, elevará a la con-
sideración del Ejecutivo, las modificaciones o reformas -
que a su respectivo ámbito correspondan. La Secretaría -
de la Presidencia propondrá al propio Ejecutivo, las que -
atañen a dos o más de las entidades mencionadas."

BREVE COMENTARIO AL ACUERDO

Del acuerdo transcrito anteriormente emitimos un -
breve comentario por considerarlo significativo, para ana-
lizar la intención y avances del mismo, de lo cual podemos
decir lo siguiente:

En los considerandos, se puede decir que el Gobierno
de la República, tiene la responsabilidad de conlleva al
país a un crecimiento económico, en beneficio de la colec-
tividad; los recursos cada vez mayores con que cuenta el
país, exigen que sean explotados con dignidad y por perso-
nal calificado; la reforma administrativa del país debe -
ser encausada por metas que se encuentran establecidas y
fortalecer la productividad y la justicia social; en el -
considerando cuarto, bien es cierto que técnicamente no --
existe razón alguna para que la actividad administrativa-

del Estado no se realice en mejores condiciones, esto como se expuso anteriormente la función que llevan a cabo - los Organismos públicos, se encuentran en la práctica frnados por circunstancias inherentes al mismo sistema adoptado. Las modificaciones deben de estar adecuadas a las necesidades de cada organismo.

Para el cumplimiento de los considerandos se crean - en el Sector Público Federal, las comisiones internas de Administración, cuyos objetivos serán en contribuir al -- mejoramiento administrativo de las dependencias, asesorando a sus funcionarios y empleados, e incrementar la eficiencia de las entidades del Sector Público.

Los integrantes de las comisiones internas de Administración serán, los funcionarios que designe el titular respectivo.

La función de la C.I.D.A. serán las de tratar aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas que les compete, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control así - como los procedimientos y métodos de trabajo.

Para el efecto de asesorar técnicamente en el planeamiento y ejecución de las reformas, de coordinación y racionalización Administrativa de cada dependencia, se -- crean las unidades de Organización y Métodos.

La coordinación de la reforma Administrativa en el Sector Público Federal corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, para tal efecto se relacionará con las comisiones internas de Administración y las Unidades de Organización y Métodos, proponiendo las normas y sistemas que se deben llevar a cabo.

Las funciones de las unidades de Organización y Métodos, son: las de estudiar y analizar la organización y los métodos de trabajo de las dependencias, con la finalidad de proponer, diseñar, implantar o actualizar los sistemas ajustándose a sus propias necesidades.

A cuatro años de haberse publicado y empezado la reforma administrativa en el Sector Público Federal, el panorama contemplado relacionado con los cambios ha sido en todas las entidades públicas mínimos, esto se puede constatar en las dependencias al tratar de solicitar el servicio vemos que los métodos y procedimientos utilizados son los tradicionales y en circunstancias accesorias, si han existido cambios, cambios que, no son de mayor significado; la posesión de las Unidades de Organización y Métodos han sido hasta la fecha oficinas que han venido a aumentar la ya creciente burocracia nacional.

LA OPERATIVIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN
LA PROCURADURÍA DEL DISTRITO FEDERAL

La Institución como integrante de la Administración Pública Federal, no escapa al fenómeno nacional, pues es sabido que su vida y existencia se le debe al sistema, - sistema que, se encuentra corrupto por las razones expuestas con antelación y la Procuraduría práctica en un grado mayor los procedimientos viciados en cuanto a los -- cambios administrativos, ¿tanto al diseño como la implantación de éstos, han operado en la Institución? para -- ello diremos que:

Actualmente en la Procuraduría se han delegado responsabilidades en la integración de los ilícitos penales al personal de los Departamentos de Averiguaciones Pre -- vias, pero esa delegación como apuntamos en el tercer -- capítulo, ha sido en los delitos ~~penales~~ cuya penalidad es competencia de los Juzgados de Paz y los delitos de -- competencia de los Juzgados de Primera Instancia.

Nuestro punto de vista es el siguiente: En la Institución no funciona la descentralización de responsabilidades en su totalidad, porque en los Departamentos el -- personal del Ministerio Público se le tiene prohibido integrar las Averiguaciones reservadas al Sector Central, -- acaso el personal que conforma los Departamentos carece de los conocimientos necesarios para llevar a cabo la -- iniciación, integración y resolver conforme a los preceptos legales lo conducente en las averiguaciones? pienso--

que es por razones de caracter administrativas por el -- que no se delega la integración de todas las Averiguaciones que conocen, ya que la unidad de mando perdería el - Control Político y en múltiples ocasiones la Institución no respondería de acuerdo con esto al sistema que debe - su existencia; El Ministerio Público como representante de la sociedad, su actuación en la mayoría de los casos - no es en beneficio de las clases necesitadas, sino que, - sus determinaciones son en favor de los intereses creados.

En la Institución han operado los cambios administrativos accesorios enlazados con la función principal, como son: la creación de un módulo de información al público, la distribución de los auxiliares del Ministerio --- Público (peritos y policía judicial) en bases estratégicas etc.

La reforma administrativa como base fundamental de nuevas formas de vida, operaran en forma racional, acorde a nuestra problemática nacional en el momento que, -- los cuadros de mando a nivel nacional e institucional -- posean la sensibilidad necesaria para proporcionar los - cambios pertinentes, cambios que, deben ser constantes-- y no deben suscribirse a un plan presidencialista.

R E C O M E N D A C I O N E S

Con el propósito fundamental de aclarar las confusiones que desde el punto de vista Histórico se tiene del concepto del Ministerio Público, al considerársele como simple órgano del Estado se recomiendan medidas de carácter preventivas y legales.

MEDIDAS PREVENTIVAS:

El Ministerio Público, debe ser el órgano del Estado que prevenga la delincuencia con la finalidad de que su imagen no se vea deteriorada ante la sociedad, pues, como representante de ésta debe buscar la armonía de todos los conglomerados humanos y no aparezca como una Institución gubernamental de carácter represivo.

Utilizar los medios de comunicación masiva con el propósito de proyectar los derechos y obligaciones que le competen a la sociedad.

Contar con el apoyo dinámico de otros órganos del Estado que se encuentren relacionados con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Por ejemplo: Procuraduría General de la República, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el ISSSTE etc.

La Institución del Ministerio Público, con la finalidad de que cumpla sus objetivos deben disminuir los lazos de tipo formal que tiene con el Poder Ejecutivo. Es decir, que -

el titular no sea nombrado y removido por el Presidente de la República y los Funcionarios que la integran se encuentren según su desarrollo personal, ocupar los grados jerárquicos, hasta ser titulares.

Con la finalidad particular de que la Procuraduría administre una mejor procuración de Justicia, se deben promover dentro del personal que la forma, conferencias, reuniones, cursos de capacitación en todos niveles y sensibilizarlos de la responsabilidad que desempeñan.

RECOMENDACIONES DE TIPO LEGAL

Revisión constante de la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde se contemple la evolución social de nuestra época.

Debe definirse el concepto del Ministerio Público, en su Ley Orgánica Vgr: El Ministerio Público, es la Institución del Estado que tiene el derecho exclusivo de la acción penal en representación de la sociedad.

Manifestar en la Ley Orgánica que los servicios periciales y policía judicial auxilian al Ministerio Público, en la investigación de los delitos.

Adaptar la Ley Orgánica a las necesidades funcionales como sería: proporcionarle atribuciones a la Dirección General de Control de Procesos, contemplar a la oficina de -

Adquisiciones, Capacitación de personal, los Departamentos de Averiguaciones Previas existentes y al Instituto de Investigaciones Científicas etc.

Los Sub-Procuradores se les deben de proporcionar dentro de los cauces legales funciones correspondientes a su grado jerárquico, y no ser como en la Ley Orgánica los contempla como simples substitutos del Procurador y de Supervisores. Es decir, delegar responsabilidades de acuerdo con los objetivos de la Institución equivalentes al rango de Sub-Secretarios de Estado.

La Desconcentración en la Procuraduría debe llevarse aún más como sería: Crear Sub-Módulos de información al público, en los Departamentos de Averiguaciones Previas; así como también distribuir en el área que comprende el Distrito Federal los servicios de Orientación Juvenil y Servicios Legales de acuerdo con las necesidades que requiera el servicio.

Modificación de los preceptos legales pertinentes, con el propósito de que sea la Procuraduría la encargada en cuanto al manejo directo de sus recursos financieros y encontrarse en posibilidad de procurar una mejor administración de Justicia.

A las Jefaturas de Departamentos de Averiguaciones Previas, se les debe delegar la responsabilidad de iniciar,

integrar y determinar de acuerdo con los mandatos legales, los delitos reservados al Sector Central. Al menos previo estudio y arroje un beneficio al público que solicita el - servicio de la Institución.

Desconcentrar según las necesidades los servicios de mantenimiento y reparación de equipo-máquinaria, muebles y vehículos, etc. así, como también el archivo general.

CONCLUSIONES

El Ministerio Público, es la Institución del Estado que tiene el monopolio en cuanto al ejercicio de la acción penal, en representación de la sociedad. Contando con el auxilio para la investigación de las conductas antisociales de la Policía Judicial y de los Servicios Periciales.

En comunión con el pacto Federal las entidades Fedrativas han creado en sus territorios a la institución del Ministerio Público.

La institución del Ministerio Público, dentro de su proceso histórico ha sufrido cambios de acuerdo con sus propios valores, para ajustarse a la época. Actualmente la Procuraduría General de Justicia, no ha alcanzado el grado de desarrollo que debería presentar y responder con ello a la sociedad de quien es representante.

Por mandato constitucional el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, es nombrado y removido por el Ejecutivo Federal.

Dentro de la Administración Pública Mexicana, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, es considerada por los elementos y características que presenta como un organismo Desconcentrado.

La delegación de funciones en la Institución ha operado como por ejemplos el conocer e integrar en las Jefaturas de los Departamentos de Averiguaciones Previas --- ilícitos que se han desconcentrado. La distribución en bases estratégicas de Auxiliares del Ministerio Público, para la investigación de las conductas penales, es decir, peritos y policías judiciales.

La Desconcentración de Funciones en la Procuraduría es la solución al menos a corto plazo para la prestación de un mejor servicio.

La reforma administrativa cumplirá sus objetivos -- como ciencia, en la administración pública mexicana, --- cuando los cuadros de mando tengan plena conciencia, que no son los intereses de la élite en el poder los que se administran sino que, es el interés de la Sociedad Mexicana el que se está administrando.

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

- | | |
|------------------------------------|--|
| Acosta Romero, Miguel. | Teoría General del Derecho Administrativo. |
| Arilla Baz, Fernando. | El Procedimiento Penal en México. |
| Burgoa, Ignacio. | Derecho Constitucional Mexicano. |
| Bustani Hid, José y Otros. | La Administración Pública Federal. |
| Colin Sánchez, Guillermo. | Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. |
| Diccionario de la Lengua Española. | Real Academia Española. |
| Dimock, Marshall E. y Otro. | La Administración Pública. |
| Duhalt Krauss, Miguel | La Administración Pública y el Desarrollo en México. |
| Duhalt Krauss, Miguel | Los Manuales de Procedimientos de las Oficinas Públicas. |
| Echaniz, Jorge y Otro | Administración Pública. |
| Estrada M, Manuel. | Administración Funcional. |
| Fraga, Gabino. | Derecho Administrativo. |
| García, José Antonio y Otro. | Tratado de Derecho Administrativo. |
| García Valencia, Antonio. | Relaciones Públicas y Reforma de la Administración. |

Garrido Falla, Fernando.	Tratado de Derecho Administrativo.
González Bustamante, J. José.	Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano.
Herbert, Simon A. y Otros.	Administración Pública.
Jiménez Castro, Milburg.	Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa.
Lanz Duret, Miguel.	Derecho Constitucional Mexicano.
Muñoz Amato, Pedro.	Introducción a la Administración Pública.
Olivera Toro, Jorge.	Manual de Derecho Administrativo.
Quirarte, Martín	Visión Panorámica de la Historia de México.
Rodríguez Reyes, Alvaro.	Administración del Sector Público.
Serra Rojas, Andrés	Derecho Administrativo.
Tena Ramírez, Felipe	Leyes Fundamentales de México.
Zorrilla Martínez, Pedro. y otros.	La Administración Pública Federal.

CODIFICACIONES CONSULTADAS

Acuerdo del 26 de enero de 1971, donde se crean las Unidades de Organización y Métodos.

Bases Orgánicas de la República Mexicana del 12 de junio de 1843.

Circular número 1-D-DGAP-PGJ de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha 9 de diciembre de 1972.

Circular número 1-DGJ de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha 10 de diciembre 1972.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de fecha 10 de enero de 1973.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha 10. marzo de 1973.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha 10. de agosto de 1973.

Circular # 1 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha lo. de febrero de 1974.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha 29 de abril - de 1974.

Circular número A/6/74 de la Procuraduría General de -- Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha- lo. de junio de 1974.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales de fecha lo. de agosto de 1974.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de fecha lo. de enero de 1975.

Circular S/N de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de fecha 11 de enero de 1975.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal del 15 de octubre de 1880.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal de 6 de julio de 1894.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -
de 1917.

Diario de Debates del Constituyente de 1917.

Decreto del 2 de diciembre de 1931 donde se suprimen -
los comisarios de policía y se crean las Delegaciones -
del Ministerio Público.

Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del
74 donde se fija el presupuesto de Egresos para el De-
partamento del Distrito Federal.

Ley de Jurados Criminales de 1869.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Fede -
ral y Territorios Federales de 1903.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Fede -
ral del 16 de diciembre de 1908.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Fede -
ral y Territorios Federales de 1929.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal
y Territorios Federales del 9 de septiembre de 1919.

Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 29 de agosto de 1934.

Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito Federal y Territorios Federales de 1971.

TESIS PROFESIONAL

ARRONIZ ZAMUDIO, RAUL.

La Averiguación Previa en
el Derecho Procesal Penal
Mexicano, 1972.

Diario Informativo de la Ciudad de México.

Excelsior.