



43  
25-

**LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA  
PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
1982 - 1988**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LIC. EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA**

Presentan : **MIGUEL RAMIREZ CEDILLO  
JAVIER TICANTE CRUZ**

**TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN**

**MEXICO, 1993**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I
<b>CAPITULO I</b>	
CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL ESTADO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ACCION PENAL	1
<b>CAPITULO II</b>	
LA SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	47
<b>CAPITULO III</b>	
EL SERVICIO PUBLICO DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA FEDERAL	105
<b>CAPITULO IV</b>	
LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	167
<b>CAPITULO V</b>	
EL PROCESO DE DESCONCENTRACION EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	223
ADENDUM	339
CONCLUSIONES	345
ANEXOS	369
BIBLIOGRAFIA	379

# INTRODUCCION

# INTRODUCCION

El presente tema de estudio denominado la Desconcentración Administrativa en la Procuraduría General de la República 1982 - 1988, se inscribe en el marco de una problemática que hoy día tiene vigencia, misma que repercute en forma negativa en el desarrollo del país.

El Centralismo que vivimos tiene presencia en la política, la economía, la sociedad y la cultura, en consecuencia la administración pública no escapa a esta problemática.

En la configuración del fenómeno de la centralización de la vida nacional influyen factores de índole política, económica, social, jurídica y cultural que al paso del tiempo dieron por resultado un régimen gubernamental caracterizado por la presencia de un presidencialismo fuerte, Institución que se convirtió en el centro de las decisiones fundamentales para la dirección del país, debido a los poderes legales y extralegales que se conjuntaron en la Presidencia de la República.

Se observa también la supremacía del Poder Ejecutivo Federal, respecto de los Poderes Legislativo y Judicial

## II

Federales, así como frente a los gobiernos estatales y municipales; asimismo el Gobierno Federal, despliega poder y capacidad de orientación, regulación y gestión, al grado de que el fortalecimiento del Gobierno Federal, se dió en detrimento del buen desarrollo de los gobiernos estatales y municipales, propiciando dependencia política y económica con respecto al centro.

Esta dependencia en sus diversas manifestaciones, propició debilidad del Gobierno Municipal, el cuál se debate en la escasez de recursos, asimismo se refleja en la falta de una adecuada infraestructura administrativa, lo cual genera deficiencias en la atención de las necesidades y problemas que plantea la comunidad local. Aunado a ello las decisiones políticas y económicas fundamentales para la vida local surgen del centro, lo que ha propiciado que en la Federación se concentren los recursos, situación que hace evidente el poder financiero del Gobierno Federal frente a la falta de recursos en que se debate la Hacienda Municipal.

La centralización de la vida nacional, ha propiciado un desarrollo desequilibrado, con rezagos y carencias en aspectos como educación, salud, alimentación, habitación, justicia y seguridad pública, etc.

Ciertamente existen elementos que dan cuenta del progreso económico logrado, debido a que se han creado polos de desarrollo industrial, infraestructura económica, grandes urbes que todo lo tienen y en contraparte existen pequeñas poblaciones dispersas, ciudades marginadas que carecen de los más elementales servicios públicos para el desarrollo de la vida comunitaria.

Expresión de este fenómeno, es la creación de ciudades como el Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara, que expresan claramente los efectos de la centralización, en virtud de que este tipo de ciudades tienen un papel marcadamente concentrador de la actividad económica, política y social, y más aún en el Distrito Federal y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, evidencia la idiosincrasia del Poder y la inercia del centralismo político y económico.

En estas ciudades la problemática social adquiere complejidad y diversidad, pues en ellas se concentra una variedad en problemas vitales para la vida en sociedad, como son habitación, transporte, energía, espacio, alimentación, contaminación, ambiental, crecimiento poblacional, seguridad pública, etc.

#### IV

La atención de las necesidades y demandas sociales en las grandes ciudades, implicó el crecimiento y concentración de las estructuras administrativas, de los órganos, funciones y actividades de la administración gubernamental, la cual se desarrolló de manera centralizada, por lo que el centro se convirtió en el eje de las decisiones fundamentales.

El Centralismo de la vida nacional, genera consecuencias negativas que actualmente se han convertido en un obstáculo para el desarrollo armónico y equilibrado del país.

En el ámbito de los servicios públicos que presta la administración pública, este problema se resiente en el cuerpo social, la ciudadanía, los grupos y clases sociales que conforman la sociedad, lo viven directa o indirectamente, y se inconforman en el sentido de que la administración pública, no responde adecuadamente a las necesidades e intereses ciudadanos. Asimismo el fenómeno del centralismo ha conducido a agudizar la separación del Estado y la Sociedad, en virtud de que la administración gubernamental se ha burocratizado y hecho más compleja en su relación con la sociedad, con el ciudadano concreto y con los diversos grupos y clases sociales que la conforman.

La burocratización, los lentos y engorrosos procedimientos y trámites, los innumerables requisitos, la excesiva normatividad, afectan los derechos e intereses de la ciudadanía.

Debido a la diversidad de problemas enunciados se requiere que la administración pública, sea ágil, sencilla, eficiente, eficaz, menos burocratizada para que la prestación de los servicios públicos, cumplan con su cometido esencial, es decir, la atención y solución de los problemas y necesidades que plantea la colectividad.

Asimismo se requiere acercar los servicios públicos al lugar donde los requiere la población, facilitar la relación entre gobernantes y gobernados, simplificar trámites y procedimientos, atender la solución de los problemas en el mismo lugar donde se originan, con objeto de evitar que los particulares tengan que recurrir a la Ciudad de México para dar seguimiento a sus asuntos referidos, con las diversas materias de la Administración Pública Federal.

En el contexto de la problemática a la que hemos hecho referencia, adquiere vigencia e importancia la desconcentración de la administración pública como una estrategia gubernamental orientada a contrarrestar los

## VI

efectos negativos del centralismo político, económico y administrativo, a fin de devolver la vitalidad y dinámica que ha perdido el municipio y en consecuencia la sociedad.

Debido a que el fenómeno de la centralización de la vida nacional afecta el desarrollo armónico y equilibrado del país, es urgente la adopción de acciones que permitan contrarrestar los efectos negativos que propicia este fenómeno. En tal sentido, el presente trabajo tiene como propósito u objeto, poner de manifiesto la importancia política y administrativa que reviste la ejecución de un proceso de desconcentración en una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, como lo es la Procuraduría General de la República, Institución poco estudiada en nuestra Facultad.

Con tal motivo se exponen las acciones que en el período 1982-1988 se adoptaron en la Dependencia referida, para ejecutar el proceso de desconcentración administrativa y evolucionar de una estructura altamente centralizada a una desconcentrada territorial y funcionalmente, con el propósito de mejorar el servicio de procuración de justicia en el ámbito que compete a la Procuraduría de la República.

La inquietud parte del hecho de que se trata de un proceso relativamente reciente y aplicado en un órgano de la

administración pública, que tiene a su cargo la atención del servicio de procuración de justicia federal, mismo que es particularmente importante para la sociedad y para el Estado.

Asimismo es conveniente precisar que este tema de estudio, se inscribe en un marco de ideas que sustentan teórica e ideológicamente este tipo de acciones gubernamentales.

Nos referimos a la simplificación administrativa que es concepto e idea que enmarca a la desconcentración administrativa, sin que esto implique que aquella es más importante.

En tal virtud consideramos que la desconcentración es el medio o mecanismo administrativo que permite la concreción de las ideas o propósitos de la simplificación.

La exposición del tema de estudio permitirá confirmar o en su caso refutar las hipótesis que nos guiaron a lo largo del trabajo, las cuales procedemos a enunciar:

- La reestructuración de la Procuraduría General de la República, de la cual destaca el proceso de desconcentración de la Institución, así como los

## VIII

propósitos gubernamentales orientados al mejoramiento del servicio de procuración de justicia federal en el ámbito que legalmente compete a esta Dependencia, tienen su explicación y sustento en la orientación gubernamental tendiente al fortalecimiento del aparato represivo e ideológico del Estado.

- La desconcentración es el instrumento administrativo idóneo para contrarrestar los efectos negativos que propicia el centralismo de acciones y decisiones imperantes en la Procuraduría General de la República. Asimismo, mediante esta política de desconcentración se logrará, que los órganos desconcentrados mejoren y presten con mayor agilidad, eficacia y eficiencia el servicio de procuración de justicia en el ámbito que compete a la Dependencia.
  
- El Ministerio Público y la Policía Judicial, encuadrados orgánica y funcionalmente en la Procuraduría General de la República, no cumplen con el cometido constitucional de procurar de manera pronta y expedita la justicia que reclama la sociedad.

- La Simplificación Administrativa es un concepto que enmarca y dá sustento teórico e ideológico a las acciones de gobierno orientadas al mejoramiento de los servicios públicos, asimismo justifica la acción de la administración pública ante la sociedad civil, en el sentido de que el gobierno trabaja en bien de la sociedad, para resolver los problemas y necesidades sociales.

Para el efecto el tema en estudio, se ha dividido en cinco capítulos que contienen lo siguiente:

El Capítulo I denominado Consideraciones Teóricas sobre el Estado, la Administración Pública y la Acción Penal, nos introduce a cuestiones teóricas estrechamente vinculadas a ésta función de regulación y control social; se examina la naturaleza del Estado, del Gobierno y de la Administración Pública, así como de las formas que adopta el aparato gubernamental para organizarse.

Se estudia la acción penal como función de la Administración Pública, orientada a la protección del interés general de la sociedad al vigilar que el orden y la paz social no se quebranten por la transgresión a las normas jurídicas vigentes, asimismo se analiza la naturaleza del

X

órgano político-administrativo que tiene a su cargo la ejecución de la llamada acción penal, es decir, la Institución del Ministerio Público.

El Capítulo II, denominado la Simplificación de la Administración Pública, en este capítulo se considera a la simplificación, como el marco de referencia teórico e idea que anima al proceso de desconcentración administrativa de la Procuraduría General de la República.

El fenómeno de la simplificación administrativa, que hoy en día se manifiesta como tendencia genérica del Estado contemporáneo, ha incidido en la Administración Pública Mexicana, la cual ha puesto en ejecución estrategias de corte simplificador.

Cabe señalar que esta propuesta simplificadora, en el ámbito del servicio que compete a la Procuraduría General de la República, tiene una connotación especial, pues adquiere la vertiente externa y social, orientada al propósito de mejorar la atención de las demandas de la sociedad civil en materia de procuración de justicia federal.

En esta perspectiva se ubica la desconcentración administrativa, como un instrumento que permitirá a la

Dependencia, desde el punto de vista del servicio que se presta a la sociedad, lograr que mediante el mecanismo de la desconcentración se acerque la función a cargo del Ministerio Público Federal, a los lugares donde los requiere la población, así como facilitar la relación de la sociedad con los órganos que procuran justicia, radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, con objeto de evitar que los particulares tengan que recurrir al centro de la capital para dar seguimiento a sus asuntos referidos con la justicia federal.

En este sentido de acercamiento, de agilización, de solución de los asuntos en el mismo lugar donde se originan los problemas, es que la desconcentración tiende a combatir los aspectos burocráticos en el sentido peyorativo del término, es decir, como lentitud, dilación, tardanza de los trámites y procedimientos que los particulares efectúan ante las instancias del Ministerio Público. De acuerdo con esta idea, pensamos que la desconcentración contribuye a contrarrestar los efectos nocivos del centralismo administrativo.

No obstante cabe precisar que al interior de la Dependencia, el proceso de desconcentración propicio la creación de una estructura orgánica y funcional

## XII

desconcentrada, lo cual implicó el aumento de la estructura burocrática, es decir, de nuevos órganos y funciones, con mayores recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, que paradójicamente hacen crecer las estructuras administrativas y hace más complejo el manejo burocrático, y a la vez fortalecen la presencia del sector central en los lugares o regiones donde se asientan las Delegaciones de Circuito.

En este capítulo se analiza el concepto de simplificación administrativa, sus objetivos, la similitud que guarda con el concepto de Reforma Administrativa; se enuncian notas específicas que ayudan a su comprensión, tales como el planteamiento de que la simplificación es un instrumento para disminuir la separación entre Administración Pública y Sociedad Civil; La burocratización del servicio público y la necesidad de contrarrestar este grave problema, asimismo se pone de manifiesto la importancia política y social de la simplificación administrativa como elemento para contrarrestar la separación entre Estado y Sociedad Civil y en consecuencia, para mejorar la administración gubernamental; De igual forma se hace énfasis en la necesidad de fomentar la participación social como forma de avanzar en los procesos simplificadores y desburocratizadores; Se analiza la Simplificación Administrativa como un instrumento

en manos del Estado para llevar a cabo el control social e ideológico y finalmente el fundamento ideológico que da origen a ésta corriente de pensamiento que actualmente tiene vigencia.

El Capítulo III, se denomina El Servicio Público de Procuración e Impartición de Justicia Federal; La competencia de la Procuraduría General de la República.

En este se efectúan breves consideraciones en torno al concepto de la justicia; Los antecedentes históricos de la Dependencia mencionada, su fundamento legal; Se analizan las atribuciones y objetivos; su incursión en el ámbito de la planeación nacional del desarrollo, específicamente las políticas, estrategias y programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, adoptados por la Dependencia para avanzar en el proceso de desconcentración administrativa.

El Capítulo IV, se denomina La Simplificación Administrativa en la Procuraduría General de la República, en el cual se analiza la naturaleza de la estrategia de Simplificación Administrativa adoptada en la Dependencia; La incidencia de la Reforma Jurídica en este proceso de simplificación, del cual surgen precisamente la Ley Orgánica

#### XIV

y el Reglamento correspondiente, el cual se comenta brevemente, desde el punto de vista de los avances que introdujo este documento normativo para el proceso de desconcentración administrativa.

Finalmente, el Capítulo V, trata los aspectos relativos a las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Centralización, Descentralización y Desconcentración; Se analiza la política de desconcentración adoptada en la Dependencia a partir de 1984, los objetivos de esta política, su fundamento legal; La creación de las Delegaciones de Circuito; Las funciones sustantivas desconcentradas a estos órganos; La estructura orgánica y funcional de las Delegaciones de Circuito; La relación funcional entre Ministerio Público Federal y Poder Judicial Federal, y por último el proceso de creación de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

Cabe precisar que el proceso de desconcentración administrativa, lo concebimos como una forma de organización que adopta el Gobierno, la cual se enmarca en el proceso genérico de la simplificación, que es idea y marco de referencia del proceso de desconcentración.

Vinculamos a la simplificación con la desconcentración, siendo ésta última el instrumento que concreta los propósitos de la simplificación.

**CAPITULO I**  
**CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL**  
**ESTADO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA**  
**ACCION PENAL**

# **CAPITULO I**

## **CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL ESTADO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ACCION PENAL**

- 1. El fenómeno llamado Estado.**
- 2. Ideas que ayudan a la comprensión de la naturaleza del Estado.**
  - 2.1 La Premisa de Dinámica y Conflicto Social.**
  - 2.2 El carácter de clase del Estado.**
  - 2.3 La separación entre Estado y Sociedad.**
  - 2.4 La naturaleza dual de la Administración Pública: Dominio Político y Dirección Administrativa.**
  - 2.5 El Poder del Estado.**
  - 2.6 El Monopolio del ejercicio de la violencia física.**
- 3. Gobierno, Administración Pública y Acción Penal.**
  - 3.1 Formas de Organización del Gobierno.**
  - 3.2 La denominada Acción Penal.**

- 3.2.1 La acción penal, medio para la protección del interés general de la sociedad.
- 3.2.2 El Ministerio Público, Institución que organiza y ejecuta la acción penal.
- 3.2.3 La naturaleza de la función del Ministerio Público.

# CAPITULO I

## CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE EL ESTADO, LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ACCION PENAL

### 1. El fenómeno llamado Estado.

Intentar una definición completa y acabada del concepto de Estado ofrece dificultades, en virtud de tratarse de un fenómeno social, vale decir en estricto sentido, un fenómeno político.

En el análisis del Estado no hay acuerdo común en lo que respecta al método o teoría que pretenda explicarlo todo, por el contrario, existen en su estudio diversidad de interpretaciones.

En la conceptualización del Estado, la política, el derecho, la sociología, la historia, la administración, la economía, etc., han aportado elementos o conocimientos acerca del ser y quehacer del Estado, conformando así un marco teórico sobre la realidad estatal; por esa diversidad de enfoques pensamos que no existe un método único o definición

que aprehenda al Estado en su totalidad, en su dinámica y complejidad, razón por la que nos limitaremos a enunciar las siguientes consideraciones que permitan dar cuenta de su realidad.

Históricamente el hombre ha vivido en sociedad, en tal sentido no se concibe la existencia individual fuera de la organización humana: "...No se sabe si ésta sea la única forma de supervivencia del ser humano, pero cada día resulta más remota la posibilidad de vida humana, sin entrar en contacto con algo que pueda llamarse sociedad ".(1)

En la sociedad el hombre encuentra su desarrollo individual y social, y tiene en ella la forma de satisfacer sus necesidades, desde las vitales o primarias como son: alimentación, vivienda, vestido, hasta las que resultan fuera del marco de la supervivencia humana, las consideradas como lujosas o que brindan comodidad. De esta forma, las necesidades sociales han cambiado en el curso de la historia, de manera que las actuales son muy diferentes a las de otras épocas.

(1) Reyes Heróles, Federico, *Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo*, (2a. Ed., México, D.F., Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma de México; Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie estudios 68, 1983), pp. 19-20.

La etapa actual que vivimos demanda la satisfacción de necesidades y solución de problemas en extremo complejos, como son la alimentación, seguridad, control del crecimiento poblacional, contaminación ambiental, energía, vivienda, etc., los que exigen un gran esfuerzo de organización social, organización para el trabajo, para la producción de bienes y servicios que demanda una creciente población.

El Estado, producto histórico de la organización humana y social, tiene ante sí una intensa problemática, un gran reto para coadyuvar a la solución de las apremiantes necesidades sociales de la vida contemporánea, en virtud de que la relación dialéctica entre el Estado y Sociedad, explica que la vida se da dentro de ella, nada fuera de ésta, y porque la vida del hombre en sociedad se ha organizado en "Estados".

En efecto, el concepto Estado, indica un fenómeno que es producto histórico de la evolución del hombre cuya vida se realiza y se ha realizado en sociedad.

El Estado tal como lo conocemos hoy día, no siempre ha existido así, en principio surgieron organizaciones políticas primigenias que denotaron las primeras formas de organización estatal, de esta manera se conocieron organizaciones como la

"Polis" griega, la "Civitas", la "República" o el "Imperium", tipos de organización política y social que se dieron en Roma. En otros espacios y tiempos surgieron los estados hidráulicos que se conocieron en Egipto, Mesopotamia y Siria.

En el caso de nuestros ancestros, se pueden mencionar la organización de los Aztecas o los Mayas, "...El extraordinario desarrollo del Imperio Azteca, tal como fué encontrado por los conquistadores, en un mundo de esplendor y suntuosidad pocas veces igualado en la historia, el poderío que durante escaso un siglo, lograron alcanzar en el Valle de Anáhuac, emergiendo de la condición de una tribu nómada y bárbara hasta llegar a imponer su dominio sobre otros pueblos más adelantados, ...permitió a los antiguos mexicanos no sólo lograr la hegemonía militar, económica y administrativa a través de una área que iba del Pacífico al Golfo de México, y de las llanuras apartadas del Norte hasta Chiapas y Guatemala, sino alcanzar tan elevada y fina civilización ". (2)

Lo anterior pone de manifiesto que, las civilizaciones que nos antecedieron, lograron definir y estructurar modelos de organización política, social, económica y administrativa.

(2) Rodríguez Reyes, Alvaro, Organización un Enfoque Dialéctico (2a. Ed., México, D.F., Editores Asociados, S.A., 1982), p. 75.

Procedemos a enunciar algunas notas que caracterizan la realidad estatal, en virtud de que intentar su definición o conceptualización en términos precisos no es factible, ni permisible debido a su naturaleza dinámica y cambiante, y a la complejidad de las relaciones que se generan entre los diversos ámbitos de la vida social.

Queda apuntar, a manera de caracterización genérica que, "...El Estado es algo humano, algo que corresponde al hombre que vive en sociedad con sus semejantes, algo que le toca muy cerca en su vida de relación con otros seres humanos. El Estado es una agrupación de hombres que viven de modo estable y permanente en un territorio determinado y que están ligados entre sí, mediante múltiples vínculos de solidaridad: morales, culturales, religiosos, económicos, raciales. Esos vínculos se expresan en leyes, reglamentos, ordenaciones que dan a la vida social un cause ordenado y pacífico y permiten resolver sin violencia los conflictos que surgen. Hay una autoridad o poder público que unifica, armoniza, coordina, dirige e impulsa los trabajos e iniciativas de los miembros de esa agrupación, hacia una meta común... Esa autoridad dá normas, presta servicios, protege y ayuda, castiga a transgresores de las leyes... .

En suma, el Estado es una actividad humana permanente, un quehacer humano incesantemente renovado. Una tarea de dominación suprema y de servicio constante. Una unidad de propósitos, de decisiones, de acciones, que tienen fuerza definitiva y que no puede ser superada por la de ningún otro grupo o sociedad... ".(3)

## 2. Premisas que ayudan a la comprensión de la naturaleza del Estado.

### 2.1 La Premisa de Dinámica y Conflicto Social.

Un acercamiento a la naturaleza del Estado, muestra que ésta es compleja y dinámica, caracterizada por la acción social, por la disonancia social, llegando incluso hasta el conflicto social. Es así que "... una premisa de discordancia social, de conflicto permanente, ayuda a comprender mejor los hechos sociales que la idea de una sociedad en la cual todo es armonía, conjunción ".(4)

La idea de dinámica y conflicto social, permite entender que la sociedad se integra de clases sociales que son

(3) González Uribe, Héctor, *Teoría Política* (2a. Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1977), p. 15.

(4) Reyes Heróles, Federico, *Op. cit.*, p. 19.

opuestas entre sí, y al establecerse relaciones sociales cada vez más complejas, se tiende en consecuencia a generar problemas o conflictos.

Ante esta situación de dinámica y conflicto, el Estado como organización política de la sociedad, se erige en el factor predominante de la cohesión entre los niveles que conforman la sociedad (económico, jurídico-político e ideológico), con objeto de evitar que dichos conflictos afecten la vida comunitaria.

Para lograr esto el Estado cuenta con órganos e instituciones tales como: El Gobierno, el Ejército, la Administración de Justicia, la Policía, los Tribunales, etc., que le permiten resolver los conflictos a través del derecho, canalizando los problemas a las instituciones establecidas, con objeto de hacer prevalecer el Estado de Derecho.

En situaciones normales la solución de los conflictos se da en el marco de las instituciones, sin embargo, en situaciones de crisis el Estado exhibe su poder, que puede llegar al uso de la fuerza.

De esta forma asentamos que el Estado, es la Organización Suprema en el orden social; que vale y hace valer su poder, mediante el derecho y en situaciones extremas mediante la fuerza física y violenta.

## 2.2 El carácter de clase del Estado.

Entre las notas definitorias del Estado, aportadas de manera consistente por la escuela denominada Marxista y fundamentada en una explicación instrumentalista del poder y del Estado, alude que "...La originalidad del poder institucionalizado del Estado reside en ser una estructura organizada con predominio de clase".(5)

El Estado es la organización política de la sociedad; es el poder supremo, por lo que "...La convivencia de distintos poderes dentro de la sociedad es posible pues ésta no se funda en la convicción general sino en intereses particulares. El Estado es su formalización: síntesis del equilibrio de las fuerzas. Si la sociedad es un sistema de pesos y contrapesos, distinguido por su inestabilidad, el Estado pretenderá realizar una función

(5) Sáinz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando, Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo (1a. Ed. México, D.F., Ediciones Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1986), p. 7.

global de cohesión, a pesar de ser juez y parte; para ello requiere siempre justificarse, exhibir títulos que acrediten la validez de su dominio "(6).

El Estado, es factor de organización y cohesión social, formalmente representa el interés común, el interés colectivo, asimismo "...representa ideológicamente dicha igualdad formal en la unidad indiferenciada pueblo-nación. Ahora bien, la formación eficaz de unidad revela la hegemonía de la clase imperante: orientación del proyecto social que el Estado hace suyo "(7).

A la par que la organización estatal, cuida del interés general, "...el énfasis puesto se explica por sí sólo: La defensa de predominio de una clase particular sin descuidar los intereses concurrentes. La organización del poder siempre nos dirige hacia el sitio imaginario del "otro", la sociedad y en concreto, al proyecto de la clase-sujeto (lo que hemos dado en llamar hegemonía) (8).

Bajo esta óptica, el "...Estado es el instrumento por medio del cual una clase o fracción del bloque dominante

(6) *Ibidem.*, p. 8.

(7) *Ibidem.*, p. 8.

(8) *Ibidem.*, p. 8.

logra mantener su hegemonía. Por consiguiente, el contenido esencial del Estado... (es)\* de dominio..."(9)

"...El Estado, por su contenido de clase, funciona como 'regulador' de la lucha de clases. Esto no significa de ninguna manera que el Estado sea el árbitro imparcial de la lucha de clases; ...lucha de clases dentro de un orden establecido que redunde en beneficio de las clases dominantes ".(10)

Esta posición contiene una gran dosis de veracidad, la naturaleza de clase de la organización estatal es evidente, asimismo el Estado justifica su acción en términos de representar el interés general y social, el interés nacional, para asegurar el equilibrio entre las diversas fuerzas que concurren en la sociedad, debido a que "...El Estado, como fuerza superpuesta a la sociedad, encarnará el interés colectivo de las clases dominantes, presentándolo formalmente como el interés colectivo de la nación ".(11)

(9) Huacuja, R. Mario y Woldenberg, José, "En torno a la concepción Marxista del Estado", en Estado y Lucha Política en el México Actual, (3a. Ed. México, D.F., Ediciones El Caballito, 1981), p. 262.

(10) Ibidem.

(11) Guerrero Orozco, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista (1a. Ed., México, D.F., Ediciones I.N.A.P., 1980), p. 79.

\* Agregado nuestro.

Esta característica de representar el interés general de la nación, es lo que permite al Estado constituirse en una fuerza superpuesta a la sociedad, con objeto de mantener dentro de un orden establecido la lucha de clases, evitando así que la sociedad se autodestruya por las contradicciones sociales.

Asimismo para mantener la cohesión social, el Estado asume la ejecución de funciones públicas generales que le permitirán satisfacer determinadas necesidades de las clases dominadas, lo cual a su vez da legitimidad a la acción del Estado en la sociedad.

### **2.3 La separación entre Estado y Sociedad.**

Un elemento que para fines teóricos es de particular importancia para conocer la naturaleza del fenómeno estatal, es la separación entre Estado y Sociedad.

La escisión entre Estado y Sociedad, es un signo característico del Capitalismo, que permite advertir la naturaleza del Estado y de su elemento fundamental, la administración pública.

La separación Estado-Sociedad, se muestra como una distinción o separación entre ambos entes, " ...esta distinción implica la autonomía entre ambos; autonomía relativa que se manifiesta en la existencia del Estado como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado, aunque tampoco las supera, al menos sí contribuye a refrenarlas, aminorarlas, con el fin de que la sociedad no se consuma en la lucha, para que no se autodestruya... . El Estado se separa de la sociedad porque, situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, puede refrenar los conflictos aún cuando inclusive el mismo está inmerso en los propios conflictos ".(12)

La multicitada separación, implica a la vez una relación dialéctica entre Estado y Sociedad. No obstante la separación que para fines de estudio se hace entre estos dos entes, en realidad existe una interacción entre Estado-Sociedad y Sociedad-Estado "...El Estado está inscrito en la totalidad social... El Estado interactúa en la realidad social... Una acción del Estado tiene repercusiones en la totalidad social ".(13)

(12) *Ibidem.*, pp 78-79.

(13) *Reyes Heróles, Federico, Op. cit., p. 28.*

La separación Estado-Sociedad, se expresa concretamente en la "...distancia y la oposición vigente entre gobernantes y gobernados... No obstante que en el pasado han querido ser vistos como extremos reales; no son opuestos que se excluyan recíprocamente... Sino que por el contrario esa división u oposición entre colectividad y poder estatal, autogenera, mantiene la vida estatal, en virtud de que Estado y sociedad conforman una unidad compleja. El nexo conceptual que evidencia su íntimo vínculo con el mundo es el poder; el poder ...es una categoría que enuncia una relación, y sólo tiene sentido como expresión de la dinámica de sus polos ".(14)

La pretendida separación entre Estado y Sociedad, adquiere una intensa relación autogeneradora en dos direcciones, la que va del Estado a la Sociedad, y de la Sociedad al Estado.

En la relación dialéctica entre los dos entes, se advierte la supremacía del poder estatal sobre la sociedad civil, lo que permite al Estado erigirse en un ente soberano, que gobierna y dirige a la sociedad en general.

(14) Sáinz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando, *Op. cit.*, pp. 6, 7 y 8.

Es precisamente el Gobierno, el elemento que permite la relación entre Estado y Sociedad. Asimismo entendemos a éste, como la parte del Estado en la cual se estructuran los órganos o poderes del mismo para ejercer mediante estos órganos, la soberanía y el poder estatales. La riqueza y diversidad de relaciones que se establecen entre Estado y Sociedad Civil, se concretan, como se ha dicho mediante la acción del gobierno y más específicamente a través de la administración pública.

En adelante, se precisará la naturaleza de la administración pública, como factor mediador entre Estado y Sociedad, asimismo se definirá el papel que le toca desempeñar, como Delegada del Estado ante la Sociedad, para llevar a cabo la ejecución y concreción de los fines estatales, mediante la puesta en acción de los dos aspectos que conjuga en su acción, es decir, el dominio político y la dirección administrativa.

#### **2.4 La Naturaleza Dual de la Administración Pública: Dominio Político y Dirección Administrativa.**

La Administración Pública, es el gobierno en acción, es el medio que permite el ejercicio del poder estatal en la sociedad.

La Administración Pública, elemento fundamental del Estado, "...no tiene características propias, sus características son las del mismo Estado: dominio y dirección de la sociedad civil..."(15).

La administración pública, es el elemento vinculante del Estado y la sociedad civil, y esta relación asume la forma de dominio y dirección.

"...La dirección administrativa, que conjuga una serie de funciones públicas indispensables y variadas - económicas, sociales, religiosas, judiciales, etc.- es el soporte material de la dominación política y, frecuentemente, su legitimación ideológica..."(16).

"...La administración pública capitalista también entraña el doble carácter de dirección y dominio; de administración y política. Por tanto, acomete a la vez la realización de funciones públicas y ejercicio del poder político..."(17).

(15) Guerrero Orozco, Omar, La Administración Pública del Estado Capitalista (1a. Ed., México, D.F., Ediciones I.N.A.P., 1980), p. 262.

(16) *Ibidem.* p. 271.

(17) *Ibidem.* p. 272.

"...La dirección administrativa implica, como armonización y coordinación, la conducción de las actividades económicas de la sociedad en su conjunto que brotan del desarrollo de las fuerzas productivas. La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustenta la sociedad y, por tanto, el Estado. La administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado, que se liga directamente al desarrollo económico.

Como dominación política, la administración pública ilustra el divorcio del Estado y la sociedad, expresado en la autonomía relativa del Estado. El dominio político brota de la independencia del Estado frente a la sociedad, del antagonismo de clases, de la desigualdad social; sin embargo, el dominio político nunca existe aislado, junto a él se encuentra la dirección administrativa ".(18)

## 2.5 El Poder del Estado.

El poder del Estado, es quizá una de las características más reveladoras acerca de la naturaleza del Estado.

Hablar del poder estatal es hablar de un "...poder político, en cuanto que ...el Estado es un centro de poder, pero este poder no es propio ni autónomo, sino derivado de las prácticas de clase ".(19)

El Estado y en específico el poder de Estado, es el instrumento por medio del cual una clase o fracción del bloque dominante logra mantener su hegemonía. "...Por consiguiente, el contenido esencial del Estado no es de arbitraje (entre los distintos componentes de una sociedad), sino de dominio (de una clase hacia otra). Aunque dentro de ciertos márgenes el Estado realiza funciones de arbitraje"(20).

Según André Hauriou, "...el poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendente de fuerza y de la

(19) Huacuja R., Mario y Woldenberg, José, *Op. cit.*, p. 266.

(20) *Ibidem*, p. 262.

competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tienen el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados "(21).

"...todo poder, incluso el más legítimo y consentido en su principio, comporta una combinación de dominación y competencia "(22).

El ejercicio del poder político requiere de un aparato institucional, es Montesquieu quien plantea la división del poder para su ejercicio y evitar así los resultados negativos que trae consigo el ejercicio absoluto del poder.

Plantea la división en, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mecanismo que ha de evitar los excesos del poder, mediante el sistema de frenos y contrapesos que se dá entre los poderes mencionados.

Tal propuesta teórica ha evolucionado de tal forma, que actualmente se advierte la presencia de un Ejecutivo

(21) Hauriou, André, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Tr. González Casanova, José Antonio (2a. Ed. muy ampliada, Barcelona, España, Editorial Demos, 1980), p. 130.

(22) Ibidem., p. 134.

fuerte, al grado que "...la burocracia adquiere un peso sin precedentes con el virtual traslado de las decisiones políticas al ámbito administrativo, mientras la discusión parlamentaria pierde progresivamente su función expresiva y se reducen en la práctica a una técnica del compromiso ".(23)

#### 2.6 El Monopolio del ejercicio de la violencia física.

El Estado, centro y seno natural del poder estatal, tienen una connotación específica, que lo distingue de otras instituciones sociales.

El Estado según el punto de vista Marxista, regula la lucha de clases para evitar que la sociedad se consuma en las contradicciones insuperables en que se desenvuelve la vida en sociedad.

Para lograr el equilibrio, la paz y unidad social, se vale de la dirección administrativa y dominio político, de los mecanismos legales e ideológicos, llegando incluso al uso de la represión física y violenta, mediante el empleo de los aparatos policíaco-militares,

(23) Sáinz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando, Op. cit., p. 6.

con fundamento en hacer prevalente el Estado de Derecho.

Es por ello, que una de las notas esenciales que definen al Estado, es el monopolio del ejercicio de la fuerza, de la violencia organizada; "...quizá tal es en efecto, la condición esencial de cuantas definen al Estado, su nota indispensable. La efectividad de dicho monopolio de la fuerza física, a fin de cuentas, la última razón que el Estado puede esgrimir a su favor...".(24)

No obstante el Estado no necesita recurrir cotidianamente al uso de la fuerza, de la violencia física, para ello cuenta con "...los aparatos ideológicos de Estado (que)\* son los encargados (del)\* ...encuadramiento de toda la sociedad en la ideología dominante, con todos sus elementos de sujeción al orden establecido. Entre estos aparatos podemos mencionar a los aparatos escolares, los aparatos políticos (como los partidos), y los aparatos de información y comunicación...".(25)

(24) *Ibidem.*, p. 8.

(25) Huacuja R., Mario y Woldenberg, José, *Op. cit.* p. 265.

\* Agregado nuestro.

### 3. Gobierno, Administración Pública y Acción Penal.

#### 3.1 Formas de Organización del Gobierno.

El Estado tiene encomendados fines o atribuciones que le han sido asignados históricamente, por las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales.

La actividad estatal, se orienta a resolver las necesidades y problemas sociales conforme el momento histórico en que se desenvuelve .

Para concretar los fines del Estado, éste los ejecuta mediante un conjunto de órganos o poderes de Estado que conforman el Gobierno. De tal forma que se da una variedad y diversidad de actividades gubernamentales, con objeto de ejercer el dominio político y la dirección administrativa en todos los órdenes de la vida social.

La acción gubernamental, cuyo cometido es la satisfacción y solución de las necesidades y problemas sociales, se lleva a cabo, mediante un conjunto de órganos e instituciones, denominado Administración Pública, que como hemos dicho, es la parte más dinámica

y visible del gobierno, es el gobierno en acción.

Precisamente el Gobierno y en específico la Administración Pública, con objeto de responder a las necesidades sociales, requiere organizarse o estructurarse de manera adecuada.

Las formas de organización administrativa que adopta el aparato gubernamental, se definen como "...el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminadas a la consecución de los fines del Estado..."(26).

Genéricamente se conocen las siguientes formas de organización administrativa:

- 1.- Centralización.
- 2.- Desconcentración.
- 3.- Descentralización.

(26) Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo* (8a. Edición actualizada, México, D.F., Editorial Porrúa, S.A., 1988), p. 113.

Con objeto de identificar cada una de ellas, procederemos a su definición.

La Centralización "...Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución..."(27)

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen, y prevalece entre ellos un orden jerárquico y de subordinación, ante el titular del Poder Ejecutivo.

El principio de jerarquía, hace referencia al orden y grado que establecen entre sí los distintos órganos de la administración pública, lo que permite determinar cuales de estos son superiores y cuales inferiores o dependientes, así como las relaciones de coordinación, y la diferenciación de los mismos, por las atribuciones de competencia según su grado, o la superficie territorial donde ejercen los poderes que tienen

(27) *Ibid.*, p. 116.

conferidos conforme el marco jurídico que rige su acción.

Asimismo la relación jerárquica, permite el ejercicio de los poderes de: decisión, nombramiento, mando, revisión, vigilancia, disciplinario y resolución de conflictos de competencia.

Respecto del significado de cada uno de estos, será tratado con mayor detalle en el Capítulo V.

La desconcentración se define como la "...forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior..."(28)

Genéricamente la desconcentración implica la distribución de facultades entre los órganos superiores e inferiores;

(28) *Ibid.*, p. 317.

lo cual permite a las unidades desconcentradas dotarlas de ciertas facultades de decisión, con objeto de que se manejen ágilmente y obtener una mayor eficacia administrativa.

El margen de decisión que se otorga a las unidades desconcentradas, les da cierta autonomía técnica y financiera, sin que esto implique independencia respecto del órgano central, por lo cual persiste la dependencia y el nexo de jerarquía, así como el control y supervisión por parte del órgano central.

En cuanto a la descentralización administrativa, ésta se define como la "...forma de organización que adopta mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar:

1. Actividades que competen al Estado.
2. O que son de interés general en un momento dado.
3. A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad Jurídica.
  - b) Patrimonio propio.
  - c) Régimen Jurídico propio ".(29)

(29) *Ibid.*, p. 347.

La descentralización administrativa, en estricto sentido se da cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado.

Esta forma de organización administrativa, cabe distinguirla de la descentralización política, la cual esta referida o aplicada a la estructura política y territorial del Estado, y en nuestro ámbito nacional se identifica con los estados y municipios que integran la Federación. De esta forma en el ámbito meramente político, "...la descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestales y de planificación..."(30)

La descentralización, surge como una necesidad del gobierno, con objeto de que los organismos descentralizados, ejecuten actividades estatales, con mayor celeridad, eficacia y eficiencia, a fin de dar satisfacción a una diversidad de necesidades de interés general.

---

(30) *Ibid.*, p. 312.

### 3.2 La denominada Acción Penal.

La actividad gubernamental es amplia, como lo son las necesidades y problemas sociales a los que tenga que hacer frente conforme el momento histórico en que se desenvuelva.

En el marco de las diversas y variadas actividades gubernamentales, encontramos a las llamadas funciones primarias o básicas, las cuales se orientan a la protección y seguridad del orden estatal y en consecuencia a preservar el orden social, para que las relaciones sociales que son conflictivas, se desarrollen en equilibrio y paz social.

Entre estas actividades, también llamadas de dominio político, se pueden enunciar las siguientes: gobierno interno, seguridad y defensa nacional, marina, justicia, policía, hacienda pública, etc.

La ejecución de estas actividades es fundamental en virtud de que su cometido es regular la convivencia social, así como preservar el Estado de Derecho.

Históricamente las actividades de referencia se han ubicado en el Ejecutivo, su inserción en el ámbito público ha sido la constante en el curso de la evolución estatal.

No es gratuito, que tales funciones se ubiquen precisamente en el ámbito del Ejecutivo, en virtud de que entre las notas esenciales que definen al Estado se encuentra, la protección del interés social, del interés nacional, pues no puede permitir que la organización social se diluya por los conflictos sociales. Bajo el supuesto de cuidar el interés general y nacional, el poder ejecutivo despliega su acción, concreta el ejercicio del poder, ya que él cuenta con la facultad, con los recursos materiales, humanos, financieros, etc., que le permiten ejercer el poder de hecho y el poder de derecho, mediante órganos y funciones.

Entre el conjunto de órganos, instituciones y funciones abocados a este aspecto, se encuentra la Institución del Ministerio Público, la cual realiza entre otras funciones, lo que genéricamente se denomina el ejercicio de la acción penal.

Intentaremos señalar los elementos que permiten dar cuenta porqué, la acción penal y la institución en que se organiza, se ubican en el marco del poder ejecutivo y por tanto constituyen órgano y función de la administración pública.

La acción penal es una actividad estatal, que tienen características particulares que la denotan de otras, su naturaleza se liga directamente con la cuestión del poder estatal.

Existe a nivel teórico el debate en torno a la ubicación precisa de la acción penal, aludiendo a que ésta debería situarse en el poder judicial, no obstante, tal disputa se resuelve, dado que la realidad demuestra que el ejercicio de la acción penal tienen su campo natural de acción en el ejecutivo, en virtud de que la esencia de tal poder, no es, ni la creación de la ley, ni la emisión de sentencias e imposición de penas, sino la ejecución, la decisión, la administración, la acción e incluso la coacción.

En virtud de que "...El Estado se ha convertido en la única fuente legítima de autoridad y de coerción. Ahora bien, poner en funcionamiento esta potencia, es el

atributo de la administración y constituye su signo distintivo.

La administración tiene por función la de regir, de instrumentar, el monopolio público de la coacción, obteniendo, por el juego combinado de la norma jurídica y de la violencia física, la sujeción de los individuos bajo el orden existente ". (31)

La acción penal y consecuentemente su ejercicio, es una actividad estatal, orientada a las funciones de dominio político y de control social.

La naturaleza de la denominada acción penal, se vincula con la noción del Poder del Estado, pues ésta forma parte de la esencia misma del Estado, en este sentido el ejercicio de la acción penal, juega un papel fundamental en la conservación del poder estatal, mediante la vigilancia y custodia del "Estado de Derecho", con el propósito de que las relaciones y conflictos sociales se ajusten a los cauces legales, jurídicos e institucionales y no rebasen los marcos que rigen la

(31) Chevalier, Jacques y Loschak, Danièle, *La Ciencia Administrativa*, Tr. Barrales, V. José (1a. Ed., México, D.F., Ed. I.N.A.P. y Fondo de Cultura Económica, 1983), p. 134.

vida comunitaria.

Su propósito es mantener la convivencia social de manera ordenada y equilibrada, previendo en lo posible que la transgresión o violación de la ley, rompa el Estado de Derecho en que se desenvuelve la vida social.

Asimismo el ejercicio de la acción penal forma parte del denominado aparato represivo del Estado "...represivo significa que el aparato de Estado en cuestión 'funciona mediante violencia', por lo menos en situaciones límite (pues la represión administrativa, por ejemplo, puede revestir formas no físicas)." (32)

En este contexto de ideas, se advierte que el ejercicio de la acción penal, esencialmente forma parte del aparato represivo del Estado, es nota distintiva que para el cumplimiento de los fines y objetivos de la llamada actividad penal, se recurra al ejercicio de la violencia y coacción física. Sin embargo, cabe señalar que el ejercicio de la actividad de referencia, se inscribe también en lo que Althusser, denomina

---

(32) Althusser, Louis, *Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado*, tr., J. Pla Alberto (No. 151, Medellín, Colombia, Ediciones Quinto Sol-Pepe, s/ed), p. 24.

aparatos ideológicos del Estado (33), de esta forma se conjugan en dicha actividad estatal, la cuestión represiva y la ideología, el dominio político y la dirección administrativa.

Esto es, que bajo el supuesto ideológico de la protección y custodia del "Estado de Derecho", de la paz social, del interés general de la sociedad, el ejercicio de la acción penal despliega sus vertientes de acción, el manejo de la ideología y el ejercicio de la violencia organizada, que se identifican con la doble vertiente de la administración estatal, el dominio político y la dirección administrativa.

### 3.2.1 La acción penal, medio para la protección del interés general de la sociedad.

El Estado, como hemos visto tiene entre sus notas distintivas el ser de clase, esto significa que hace prevalentes en el orden social, los intereses de la clase dominante, de la clase hegemónica, así como de las fracciones de clase que integran a ésta.

---

(33) *Ibidem.*

No obstante que tal postura, adquiere veracidad y realidad, el Estado, hace que la organización social se mantenga unida y cohesionada, a pesar de la lucha de intereses y conflictos que se dan en el seno de la sociedad civil.

La acción penal, es una función primaria del Estado, históricamente ha existido, ha permanecido y actualmente tiende a reforzarse, en virtud de que se vincula directamente con la cuestión de la seguridad estatal.

De esta forma, perseguir los delitos, para garantizar la convivencia social, asimismo custodiar y dar vigencia al Estado de Derecho, constituyen funciones que desde tiempos pasados y que hoy día siguen en manos exclusivas del Estado. En este sentido la acción penal, es expresión del dominio político y de la dirección administrativa, que éste ejerce sobre la sociedad civil, y por tanto permite el control social y legal para evitar que el orden social y en particular el orden jurídico se rompa por los conflictos sociales, conflictos que también son de clase.

El Estado de Derecho históricamente determinado y adecuado al tipo de sociedad en la que se aplica, supone que la convivencia social se rige por los principios de legalidad y legitimidad, esto es, de respeto a la norma, al derecho y las instituciones públicas.

### 3.2.2 El Ministerio Público, Institución que organiza y ejecuta la acción penal.

La organización estatal para concretar y hacer realidad las atribuciones que históricamente tiene encomendadas, requiere de órganos o instituciones que lleven a cabo una variedad y diversidad de actividades públicas.

En este sentido la actividad penal es efectuada por el denominado Ministerio Público "...entendiéndose por Ministerio Fiscal, que también se llama Ministerio Público, las funciones de una magistratura particular que tiene por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad en cada

Tribunal ".(34)

"...Ministerio, del latín Ministerium, cargo que ejerce uno, empleo u ocupación, especialmente noble y elevado; público, del latín publicus, notorio, manifiesto, relativo al pueblo, en su acepción gramatical, cargo relativo al pueblo. En su sentido jurídico, la institución del Ministerio Público es una magistratura independiente que tiene la misión de velar por el estricto cumplimiento de la Ley y que es depositario de los más sagrados intereses de la sociedad ".(35)

### 3.2.3 La naturaleza de la función del Ministerio Público.

Precisar la naturaleza de la función de este órgano, aún propicia polémica entre los diversos estudiosos del tema, sin embargo, los siguientes elementos nos pueden auxiliar a clarificar la

(34) Baeza Meléndez, Fernando, "Comentarios a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en la Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia (México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República, 1984), p. 499.

(35) Franco Villa, José, "El Ministerio Público"\*, en Dinámica del Derecho Mexicano No. 13 (1a. Edición, México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República, 1976), p. 35.

\* Conferencia sustentada el 11 de julio de 1975.

función que le corresponde.

- a) Es un representante de la sociedad.

Hemos señalado, en líneas anteriores que el Ministerio Público, es un órgano abocado a proteger el interés general de la sociedad, así como de la legalidad con objeto de castigar a quien atente contra el Estado de Derecho.

- b) Es un órgano Administrativo.

El Ministerio Público, es un órgano del Estado, y en nuestro sistema jurídico se enmarca en el ámbito de acción del Poder Ejecutivo.

En el Derecho Mexicano "...el Ministerio Público, dada su naturaleza y fines, carece de funciones jurisdiccionales; estas son exclusivas del juez, de tal manera que debe concretarse a solicitar la

aplicación del Derecho, más no a declararlo "(36)

Veamos la naturaleza de la función asignada a este órgano, conforme los preceptos constitucionales citados. El artículo 21 Constitucional, establece que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato del propio Ministerio Público.

De las atribuciones asignadas al Ministerio Público Federal, la función persecutoria, como su nombre lo indica, consiste en perseguir los delitos, o sea, procurar que a los autores de los delitos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley.

En particular, el Artículo 102 de la Norma Fundamental precisa que la Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, asimismo compete al Fiscal de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los

(36) Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales (8a. Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1984), p. 92.

inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad, para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determina.

La función persecutoria, impone dos clases de actividades, a saber: a) Actividad Investigadora; y b) Ejercicio de la Acción Penal.

"...La actividad investigadora entraña una labor de auténtica averiguación; de búsqueda constante de las pruebas que acreditan la existencia de los delitos y la responsabilidad de quienes en ellos participan. Durante esta actividad, el órgano que la realiza, trata de proveerse de las pruebas necesarias para comprobar la existencia de los delitos y poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales a pedir la aplicación de la ley. La actividad investigadora es presupuesto forzoso y necesario del ejercicio de la acción penal, o sea, del excitar a los Tribunales a la aplicación de la Ley al caso concreto, pues es obvio que para pedir

la aplicación de la Ley a una situación histórica, es menester dar a conocer la propia situación y, por ende, previamente estar enterado de la misma ". (37)

La actividad investigadora se rige por el principio de requisitos legales, esto significa que los actos que realiza el Ministerio Público, tendientes a la búsqueda de las pruebas, requieren estar sustentados en la Ley.

El ejercicio de la acción penal entraña dos factores, la acción penal y el ejercicio de la misma, la separación entre la acción penal y su ejercicio es meramente para fines de estudio, en la práctica la acción penal no se puede concebir sin su ejercicio.

El ejercicio de la acción penal, consiste en un conjunto de actividades realizadas ante el órgano jurisdiccional, para que éste aplique la ley a un caso concreto.

(37) Franco Villa, José, *Op. cit.*, pp. 50-51.

La acción penal se concreta, o se ejercita cuando el Ministerio Público formula las conclusiones acusatorias. A partir de este momento el Ministerio Público persigue varias finalidades, una de ellas es "...lograr que el órgano jurisdiccional actúe, a su vez esta finalidad persigue el objeto de que el Juzgador decida sobre determinada situación que se le plantea, convirtiendo en su caso, el 'delito real' en 'delito jurídico' y aplicando las consecuencias correspondientes... .

"...La segunda finalidad buscada con la acción penal, es hacer efectiva una relación entre un hecho y un precepto jurídico ".(38)

El órgano que ejercita la acción penal, tiene el poder de obligar al órgano jurisdiccional a que decida sobre la situación jurídica concreta que se le plantea, "...por esto, se puede afirmar que quien tiene la acción, tiene poder para poner en movimiento la maquinaria judicial, pero este poder no debe entenderse como potestad arbitraria del órgano que tiene la acción penal, para hacerlo

(38) *Ibidem.*, p. 51.

valer, sino como facultad que le impone la ley. "(39)

La acción penal, función a cargo del Estado y en consecuencia ejecutada por la administración pública, asume el carácter público del Estado, es decir, es una función de dominio, pues mediante ella se efectúa la aplicación de la ley al sujeto que ha incurrido en la comisión de un delito.

"...Actualmente al Ministerio Público corresponden una esfera muy variada de atribuciones, debido a la evolución de las instituciones sociales, las que para cumplir sus fines, han considerado indispensable otorgarle injerencia en asuntos civiles y mercantiles como representante del Estado y en algunas otras actividades de carácter legal.

Consecuentemente el Ministerio Público tiene una personalidad polifacética; actúa como autoridad administrativa durante la fase preparatoria del ejercicio de la acción penal, como sujeto procesal, como auxiliar de la función jurisdiccional, ejerce

(39) *Ibidem.*, p. 51.

tutela general sobre menores e incapacitados y representa al Estado protegiendo sus intereses, etc. (40)

Entre sus características se menciona que:

"...La acción penal es única y envuelve en su conjunto a los delitos que se hubiesen cometido;

La acción penal es indivisible, es decir, comprende a todas las personas que han participado en la comisión del delito;

La acción penal es irrevocable, es decir que una vez que interviene la jurisdicción, el órgano que la ejercita no está facultado para desistirse de ella, como si fuera un derecho propio;

La acción penal es intrascendente, esto significa que está limitada a la persona del responsable del delito y no debe alcanzar a sus parientes o allegados ".(41)

(40) Colín Sánchez, Guillermo, *Op. cit.*, p. 108.

(41) Franco Villa, José, *Op. cit.*, 53.

Una vez precisada la naturaleza y características de la acción penal como una función gubernamental cuyo cometido esencial es vigilar y custodiar el Estado de Derecho, con objeto de que la vida comunitaria se desarrolle en el marco de la ley y de las instituciones establecidas.

Iniciamos el tratamiento de la simplificación administrativa, entendida como un instrumento orientado a realizar los cambios fundamentales en la estructura administrativa gubernamental, con objeto de superar las deficiencias e ineficiencias existentes, y hacer compatible a la administración pública con el entorno político, económico y social.

En el ámbito del servicio de procuración de justicia, la solución de las deficiencias e ineficiencias, es una exigencia social, en virtud de que se trata de un servicio público especialmente importante para la sociedad y para el Gobierno.

Es por ello que consideramos a la simplificación administrativa, como el marco de referencia teórico

e idea que anima el proceso de desconcentración.

La simplificación sintetiza una serie de propósitos que cuando se llevan a la práctica y se concretan en la realidad, permiten un real mejoramiento del servicio público.

En este sentido vinculamos a la simplificación con la desconcentración, en virtud que esta forma de organización de la administración pública, es un instrumento para avanzar en la realización de los propósitos de simplificación y mejoramiento del servicio de procuración de justicia federal.

**CAPITULO II**  
**LA SIMPLIFICACION DE LA**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**

# CAPITULO II

## LA SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Simplificación Administrativa, el concepto.
  - 1.1 La necesidad política del cambio en la administración pública.
  - 1.2 La similitud de propósitos.
    - 1.2.1 Objetivos de la Reforma Administrativa.
    - 1.2.2 Objetivos de la Simplificación Administrativa.
2. Notas específicas de la Simplificación Administrativa.
  - 2.1 La Simplificación, instrumento para disminuir la separación entre administración pública y sociedad civil.
  - 2.2 La burocratización del servicio público.
  - 2.3 Importancia Política de la Simplificación Administrativa.
  - 2.4 La vertiente externa y social de la Simplificación Administrativa.
  - 2.5 La Participación Social.
  - 2.6 La Humanización del Servicio Público.
  - 2.7 Reideologización del Servidor Público.

2.8 La Simplificación Administrativa, instrumento de control social e ideológico.

3. La Simplificación Administrativa, respuesta a la crisis económica.

3.1 Fundamento ideológico de la Simplificación Administrativa.

# CAPITULO II

## LA SIMPLIFICACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

En el presente capítulo se analizará lo referente a la simplificación del aparato administrativo estatal, se estudiará el concepto, la naturaleza y razón de ser de este fenómeno político-administrativo, que hoy día se manifiesta como tendencia genérica del Estado contemporáneo.

El interés gubernamental, por desburocratizar la función pública es patente, ya que en el marco de las estrategias generales de gobierno, se le ha considerado a la simplificación del aparato público, de importancia política fundamental.

### 1. Simplificación Administrativa, el concepto.

La simplificación de la administración pública, es un fenómeno político-administrativo, que actualmente tiene presencia en la mayoría de los Estados, sean de corte capitalista y aún socialista. Su razón de ser, no se puede desligar de los cambios, las tendencias que

experimenta éste, por lo que nos refleja inmediatamente lo que pasa en la administración estatal.

El análisis del fenómeno, en el marco de la teoría se aborda con el auxilio del concepto "Reforma Administrativa", dado que existe una similitud entre ambos conceptos, y es en cuanto a los fines, propósitos u objetivos, en donde se percibe la cercanía entre ellos.

Se caracteriza a la reforma de la administración pública, como un proceso macrogubernamental orientado a la realización de cambios administrativos fundamentales en la estructura administrativa del Estado, en virtud de que existen en ella, serias deficiencias o ineficiencias, acumuladas por razones históricas, y que impiden a la administración gubernamental, en un momento histórico determinado responder eficazmente a las circunstancias y demandas del entorno social y en general del desarrollo nacional.

Los cambios en la administración estatal, se constituyen en un imperativo a realizar, en tanto mayor es la dinámica del cambio en el entorno político, económico, social y cultural, lo que permitirá la adecuación y

coherencia entre desarrollo nacional y administración pública, en virtud de ser ésta última el instrumento clave con que cuenta el Estado para realizar los altos fines o cometidos que históricamente le han sido asignados.

### 1.1 La necesidad política del cambio en la Administración Pública.

La administración pública no puede permanecer intacta e inmutable en virtud del papel que le toca desempeñar en la relación Estado-Sociedad, como factor de relación entre estos dos entes.

Al ser la administración pública, el instrumento que permite al Estado la concreción y ejercicio del poder y la autoridad, el cambio en el aparato público estatal, halla sustento en la premisa de "cambiar para conservar", cambiar en el sentido de ajustar y adecuar su relación con la sociedad civil, para continuar ejerciendo el poder público estatal.

En este sentido se percibe que el cambio en la

administración pública, se presenta como una necesidad política fundamental; por lo que no es posible concebir una administración estatal inmutable, estática, en virtud de que surgirían serias consecuencias en la relación Estado-Sociedad.

La naturaleza dinámica y la complejidad de las relaciones sociales, impulsan el cambio en el aparato público estatal, para que éste pueda dar satisfacción en lo posible a las crecientes necesidades sociales.

La simplificación administrativa, en este orden de ideas, es un fenómeno político, que parte del hecho de que las estructuras políticas y administrativas del Estado contemporáneo se han complejizado, se han burocratizado, y han acentuado la escisión Estado-Sociedad.

La cuestión planteada se sustenta en la idea de que "...la relación entre Estado-Sociedad, no existe sino con la relación Sociedad-Estado, es decir, con la vinculación que va de la sociedad al Estado. De la misma forma como la administración pública

relaciona al Estado con la sociedad, las clases sociales relacionan la sociedad con el Estado ".(1)

"...La administración pública capitalista, se presenta como una forma de relacionar al Estado y la sociedad, una forma de vincular lo general con lo particular, dentro de un terreno en el cual las clases están presentes. La administración pública, como tal, como administración del Estado, parte de la universalidad de su propio carácter político para concretarse en las particularidades de la sociedad civil ".(2)

En este orden de ideas la administración gubernamental se constituye en factor de unión y relación que mantiene actuante y viva la comunicación entre los dos entes.

Las formas de relación y comunicación, mediante las clases sociales y la administración pública, ponen de manifiesto una cuestión de relevancia, esta es la separación Estado-Sociedad "...las clases y la

(1) Guerrero, Omar, *La Administración Pública del Estado Capitalista* (1a. Ed., México. D.F., Ediciones I.N.A.P., 1979), p. 100.

(2) *Ibidem.*, p. 110.

administración pública son formas de mediación que comunican la sociedad y el Estado, pero que no resuelven su unidad. Como relaciones, las clases y el gobierno no tienen por objeto resolver la unidad, sino más bien patentizar el divorcio del Estado y la sociedad ".(3)

Es precisamente en este orden de ideas que adquiere importancia, el fenómeno de la simplificación administrativa, como instrumento orientado a la disminución de la brecha que se ha profundizado entre Estado y sociedad civil, como consecuencia del desajuste entre necesidades sociales y la dificultad que enfrenta el conjunto de instituciones públicas, para darles solución.

#### 1.2 La similitud de propósitos.

La noción de reforma administrativa, hace referencia a un proceso macrogubernamental, ligado estrechamente a la idea del desarrollo nacional.

(3) *Ibidem.*, p. 114.

Entre sus características sobresalientes se señalan, ser un proceso permanente, renovado y flexible, orientado a la búsqueda de soluciones "...al problema de la eficiencia de la actividad gubernamental y específicamente, tratar de identificar las principales fallas del sistema administrativo, a fin de presentar un cuadro de medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de la administración estatal ".(4)

También se define a la Reforma Administrativa como "...el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación ".(5)

- 
- (4) Rodríguez Reyes, Alvaro, *La Reforma Administrativa del Gobierno Federal*; en aportaciones al conocimiento de la administración pública federal (autores mexicanos), (Serie: B) Bibliográfica, México, D.F., Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976), p. 607.
- (5) Solana Morales, Fernando, *Los Marcos de la Reforma Administrativa*, en Revista de Administración Pública, No. 22, febrero-marzo 1971, México, D.F., Ediciones I.N.A.P.), p. 19.

Los conceptos vertidos en relación a la reforma de la administración, en esencia valen para la simplificación, no obstante existen diferencias específicas que denotan con claridad la naturaleza de cada uno de ellos.

Para observar primeramente la similitud, hagamos referencia a los objetivos que persiguen.

#### **Objetivos de la Reforma Administrativa.**

En el gobierno del Presidente López Portillo, se dió pie a la institucionalización de la Reforma Administrativa, que contemplaba de manera general los siguientes objetivos:

1. "...Organizar al gobierno para organizar al país;
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno;
3. Sistematizar la administración y el desarrollo del personal público federal;
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política;

## 5. Mejorar la administración de justicia ".(6)

En el gobierno del Presidente De la Madrid, en materia de simplificación administrativa, se dispuso como parte de la estrategia de gobierno, la realización de acciones concretas para que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejecutaran acciones de simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos, trámites, procesos y sistemas de trabajo que se realizan en su ámbito de competencia.(7)

### Objetivos de la Simplificación Administrativa.

El acuerdo que normaba y orientaba el proceso de simplificación, en la administración del Presidente De la Madrid, señalaba como objetivos generales los siguientes:

- (6) Ramírez Brun, Ricardo, Estado y Acumulación de Capital en México 1929-1983 (2a. Ed., México, D.F., Ediciones de la U.N.A.M., 1983), p. 53
- (7) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas., Diario Oficial, Agosto 8 de 1984, pp. 5 y 7.

1. "...Facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública federal.
2. Fomentar e impulsar la actividad económica y social del país.
3. Fomentar e impulsar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública.
4. Promover la descentralización de la vida nacional.
5. Reducir, agilizar y dar transparencia a procedimientos y trámites.
6. Propiciar agilidad y economía a la actividad administrativa.
7. Atenuar uno de los factores que propician conductas inconvenientes al interés público ".(8)

Los objetivos señalados para la reforma, como para la simplificación, muestran que en esencia son coincidentes en propósitos, asimismo ponen de manifiesto la necesidad política y social de que la acción estatal se ajuste a la dinámica del medio

(8) *Ibidem.*, p. 5.

ambiente político, económico, social y cultural.

En dichos procesos se confirma la idea del cambio administrativo con el fin de mejorar las estructuras orgánicas y funcionales de la administración pública.

En este sentido, podemos decir que, el proceso simplificador constituye la continuidad, en los esfuerzos gubernamentales de mejoramiento y adecuación del aparato público a las circunstancias políticas, económicas y sociales, en que actualmente se desenvuelve el Estado Mexicano, el cual no es ajeno al acontecer del Estado Contemporáneo a nivel mundial.

Después de todo la pregunta que surge a lo antes dicho, es, ¿ Que distingue y caracteriza a la simplificación del aparato gubernamental ?.

## 2. Notas específicas de la simplificación administrativa.

### 2.1 La simplificación, instrumento para disminuir la separación entre administración pública y sociedad civil.

La cuestión planteada con anterioridad, nos induce a hacer referencia a una necesaria diferencia entre los dos conceptos y objetos de estudio aludidos.

En este sentido podemos hablar de que la simplificación del aparato administrativo gubernamental, se inscribe en el marco de la problemática vigente en que se desarrolla el Estado capitalista de nuestros días.

Nos referimos a la cuestión del divorcio entre Estado y Sociedad, fenómeno, que en el capitalismo ha tendido a profundizarse, y que se expresa concretamente en la separación entre los sujetos que operan la maquinaria gubernamental, es decir, la clase gobernante y los sujetos o individuos concretos que conforman la sociedad, es decir, los gobernados.

La separación entre gobernantes y gobernados, afecta la prestación del servicio público, por lo que se dan manifestaciones de que las necesidades y demandas sociales no son cabalmente satisfechas, lo que genera signos de inconformidad y malestar social.

En esta perspectiva la simplificación o desburocratización del aparato administrativo gubernamental, tiene un contenido eminentemente político y social.

Es por ello que, a esta cuestión se le cataloga como de importancia política fundamental, y de aquí el interés gubernamental por llevar adelante este tipo de acciones.

Para el caso de la administración pública mexicana, se advierte el interés puesto durante el régimen de Miguel De la Madrid, en el que se dispuso a nivel del gobierno federal, la vigencia de ordenamientos jurídicos que normaban y orientaban la desburocratización, considerándola actividad de primer orden para la estrategia gubernamental.

El acuerdo de simplificación administrativa, refiere en su artículo primero, que "...las dependencias y entidades de la administración pública federal, dentro de sus respectivas competencias y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa..."(9)

Lo anterior pone de manifiesto el interés gubernamental para ejecutar acciones orientadas a la desburocratización del servicio público, esto es, porque la complejización de las estructuras administrativas públicas, ha dificultado la prestación adecuada de los servicios públicos y de la generación de bienes.

Bajo esta óptica cabe señalar que la reorganización, el mejoramiento y el cambio administrativo, que persigue la simplificación, busca revertir un problema de fondo, éste es, recuperar la noción de "servicio público" que tiene

---

(9) *Ibidem.*, p. 5.

la administración pública, y cuya práctica enfrenta problemas.

## 2.2 La burocratización del servicio público.

La simplificación o desburocratización del sector público, constituye hoy día, un fenómeno que tiene presencia en la mayoría de los estados contemporáneos, llámense capitalistas o socialistas, desarrollados o subdesarrollados.

El interés gubernamental para ejecutar programas de desburocratización del aparato administrativo público, persigue de manera central, reducir la tendencia que actualmente se manifiesta, como la separación entre administración pública y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados.

Uno de los factores que ha propiciado y profundizado tal separación, se halla en la burocratización del servicio público, en sentido despectivo y negativo del término, haciendo referencia a la operación y funcionamiento de la administración, en un marco de ineficiencia e ineficacia, bajo esquemas de operación lentos y

distanciados de su objetivo central, es decir, del servicio y atención a la sociedad.

La problemática la viven y sienten cotidianamente los ciudadanos, los diversos grupos y clases sociales, al manifestar y exponer que al entrar en contacto con las oficinas e instituciones públicas, no obtienen una respuesta adecuada, rápida y eficaz a sus necesidades y problemas concretos, por el contrario se enfrentan a una organización burocratizada, que los sujeta al procedimiento, al trámite, al requisito o que les exige el permiso.

Tal situación, afecta los derechos e intereses de los gobernados, que directa o indirectamente, en grado mayor o menor, sienten los efectos negativos, las conductas contrarias al buen servicio público por parte de los sujetos que los operan.

La lentitud, la ineficacia e ineficiencia, la excesiva normatividad, reglamentación y disposiciones de carácter jurídico administrativo, muchas veces excesiva, obsoleta o inadecuada, propician que los trámites, procedimientos, sistemas y procesos de trabajo, sean reflejo de que

"...La maquinaria estatal se ha hipertrofiado en tamaño, complejidad y envergadura de acción. El Estado y la burocracia gubernamental tienden a convertirse en un conglomerado social diferenciado, con ciertos intereses propios y un grado apreciable de independencia relativa respecto a los grupos en presencia ".(10)

La intervención del Estado en la economía como empresario y rector, y la ampliación de sus funciones de control social, propiciaron paralelamente la constitución de una burocracia fuerte, que como grupo social ha adquirido clara diferenciación al tener y mantener intereses propios que tienden a distanciarla de uno de los objetivos que le dan razón de ser, es decir, la atención y el servicio a la sociedad.

La fortaleza adquirida por la burocracia, la revela el hecho de que las decisiones políticas requieren para su instrumentación de la acción administrativa, de la dirección que en este sentido

(10) Kaplan, Marcos, et. al., Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de América Latina, (la edición en español, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1972), p. 24.

efectúa la burocracia, en virtud de ser ésta quien encarna y personifica a la administración gubernamental, para concretar el poder estatal, incluso el poder de coerción o ejercicio de la violencia institucionalizada, que es base para la seguridad y prevalencia del orden estatal.

Queda pues de manifiesto que "...la burocracia (ha adquirido)\* un peso sin precedentes con el virtual, traslado de las decisiones políticas al ámbito administrativo, mientras la discusión parlamentaria pierde progresivamente su función expresiva y se reduce en la práctica a una técnica del compromiso ".(11)

Uno de los grandes aportes que ha hecho a la investigación de los principios de organización, el sociólogo alemán Max Weber, es el llamado tipo ideal de organización, designado con el término burocracia.(12)

(11) Sáinz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando, Op. cit., p. 6.  
 (12) Gvishiani, David, Organización y Gestión, Tr. L. Vladov (s/ed., México, D.F., Ediciones de Cultura Popular), p. 231.  
 \* Agregado nuestro.

La interpretación Weberiana sobre la burocracia, refiere a una concepción sociológica de racionalización de la actividad colectiva.

En efecto la organización burocrática, se sustenta en una división y asignación de tareas y deberes, en la máxima división de trabajo, en la rigurosa jerarquía que se establece en la relación jefe-subordinado, asimismo "...la labor de organización viene regulada por un sistema consecutivo de reglas abstractas y consiste en la aplicación de estas reglas a cada caso particular ".(13)

Según Weber, la forma burocrática hace posible la solución óptima del problema de elevar la eficiencia de toda la organización.(14)

No obstante las bondades que la organización burocrática, pueda reportar en términos de orientar la organización y la gestión hacia los objetivos superiores de maximizar la eficiencia y eficacia, hoy día se dan manifestaciones en las organizaciones privadas y más aún en las públicas,

(13) *Ibidem.*, p. 232.

(14) *Ibidem.*, p. 235.

de que el trabajo burocrático se ha complejizado, se ha burocratizado.

En este sentido es que se señala que "...la burocracia es un sistema legal más que humano, un sistema en el cual la regla cubre las contingencias y en el que se asegura la obediencia...

El sistema burcrático es autocrático, puesto que tienen una rígida cadena de mando en la cual las personas que están a nivel superior ordenan, y los que están en el nivel inferior obedecen sin objeción ".(15)

Con base en las ideas arriba citadas, podemos ubicar elementos que permiten explicar la burocratización que se ha dado en el servicio público, lo que ha afectado los intereses y derechos ciudadanos.

En este sentido uno de los problemas que están vigentes y que contribuyen a la burocratización de

(15) Kliksberg, Bernardo, (Compilador), Et. Al., La Racionalidad Irrracional de la Burocracia, en, Cuestionado en Administración (1a. Edición, Buenos Aires, Argentina, Ed. Paidós, 1973), p. 140.

la función pública, es precisamente la excesiva reglamentación, la norma, el acuerdo, la disposición, que imponen deberes y obligaciones, y que en cierta medida dificultan la adecuada relación gobernante-gobernado, pues éste último se vé limitado por esta razón, para cumplir con sus deberes y ejercitar sus derechos. En un afán de afianzar el control de la legalidad y el control social, la intensa participación gubernamental, ha agobiado la iniciativa individual y social, asimismo frena y limita la energía social e individual, pues se ha infundido en la conciencia social, de que la solución de los problemas corresponde al gobierno.

De esta forma surgen paralelamente situaciones inconvenientes al interés público, que desvirtúan la esencia de la prestación del servicio o la producción de bienes públicos, surgen pues intereses creados, fenómeno genéricamente llamado corrupción.

### 2.3 Importancia Política de la Simplificación Administrativa.

El fenómeno de la simplificación del aparato administrativo del Estado, tienen un contenido político de gran trascendencia.

El término administrativo(a), es genérico, no circunscribe el proceso a un esquema de sistemas y procedimientos, o de mera técnica organizacional, que pretenda la reducción y simplificación de trámites, procedimientos, procesos y sistemas de trabajo en el ámbito de la gestión administrativa.

En este sentido el fenómeno, adquiere una perspectiva macro que tiene incidencia en la organización política y social.

La relevancia del fenómeno, ha llamado la atención de funcionarios públicos e investigadores interesados en la complejidad que representa la burocratización del sector público.

Al efecto existen ideas, propuestas y programas de acción que se están llevando a cabo para efectuar

la simplificación de la administración estatal.

Con tal motivo se organizó en nuestro país, un foro de intercambio de ideas y experiencias acerca del tema en cuestión.

En el " Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa "(16), se expusieron las acciones que diversos países de la región latinoamericana están llevando a cabo.

En el Seminario de referencia, dentro de las conclusiones a las que se llegaron, destaca la idea de que los programas de simplificación administrativa "...no buscan de manera general, elevar la eficiencia interna de los aparatos administrativos públicos, ni se orientan en

(16) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, celebrado en la sede del I.N.A.P., Km. 14.5, Carretera México-Toluca, Cuajimalpa, D.F., durante los días 29 y 30 de octubre de 1987. Con la participación de representantes de Perú, Lic. Guillermina Flores Vincas; Brasil, Sr. Gileno Fernández Marcelino; Venezuela, Sr. Edgar Paredes; Argentina, Sr. Luis Schulman; España, Sr. Luciano Parejo y Dr. Bernardo Klisberg, del C.L.A.D.

términos de una racionalidad administrativa propia; por el contrario el énfasis radica en proporcionar un mejor servicio a los usuarios e inculcar a los servidores públicos una actitud de respeto y servicio al ciudadano "(17).

El interés que motiva al sector gubernamental se centra en el cambio y mejoramiento de la administración pública, no como un fin en sí mismo, sino como forma de garantizar la calidad y mejoramiento en la prestación de los servicios públicos que se otorgan a la sociedad civil.

De aquí deriva la importancia del asunto, y expone la necesidad de que la administración pública cambie y se adecue a las necesidades y problemas que demanda el desarrollo nacional y social.

De lo contrario la acción gubernamental, se vería limitada en su actuar, con el riesgo de ser rebasada por la dinámica social.

---

(17) Ideas tomadas de las conclusiones a que se llegaron en el Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, sesión del día 30 de octubre de 1987.

En este sentido los objetivos de los programas desburocratizadores, "...se orientan a simplificar y facilitar la relación de los ciudadanos con la administración estatal, mejorar la prestación del servicio público, acercarlos a los lugares donde realmente los necesita la comunidad para solucionar y satisfacer sus necesidades, en el lugar mismo donde se originan los problemas, asimismo hacer transparentes y sencillos los trámites y procedimientos que los particulares tengan que efectuar ante las instancias gubernamentales, ya sea en cumplimiento de un deber o en ejercicio de sus derechos, mejorar la comunicación y relación entre gobernantes y gobernados, en virtud de que este aspecto es fundamento para la convivencia y paz social, en un marco del Estado de Derecho "(18).

#### 2.4 La vertiente externa y social de la Simplificación Administrativa.

La ejecución de programas de desburocratización del aparato gubernamental, que actualmente se han

---

(18) *Ibidem.*

puesto en vigor, se orientan por el propósito central de mejorar la relación entre gobernantes y gobernados.

Es por ello que hacemos hincapié, en el aspecto externo y social de la simplificación, en virtud de que los beneficios no son únicamente para el Estado, sino que se dan en función de y para la sociedad civil.

Este planteamiento debe ser tomado en cuenta, si realmente se tiene la voluntad de mejorar y cambiar los sistemas y procesos administrativos, pues en él radica en buena medida la legitimidad y el consenso para la permanencia y estabilidad de las instituciones públicas y en general de la organización política.

Hablamos de una vertiente externa y social "...porque la racionalización y mejoramiento del aparato público ...no se orienta por una racionalidad administrativa propia..."(19), sino

(19) S.C.G.F., I.N.A.P. y C.L.A.D., Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, Loc. cit., p. 14.

que dichas acciones constituyen mecanismos para mejorar la prestación y/o producción de servicios y bienes a cargo del Estado.

En este sentido el punto medular y la problemática a resolver se encuentran en la sociedad, a nivel microsocia, los objetivos son el binomio sociedad-individuo, en el cual se sintetizan las cuestiones relevantes de la relación Estado-Sociedad.

## 2.5 La Participación Social.

El concepto "Participación Social", tiene una importancia fundamental para avanzar en las acciones de desburocratización.

Se ha expresado que éstas deben orientarse hacia el nivel "microsocial", es decir, conocer las necesidades y problemas que enfrentan los individuos comunes y corrientes, así como los diversos grupos representativos de la sociedad, al entrar en contacto con las instancias gubernamentales encargadas de la prestación de los servicios públicos o producción de bienes.

En este sentido, la consulta a las bases sociales, es fundamento para promover la participación comunitaria, pues sólo de esta forma, el cambio y mejoramiento administrativo, se realizará sobre bases sólidas, lo que permitirá que la prestación de los servicios públicos o la producción de bienes, se orienten a la satisfacción de las demandas sociales.

Mediante la participación social se logra mantener una comunicación permanente con la comunidad, para el análisis y solución de las necesidades y problemas, a los que tiene que hacer frente la administración gubernamental, asimismo permite estructurar y mantener un sistema de vinculación y coordinación entre los órganos de la administración y los diversos sectores representativos de la sociedad.

La participación social, entraña un aspecto político fundamental, mediante este instrumento se pretende avanzar hacia el replanteamiento de las formas de comunicación y relación entre gobernantes y gobernados.

En este sentido, el gobierno y en particular los servidores públicos a la cabeza, tienen la responsabilidad de diseñar los mecanismos e instrumentos políticos, administrativos, jurídicos, prácticos y concretos, que promuevan la participación ciudadana en las tareas de gobierno.

Este mecanismo de "Atención Ciudadana", consiste en el proceso de captación de demandas, problemas, planteamientos o sugerencias de los individuos concretos y de los grupos sociales representativos, para incorporarlos a los programas gubernamentales, y darles atención y solución ".(20)

Este mecanismo de recepción de demandas y su procesamiento, tienen importancia política trascendental, por lo que debe ser aplicado sobre todo en aquellas áreas del servicio público o de la producción de bienes, que son especialmente indicadoras de la forma en que se realiza la prestación de los servicios públicos. En estas áreas, se encuentran entre otras, educación, salud,

(20) S.C.G.F., I.N.A.P. y C.L.A.D., Idea expresada en las conclusiones del Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, Sesión del día 30 de octubre de 1987.

alimentación, transporte, procuración e impartición de justicia, seguridad pública, etc.

En este tipo de servicios, las fallas administrativas son fácilmente captadas por los usuarios, pues sienten las molestias, lo que genera desconfianza del ciudadano hacia las instituciones gubernamentales.

En la medida que se afiance el concepto de la participación social como instrumento de la tarea gubernamental, se avanzará hacia una nueva cultura política y administrativa, que haga a un lado las prácticas paternalistas, y se revierta la idea de que el gobierno es el absoluto responsable del quehacer gubernamental.

Este avance implica un cambio de mentalidad, de actitudes y forma de actuar, tanto para los gobernantes como para los gobernados; la propuesta en este sentido es devolver aquellas responsabilidades que correspondan a la sociedad civil, y que habían sido tomadas en el curso del tiempo, por el Estado, por diversas causas de orden político, económico, social y cultural.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

En el marco de las conclusiones emitidas en el Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, se señala que es preciso avanzar en lo que se denomina el "Control Ciudadano", modalidad o forma de la participación social, que permite la intervención de los particulares o de los grupos sociales como vigilantes o supervisores, con facultad para opinar y calificar respecto de la forma en que se prestan los servicios públicos o la producción de bienes, de tal forma que se asegure la adecuada prestación de los servicios públicos, asimismo, que se constituya en dique de las conductas inconvenientes de los prestadores de los servicios, que afecten el interés público, social e individual.

Mediante el "control ciudadano", los sujetos individuales o representantes de algún grupo social, se convierten en una especie de "auditores sociales", con facultades para opinar y juzgar, asimismo es un factor que frena la comisión de actos de corrupción en el servicio público.(21)

---

(21) *Ibidem.*

## 2.6 La Humanización del Servicio Público.

Entre los problemas que pretende solucionar la simplificación de la administración gubernamental, se encuentra el relativo a la deshumanización que impera en la relación gobernantes-gobernados.

La insensibilidad de los operarios de los servicios públicos, provoca a menudo la violación de los derechos de los gobernados, tal situación genera malestar y desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones públicas.

La falta de identificación entre servidor público y ciudadanía, es fiel reflejo de que "...la burocracia ejerce una fuerte presión en favor de la impersonalidad en el comportamiento organizativo... Se trata de una de las principales fuentes de conflicto entre burocracia y el público al que atiende (proveedores, consumidores, accionistas, etc., en el caso de la gran empresa). Mientras el público busca un trato que signifique la atención especial de su problema, el burócrata tiende, presionado por la organización, a un trato formal y basado en reglas generales.

Su impersonalidad choca fuertemente con las necesidades de trato "personal" que exige cada miembro del público concreto ".(22)

El autor hace referencia a la gran empresa capitalista, lo cual vale para el sector público, acentuándose más esta situación por la jerarquía formal rígida y la normación detallada y excesiva, es decir, por la sujeción a la norma, a la regla, al acuerdo a que dá pie la creación de instancias burocráticas, las que en muchas ocasiones obstaculizan la adecuada atención de las demandas de la ciudadanía.

Para la atención de este problema, los esfuerzos del gobierno deben incidir fundamentalmente en aquellos servicios y actividades económicas y sociales, que por su naturaleza tienen una estrecha relación con los particulares y con los grupos sociales representativos.

En este sentido, la atención del gobierno debe centrarse, en amortiguar el conflicto que se genera

(22) Kliksberg, Bernardo, *Op. cit.*, pp. 168-169.

entre operarios de los servicios y público usuario, para mejorar la atención al ciudadano que cumple con sus obligaciones o ejerce sus derechos .

Es importante que las acciones en este sentido, permitan la obtención de beneficios para los grupos sociales mayoritarios, para infundir en ellos confianza y credibilidad en las instituciones públicas y de esta forma disminuir la brecha que se ha originado debido a que se han hecho cada vez más complejas las estructuras burocráticas.

La realización de este propósito encierra buenas y positivas intenciones, una de las formas de hacerlo, es mediante la reideologización del servidor público.

## **2.7 Reideologización del Servidor Público.**

La reideologización del servidor público constituye una gran responsabilidad para el grupo gobernante, y es uno de los aspectos que encierra una difícil y delicada problemática.

En ésta confluyen cuestiones históricas, políticas, sociales, económicas y culturales, de modo tal que el servidor público es producto de la sociedad a la que sirve.

En el marco de las acciones para la desburocratización, el compromiso político del gobierno debe orientarse a la formación de administradores públicos con una nueva mentalidad, con nuevas aptitudes y actitudes ante el servicio público.

La institucionalización del servicio público de carrera, se dice fácil, la realidad es compleja, se requiere sobre todo voluntad política para avanzar en esta delicada tarea e ir con el paso del tiempo desterrando conductas, hábitos y costumbres que dañan el servicio público, eliminar los feudos administrativos y patrimonialistas, asimismo atacar la práctica del compadrazgo, del cacicazgo, que a todas luces han creado una maraña de intereses y compromisos, que han distanciado al servidor público de su función real, es decir, la atención y el servicio.

El servicio público de carrera se funda en el sistema de méritos, por lo que el otorgamiento de responsabilidades y autoridad es concordante, los ascensos en la escala burocrática se obtienen por méritos, por la calificación y evaluación del desempeño en el puesto, lo que vale tanto para los niveles superiores como para los inferiores de la pirámide burocrática.

Factor de vital trascendencia para iniciar, avanzar y consolidar el proceso, es la adopción de métodos y sistemas rigurosos en el reclutamiento, selección, ingreso y permanencia del personal público, y para cerrar el ciclo, se debe complementar con acciones de capacitación y formación profesional y una adecuada política de salarios y prestaciones sociales, que permitan borrar la idea de que el puesto público es un patrimonio y un botín para quien lo desempeña.

## 2.8 La Simplificación Administrativa, instrumento de control social e ideológico.

Los programas de simplificación de la administración pública, juegan un importante papel, a nivel del control social e ideológico, al orientarse a mejorar y justificar ante la sociedad civil, la idea que se tiene acerca del gobierno como un mal necesario.

Esta idea tiene dos explicaciones, la primera hace referencia a que la administración gubernamental, no ha podido atender plenamente los problemas y necesidades sociales, la cual contiene una gran parte de verdad, debido a que "...la administración pública tiene un límite: La miseria. Ningún Estado capitalista podrá eliminar la miseria, porque eliminarla significaría la desaparición del capitalismo y por ende del Estado capitalista "(23).

(23) Ramírez Brún, Ricardo, *Estado y Acumulación Capitalista en México 1929-1983* (2a. Edición corregida y aumentada, Ediciones U.N.A.M., México, D.F., 1983), p. 113.

En este sentido "...Los problemas sociales que engendra el capitalismo, por serle inherentes, no tienen solución alguna; sólo son paliables. La administración pública nunca será, por tanto, positivamente eficaz, sino negativamente eficaz. Su efectividad nunca resolverá los problemas que crea el capitalismo. Es negativamente eficaz porque no resuelve positiva y realmente los problemas, sino que negativa, formal y superficialmente, se limita a administrarlos, a paliarlos ".(24)

"...En última instancia, el Estado no se reconoce a sí mismo como origen de la pobreza, sino que suele atribuirle a uno de sus aspectos: la administración pública. El remedio es, por tanto, una reforma. Sin embargo, el Estado no se reforma de conjunto, porque una reforma tal significa su abolición como Estado; sólo reforma ese aspecto, la administración pública. De este modo, las causas del pauperismo y de otros problemas sociales que le van aparejados, los atribuye el Estado a su administración y pretende resolverlos reformando la administración pública. El Estado capitalista,

(24) *Guerrero, Omar, Op. cit., p. 283.*

cuando encara males sociales a los que reconoce no emanados de sí mismo, reforma la administración pública; es así por que la administración es su propia actividad organizando a la sociedad ".(25)

Si el Estado y por ende, la administración gubernamental no puede dar satisfacción plena y total a los problemas y necesidades sociales por las razones citadas, ésta sin embargo, pone en ejecución acciones o programas, como es el caso de la simplificación administrativa, para mejorar y justificar su acción ante la sociedad, intentando en lo posible mejorar su acción y consecuentemente, contribuir a la solución de la problemática social.

La segunda idea, que hay en torno al asunto, parte de las críticas que efectúan los grupos políticamente denominados de derecha o conservadores, los que enderezan sus críticas contra el Estado, arguyendo que es un mal necesario, pretendiendo que éste se limite a actividades de mera regulación y orientación.

---

(25) Guerrero, Omar, *Op. cit.*, pp. 280-281.

La simplificación en este sentido, es un instrumento que sirve al gobierno, para mejorar y cambiar la idea de que su acción es un "mal necesario", y por el contrario hace ver, infundir y difundir credibilidad a sus acciones, asimismo para mostrar a la sociedad civil que el gobierno está trabajando y que lo está haciendo bien.

Este hecho tiene resultados positivos para la legitimidad y el consenso, los que constituyen fundamentos para la acción gubernamental en la sociedad.

**3. La Simplificación Administrativa, respuesta a la crisis económica.**

La adopción de programas de simplificación administrativa, por los diferentes estados nacionales, tienen un propósito esencialmente político, orientado a hacer congruente el desarrollo administrativo de las instituciones públicas con las necesidades y demandas

del desarrollo nacional y social.(26)

Asimismo existen de manera importante, propósitos de carácter económico, en este sentido "...las estrategias desburocratizadoras de la administración pública constituyen una clara respuesta del Estado para enfrentar la crisis, y por tanto, amortiguar sus efectos en la sociedad y en el propio Estado "(27).

La crisis económica que vivimos es de estructura y no meramente coyuntural, refleja el agotamiento de un modelo económico que tiene contradicciones y que se sustenta en un orden económico internacional a todas luces desigual e injusto para los países pobres.

La crisis se manifiesta de manera generalizada a nivel mundial, sus efectos inciden en los estados nacionales, capitalistas, socialistas, desarrollados y subdesarrollados, adquiriendo características propias y específicas en cada uno de ellos.

(26) S.C.G.F., I.N.A.P., C.L.A.D., Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, idea expresada en las conclusiones a que se llegaron en el Seminario, sesión del día 30 de octubre de 1987.

(27) *Ibidem*.

En este sentido la crisis muestra dos facetas: la que acontece con los países ricos, con las potencias industrializadas y la que enfrentan los estados genéricamente llamados en proceso de desarrollo y los subdesarrollados.

Para los primeros, las ventajas que obtienen están a plena luz, dominan el comercio y las finanzas mundiales, imponen sus patrones tecnológicos, económicos e incluso culturales "...hoy, las hegemonías tienen sus señas de identidad en las siglas: BM (Banco Mundial), FMI (Fondo Monetario Internacional), GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), en las finanzas y el comercio"(28)

La lucha entre potencias es por ganar mercados y zonas de influencia económica para colocar su producción, sus capitales y tecnología, las manifestaciones son de sobreproducción, son de crisis de excedentes de producción y capitales. En cambio para los países pobres son: crisis de escasez, de falta de producción, de carencia de capitales; y no porque en realidad así sean, sino por la dependencia comercial, financiera, tecnológica y por el saqueo de que han sido y son objeto

---

(28) Sáinz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando, *Op. cit.*, p. 14.

sus recursos naturales, su fuerza de trabajo; todo ello manifestación de la internacionalización y transnacionalización de la economía en la que los países pobres se han insertado.

Entre los problemas de vigente actualidad reflejo fiel del injusto y desigual orden económico internacional, están la deuda externa, el alza de las tasas de interés por un lado, y la crisis energética, el desplome de los precios de las materias primas de exportación (petróleo, gas, alimentos, etc.), y el aumento de los precios de los productos tecnológicos y manufacturados que importan las economías subdesarrolladas, por otro; constituyen aspectos que tensionan las relaciones económicas internacionales "...el endeudamiento (favorecido en los setenta por las necesidades de la banca internacional) - constituye\* un recurso para equilibrar la balanza de pagos y cubrir el déficit fiscal. Un recurso que, sin embargo, agudiza las dificultades tradicionales hasta imponerse como limitación objetiva de todo proyecto de desarrollo. Así, damos seguridad al proceso de ampliación-reproducción del capital metropolitano a

---

\* Agregado nuestro.

expensas de nuestras aspiraciones de " desarrollo nacional ".(29)

Las consecuencias de la crisis se resienten en la sociedad, en particular la clase trabajadora las padece de manera directa y acentuada, afectando directamente su nivel de vida, asimismo éstas han conducido al Estado a la adopción de políticas y estrategias orientadas a la disminución y racionalización del crecimiento del aparato burocrático, al recorte y ajuste del presupuesto público, con el fin de reducir el déficit de las finanzas estatales, en el mismo sentido el reforzamiento de las funciones de control, vigilancia y fiscalización en el ámbito de la administración pública, buscan disminuir los efectos negativos en la sociedad y en el propio Estado.

En este orden de ideas y para disminuir los efectos negativos de la crisis, en el Estado y en la sociedad, las estrategias desburocratizadoras buscan que la administración gubernamental como factor de desarrollo, imprima mayor dinamismo y productividad a la economía nacional para lograr la reactivación del ciclo

(29) *Ibidem.*, p. 16.

económico.

A la par han adquirido fuerza, las concepciones eficientistas y tecnocráticas de la administración pública, que han puesto en boga con mayor fuerza, conceptos relativos a la eficiencia, eficacia, productividad, control, racionalización, desburocratización y desregulación del aparato público.

Las posiciones tecnocráticas nos remiten inmediatamente a las orientaciones reduccionistas del aparato público, en virtud de que arguyen que en la intensa participación del Estado, en la economía y la sociedad, se hallan las causas de la crisis.

La propuesta es desburocratizar el aparato estatal, hacer que los órganos de la administración operen con eficiencia, eficacia, agilidad y fluidez, de forma tal que las variadas y diversas actividades de carácter económico que ha concentrado, se deleguen en la sociedad para fortalecer la iniciativa e interés individual ubicados en el seno de la sociedad civil.

De esta forma se logrará tener una organización social participativa, con mayor vitalidad y dinamismo en el

campo económico. En este orden de ideas se advierte que la simplificación del aparato estatal tiene una finalidad evidente, ésta es, la retracción del Estado de la amplia participación en los procesos económicos y sociales a que ha llegado el Estado de Bienestar Social. El cual después de un intenso proceso de participación, regulación y gestión directa en la economía nacional ha sufrido un proceso de ataque en sus bases, por lo que, desde hace aproximadamente dos décadas, se ha insistido en la liberación de la economía, en la puesta en vigencia con mayor fuerza de posiciones teóricas y prácticas del liberalismo económico.

Es así que nos encontramos actualmente en la corriente denominada Neoliberalismo cuya propuesta teórica, política e ideológica, así como práctica, pretende a todas luces la retracción del Estado de los procesos de la vida económica y social.

Veamos en seguida las ideas que alimentan este fenómeno:

### 3.1 El Fundamento ideológico de la Simplificación Administrativa.

La propuesta simplificadora del Estado, que se ha echado a andar a partir de la década de los setenta, se sustenta ideológica y políticamente en lo que se ha dado en llamar "La vuelta al liberalismo", al Neoliberalismo que constituye, "...uno de los acontecimientos más relevantes de nuestro tiempo... Tan relevante como inesperado. Sin embargo, hoy están en pleno auge las políticas que reducen las funciones y los poderes del Estado, la venta de empresas paraestatales, la contracción del gasto público. En correspondencia asistimos a una revaloración de las ideas que condenan la igualdad y la justicia y que en su lugar enarbolan la libertad individual. En suma estamos presenciando el desmantelamiento del Estado Benefactor y la instauración del Estado Liberal, para usar el lenguaje pintoresco... observamos el adelgazamiento de un Estado obeso. El fenómeno ...Involucra el conjunto de las naciones del mundo occidental. Atrás de esta reaparición se encuentra toda una producción ideológica muy

consistente ". (30)

Dentro de esta producción ideológica se insertan ideas en lo que respecta a la justicia social, la igualdad y la libertad.

El Estado Intervencionista presenta un carácter marcadamente de beneficio social que incide en diversos aspectos de la vida social y se orienta por la premisa de justicia social, buscando un equilibrio entre libertad e igualdad.

La expresión concreta de esta faceta se observa en la creación de instituciones públicas abocadas a la atención de educación, salud, salubridad, previsión y seguridad social, habitación, alimentación, trabajo, seguros de desempleo, diversión, etc.

La corriente Neoliberal lleva a cabo la demolición, el ataque al "consenso social", de que habla Galbraith, que en síntesis es el ataque al Estado Benefactor; el ataque se dirige al amplio

(30) *Fernández Santillán, José "El Neoliberalismo", Periódico la Jornada, Sábado 8 de octubre de 1988, pág. 3, Reseña del Libro de Robert Nozick, Anarquía, Estado y Utopía, F.C.E., México 1988, p. 333.*

compromiso macroeconómico de servicios públicos y de bienestar social ".(31)

"...El ataque que hoy día se está llevando contra dicho consenso, en especial por parte del gobierno de la Señora Thatcher en Gran Bretaña y de un gran número de los seguidores de Ronald Reagan en Estados Unidos ".(32)

Cabe señalar que en esta corriente de pensamiento están profundamente inmersos los Estados capitalistas altamente desarrollados como: Inglaterra, Francia, Alemania Occidental y Estados Unidos de América.

En este contexto de ideas "...en la nueva filosofía de la derecha radical, el antiolectivismo y el antiestatismo constituyen temas que se encuentran en estrecha relación ".(33)

(31) Kennet, Galbraith John, La Embestida Conservadora, en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M., No Extraordinario/81, México, D.F., 1981, P. 1781.

(32) Ibidem, p. 1782.

(33) Hall, Stuart, El Gran Espectáculo Hacia la Derecha, en Revista Mexicana de Sociología, Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M. No Extraordinario/81, México, D.F., 1981, P. 1730.

Asunto crucial en este orden de ideas es el referente a la crítica que endereza contra la administración pública, al decir que el Estado es un mal administrador y un mal necesario que derrocha los dineros de la sociedad, asimismo que la burocracia es parasitaria, porque la mantiene la sociedad; no obstante que algunas críticas son válidas respecto al tamaño, ineficiencia y corrupción de la burocracia, otras caen en el extremo de pretender la anulación total del Estado, lo que para Galbraith, constituye lo que denomina el "ataque simplista" (34).

Asimismo se vuelve a poner en boga la ideología individualista, aludiendo a "...el mito de la movilidad del individuo, producto de su propio esfuerzo, la libertad y la independencia, está vinculado a la libre empresa y al ataque al Estado " (35)

Así como la libertad y el egoísmo individual tienen preeminencia "...no se admite la justicia social

(34) *Ibid.*, p. 1790.

(35) Hunter, Allen, *Entre Bastidores: Ideología y Organización de la Nueva Derecha*, en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., No. Extraordinario/81, México, D.F., 1981 p. 1768.

porque se estima que no hay criterio válido para distribuir bienes, la única pauta confiable es que cada cual goce lo que ha producido.

Donde sólo hay trabajo individual no hay cabida para la distribución social; donde no existe la cooperación, cada quien disfruta de lo que ha conseguido por sí mismo".(36)

No se admite la justicia social en virtud de que no existe razón o justificación para ella, dado que el trabajo individual, el interés privado, supuestamente es la medida de todas las cosas; en tal sentido se están atacando los fundamentos del Estado Benefactor Social.

En los capítulos siguientes se analizará de manera específica la incidencia de la simplificación administrativa en el servicio de procuración de justicia, en el ámbito que legalmente le compete a la Procuraduría General de la República.

(36) *Fernández Santillán, José, Op. cit., p. 333.*

Asimismo, dejamos asentado que uno de los avances logrados en términos de simplificación administrativa, lo constituyó precisamente la desconcentración.

En este sentido la desconcentración administrativa, es un paso para avanzar en la simplificación, en virtud de que al conformarse una estructura desconcentrada, permite contrarrestar los aspectos negativos del centralismo de acciones y decisiones imperantes en la Dependencia.

Cabe notar que la simplificación y desconcentración se encuentran estrechamente ligadas, pues la desconcentración permite mediante la creación de órganos desconcentrados que cuentan con facultades que les han sido delegadas, atender con eficacia y eficiencia el servicio de procuración de justicia federal, en el ámbito territorial y con la competencia que se les ha determinado.

Asimismo, mediante estos órganos se acerca el servicio a las poblaciones que lo demandan, se radica la solución de los problemas en el mismo lugar donde se originan, evitando que los

particulares tengan que recurrir al centro de la capital para dar seguimiento a sus asuntos referidos con la justicia federal.

**CAPITULO III**  
**EL SERVICIO PUBLICO DE PROCURACION**  
**E IMPARTICION DE JUSTICIA FEDERAL**

# CAPITULO III

## EL SERVICIO PUBLICO DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA FEDERAL

1. Breves consideraciones acerca de la Justicia.
2. Consideraciones históricas de la Procuraduría General de la República.
3. Fundamento legal de la Procuraduría General de la República.
  - 3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
  - 3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
4. La Procuraduría General de la República como Dependencia Administrativa y la Planeación.
  - 4.1 La Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.
  - 4.2 La Planeación del Desarrollo.
  - 4.3 Ley de Planeación.
  - 4.4 Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988.
  - 4.5 Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988.

5. Incidencia de la Reforma Jurídica en la Procuraduría General de la República.
6. Consolidación de la Procuraduría General de la República como dependencia del Poder Ejecutivo.
7. Ambito de competencia de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público.
  - 7.1 Vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad.
  - 7.2 Las atribuciones de la Procuraduría General de la República como consejero Jurídico del Ejecutivo.
  - 7.3 Las atribuciones del Ministerio Público como abogado de la Federación.
  - 7.4 La persecución de los delitos del orden federal.
  - 7.5 Diferencia entre Delito del Orden Federal y del Orden Común.
  - 7.6 Catálogo de Delitos Federales.
  - 7.7 La intervención del Ministerio Público en la Fase de la Averiguación Previa.
  - 7.8 La intervención del Ministerio Público Federal en el Proceso Penal.

# CAPITULO III

## EL SERVICIO PUBLICO DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA FEDERAL

### 1. Breves consideraciones acerca de la justicia

Definir con precisión el concepto de justicia, ofrece dificultades, en virtud de que es un término subjetivo y relativo, que tiene valor conforme el momento que se vive, en consecuencia la manera de concebirla y aplicarla está en relación directa con el contexto histórico; la justicia encierra un valor humano, filosófico y cultural; desde el momento en que el hombre vive en sociedad, éste se ha preguntado por el significado de la justicia, en este sentido es un concepto relativo en el que confluyen una diversidad de posiciones e interpretaciones teóricas.

Cuando en un Estado se habla de justicia, ésta debe ser entendida conforme al marco conceptual del derecho y está concebida como la forma más viable de desarrollo de los intereses sociales e individuales.

En el Estado, es la ley la que dá legitimidad a los actos de un gobierno en la sociedad, es por ello que la ley debe ser lo más justa posible, ya que uno de los fines del Estado es la individualización y concreción de las leyes, con el empleo del aparato administrativo y judicial mediante los que "...se provoca el estado social deseado, es decir, el estado que el legislador tiene por tal, reaccionándose contra su opuesto con un acto coactivo a realizarse por órganos estatales, en otros términos obligándose jurídicamente a los súbditos a realizar la conducta social deseable ".(1); al existir un Estado de Derecho, éste establece derechos y obligaciones para el Estado y los individuos, estipulando sanciones a las faltas y omisiones en que incurran cualquiera de las partes.

Genéricamente se puede distinguir entre justicia conmutativa y justicia distributiva, aquélla es la que se imparte por las instituciones y órganos jurídicamente facultados para ejecutar acciones relativas a la prevención, procuración e impartición de justicia, la readaptación social y el control de legalidad y su objetivo supremo es que las relaciones sociales se

(1) Kelsen, Hans, La Teoría Pura del Derecho (1a. Edición, México, D.F., Editora Nacional 1979), p. 23.

desarrollen en un marco de seguridad y paz social, fundamentos de la vida en comunidad. Esta justicia es la que se ocupa de prevenir los conflictos sociales, así como dirimirlos y solucionarlos en el marco del Estado de Derecho.

La justicia distributiva o justicia social se refiere a los aspectos económico y social, y su cometido se orienta a lograr un equilibrio y valga la redundancia, una justa y equitativa redistribución de la riqueza nacional y social.

Esta corre a cargo del conjunto de órganos e instituciones públicas, que prestan y producen una serie de servicios que tienden a la satisfacción de necesidades sociales, véase entre ellos a la educación, salud, alimentación, diversión, empleo, previsión y bienestar social, etc., para que los grupos sociales e individuos puedan satisfacer en lo posible sus necesidades "...la justicia social, justicia que no se logra en el tribunal, justicia que no se liquida, el Estado tradicional, el viejo liberal, entendía la administración de justicia, tan sólo para resolver los problemas, entre individuo y esta administración de justicia, se daba en los tribunales, se litigaba por

abogados, se resolvía por jueces, pero esta justicia de controversia, esta justicia de litigio, no es la justicia social que ya no se da como conflicto de intereses, sino fundamentalmente, con conflicto de clases, clases que han sido comprendidas como titulares de derecho en nuestra nueva concepción política y esa justicia que no se litiga, es una justicia que, necesariamente tiene que administrarse, de ahí que..., la fundamental responsabilidad de la administración pública, es el desarrollo, esto es el crecimiento con justicia social ".(2)

La noción de justicia ha evolucionado, hasta conformar lo que hoy en día se denomina Sistema de Procuración e Impartición de Justicia o Sistema de Administración de Justicia, en nuestro ámbito nacional se habla de éste y se concibe como el conjunto de órganos e instituciones administrativas y jurisdiccionales, que mantienen interrelación, con el fin de garantizar el eficaz y eficiente cumplimiento de las acciones gubernamentales referentes a: La prevención, procuración e impartición

(2) López Portillo, José, *Las Reformas a la Administración Pública. En Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal.* (Autores Mexicanos), (México, D.F., Editado por la Secretaría de la Presidencia. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie B) Bibliográfica No. 5, 1977), p. 634.

de justicia, readaptación social y control de la legalidad.

Estas actividades son ejercidas por instituciones del Poder Ejecutivo y Judicial, en el caso de la Procuraduría General de la República, su ámbito de acción se ubica en la prevención, la procuración y el control de la legalidad.

La impartición de justicia, corresponde en esencia al Poder Judicial y los diversos órganos que lo conforman, asimismo atiende aspectos de control de la legalidad.

En términos generales, se pueden definir las actividades realizadas en el marco del Sistema, de la siguiente manera: Prevención, es el conjunto de actividades que realizan los órganos e instituciones facultadas legalmente para evitar la realización de hechos o conductas contrarias a las normas jurídicas que regulan la vida en sociedad.

Procuración de Justicia, conjunto de actividades otorgadas jurídicamente a las instituciones y órganos que se orientan a la protección del interés social, para que las normas jurídicas se cumplan dentro o fuera del

procedimiento judicial, asimismo, la procuración de justicia es un concepto dinámico que busca que el conjunto de instituciones y leyes que conforman el Estado de Derecho, se vayan adaptando a las circunstancias reales en que se desenvuelve la vida social, este concepto y función pública, pretende que el derecho vaya aparejado a la realidad social.

Impartición de Justicia, es la actividad pública que efectúan los órganos e instituciones, material o formalmente jurisdiccionales, facultados para ello, cuya función es resolver, mediante la aplicación de la ley, los conflictos que surgen de las interrelaciones sociales.

El control de la Legalidad, consiste en las funciones y actividades que realizan los órganos e instituciones facultados para ello, con el fin de cuidar que los actos de autoridad se apoyen estrictamente en las normas jurídicas, cuidando los intereses y derechos de las partes que intervienen en los actos jurídicos.

El Sistema de Procuración e Impartición de Justicia en México, es de naturaleza pluricompetencial y de responsabilidad compartida, ésto es, involucra a los

tres poderes que conforman el Estado Mexicano, y a los tres niveles de gobierno; la coparticipación en este ámbito está definida en la Ley Fundamental de 1917, que genéricamente determina que el Poder Legislativo, es el encargado de regular el sistema mediante actos de legislación para aprobar las leyes, en todas las materias que se pongan a su consideración; el Poder Judicial que en estricto sentido juzga y aplica las penas y castigos a los infractores de la ley; el Ejecutivo Federal que previene y procura justicia, y tiene facultad para proponer reformas a fin de adecuar las normas jurídicas a la realidad social.

## **2. Antecedentes históricos de la Procuraduría General de la República.**

Las atribuciones y funciones que en la actualidad se han encomendado a la Procuraduría General de la República, han tenido una evolución histórica que denota rasgos poco comunes en relación a las demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, ya que las funciones que en la actualidad realiza, fueron ejercidas en su origen por el Poder Judicial de la Federación.

Actualmente persiste la polémica en torno al poder del cual ha de depender la Procuraduría General de la República, ya que sus atribuciones se encuentran reglamentadas constitucionalmente en el apartado relativo al Poder Judicial de la Federación, asimismo, en los artículos 90, 91, 92 y 93 de la Carta Magna, no se hace referencia expresa a la Procuraduría General de la República, a pesar de que tales artículos se refieren a las cuestiones relacionadas con la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo Federal, debido a lo anteriormente expuesto, es preciso remitirnos a la evolución histórica que ha tenido la Procuraduría General de la República, a partir del México Independiente, ya que el devenir histórico de la Institución justifica su permanencia en el Poder del cual depende actualmente.

Las Constituciones de 1814, 1824, 1836 y 1843, señalan como parte integrante del Poder Judicial de la Federación a los Promotores Fiscales, que eran "...funcionarios dependientes de la jurisdicción que intervienen promoviendo el castigo de los delincuentes y la defensa de los incapaces, pero sólo en forma accesoria, porque su función de vigilancia en los Tribunales estaba encaminada hacia el cuidado del

patrimonio fiscal, y su ingerencia en el procedimiento penal resultaba muy limitada ".(3)

En la Constitución de 1857 se crea un órgano del Poder Judicial de la Federación, el cual estará a cargo de un Procurador General; no obstante el puesto de Fiscal sigue subsistiendo.

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expedida en 1862 por el Presidente de la República, Benito Juárez, se señala que son funciones del Ministerio Público Fiscal: "...Ser escuchado en todas las causas criminales o de responsabilidad, en todos los negocios que interesan a la jurisdicción o competencia de los tribunales; en las consultas sobre duda de la Ley y siempre que él lo pida o el Tribunal lo estime oportuno "(4), asimismo, atribuye al Procurador General la función de "...ser escuchado en todos los negocios en que se interese la Hacienda Pública o de responsabilidad de sus empleados

(3) Franco Villa, José, El Ministerio Público, En Dinámica del Derecho Mexicano No. 13, (México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República. Colección Actualidad del Derecho, 1976), p. 45.

(4) Baeza Meléndez, Fernando, Op. cit. 500.

o agentes y en los que por los mismos se autoricen los fondos de los establecimientos públicos ".(5)

El primer Código de Procedimientos Penales, expedido el 15 de septiembre de 1880, organiza por vez primera al Ministerio Público, "...asignándole como función la de promover y auxiliar la justicia en sus diferentes ramas, sin reconocerle el ejercicio privado de la acción penal "(6).

El segundo Código de Procedimientos Penales, del 22 de mayo de 1894, ampliando la intervención del Ministerio Público en el proceso, "...lo establece con las características y finalidades del Ministerio Público Francés, como miembro de la policía judicial y como mero auxiliar de la administración de justicia "(7).

Gran trascendencia tuvieron las reformas del 22 de mayo de 1900 a la Constitución de 1857, mediante las cuales se reformaron los artículos 91 y 96, en este último se habla por primera vez del Procurador General de la República y el Ministerio Público como integrantes del

(5) *Ibidem.*, pp. 500-501.

(6) Castro y Castro, Juventino V. *El Ministerio Público en México*, (4a. Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1982), p. 8.

(7) *Ibidem.*, p. 8.

Poder Ejecutivo Federal; las razones de su integración a dicho poder, se justifican en la exposición de motivos de la Primera Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del año de 1908, que el Ejecutivo Federal remite al Legislativo y en la cual expone que, "...el Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar la Ley, no hacen el derecho sino que lo declaran, lo aplican juzgando, en tanto que el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y el Estado "(8); el Procurador General de la República emerge como funcionario que depende directamente de la Secretaría de Justicia.

La Constitución de 1917, suprimió mediante su artículo 14 transitorio a la Secretaría de Justicia, distribuyendo sus funciones en los siguientes órganos del Poder Ejecutivo Federal: "...la propia Procuraduría General de la República, desde luego; además la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ".(9)

(8) Baeza Meléndez, Fernando. Op. cit. p. 501.

(9) García Ramírez, Sergio. "La Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", Compilado en la Reforma Jurídica de 1983..., Op. cit., p. 474.

Es con la Constitución de 1917 que se perfeccionan las atribuciones del Procurador General de la República y del Ministerio Público Federal, presidido por aquél.

En 1983, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se marca una etapa con la cual culmina, hasta ahora "...el esfuerzo de legislación en torno al Ministerio Público, que arranca desde los primeros años de este siglo y para el que la Constitución de 1917 aportó decisiones fundamentales, se planteó el problema conceptual jurídico, con sus diversas vertientes, que en este ámbito naturalmente surge ".(10)

Para este momento, se considera a la Procuraduría General de la República, como Dependencia directa del Poder Ejecutivo, "...carácter que hoy parece evidente, pese a que, por determinadas razones históricas, el Artículo 102 Constitucional, relativo al Procurador y al Ministerio Público de la Federación (caso insólito en que la Constitución norma la figura y el quehacer de un funcionario dependiente), se halla ubicado dentro del

(10) *Ibidem*, pp. 473-474.

capítulo que concierne al Poder Judicial de la Unión ".(11)

El nombre de la nueva Ley, reafirma el carácter de la Procuraduría General de la República como Dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, asimismo, hace referencia directa al órgano en el que se estructura el Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares, así como de las funciones que personalmente corresponden al Titular de esta Dependencia de la administración pública federal.

Con anterioridad a la Ley que se comenta, estuvieron en vigor diferentes ordenamientos, es por ello que el nombre mismo de la vigente Ley, denota una naturaleza diferente al hacer mención explícita al órgano integrador y no sólo a la institución del Ministerio Público Federal, que en los ordenamientos anteriores al de 1983, predominó al llamarse Ley Orgánica del Ministerio Público, en otros casos, se denominó Ley de Organización del Ministerio Público y en algunos más, Ley Reglamentaria del Artículo 102 Constitucional.

(11) *Ibidem.*, p. 474.

En este sentido, las leyes que antecedieron a la actual son: "...la Ley de Organización del Ministerio Público Federal, promulgada por Porfirio Díaz en 1908; la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, promulgada por Venustiano Carranza en 1919; la Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, promulgada por Abelardo L. Rodríguez en 1934; La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada por Manuel Avila Camacho en 1941; la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, promulgada por Adolfo Ruíz Cortínez en 1955 "(12), y la Ley de la Procuraduría General de la República, promulgada el 27 de diciembre de 1974 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año.

(12) Huerta Grados, Sócrates, "Estructura de la Nueva Ley de la Procuraduría General de la República". En Dinámica del Derecho Mexicano, No. 9, Op. cit., pp. 10-11.

### 3. Fundamento Legal de la Procuraduría General de la República

#### 3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El artículo 21 Constitucional, define una de las atribuciones esenciales del Ministerio Público en general, es decir, que compete tanto al de la Federación, como al del Distrito Federal y al de los Estados de la República, esta atribución es la relativa a la persecución de los delitos, que constituye una actividad fundamental del órgano estatal, para asegurar que la vida en sociedad se desenvuelva en el marco de la legalidad, y del orden social, persiguiendo a los actos y conductas que transgreden el orden jurídico vigente, para tal efecto, el citado Artículo 21 establece que "...la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mandato inmediato de aquél "(13).

(13) Constitución Política..., Op. cit. p. 19.

Asimismo, en la Constitución se establecen las atribuciones fundamentales de la Institución del Ministerio Público Federal en la fase de la Averiguación Previa y el Proceso Penal, así como las que competen al Procurador General, en su calidad de representante de la Federación y como consejero jurídico del Gobierno Federal, en el Artículo 102 se señala que "...la Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia "(14).

"...Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda

(14) *Ibidem.*, p. 19.

regularidad, para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine ".(15)

"...El Procurador General de la República, intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado ".(16)

"...En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus Agentes ".(17)

"...El Procurador General de la República, será el Consejero Jurídico del Gobierno. Tanto él como sus Agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la Ley, en que incurran con motivo de

(15) *Ibidem.*, p. 91.

(16) *Ibidem.*, p. 92.

(17) *Ibidem.*, p. 92.

sus funciones ". (18)

### 3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Las Leyes que han definido la organización del Poder Ejecutivo Federal, han omitido hacer mención de las funciones de la Procuraduría General de la República y de la Institución fundamental, es decir, el Ministerio Público Federal.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, sólo hacía mención en el Artículo 29, que el Procurador General de Justicia de la Nación, forma parte del Consejo de Ministros; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de diciembre de 1976, hace referencia a la Procuraduría General de la República en su artículo 1, el cual establece que "...la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada... "(19), asimismo, en su artículo 4,

(18) *Ibidem.*, p. 92.

(19) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compilado en: *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa. (23a. Edición, México, D.F., Ed. Porrúa 1990) pp. 7 y 8.*

precisa que "...el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal en los términos que determine la Ley "(20)

#### 4. La Procuraduría General de la República como Dependencia Administrativa y la Planeación.

##### 4.1 La Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.

En su toma de posesión a la Presidencia de la República, el primero de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid Hurtado, giró instrucciones precisas al Procurador General de la República, para que convocara a "...audiencias públicas con el fin de recabar opiniones que permitan elaborar iniciativas de Ley y permitan promover acciones para proveer a la sociedad de un mejor Sistema de Administración de Justicia y Seguridad Pública "(21). En atención a ello se expidió la convocatoria el 20 de enero de 1983, en la cual se invitaba a los Tres Poderes de la Unión a participar, haciéndose extensiva a las dependencias e instituciones públicas; colegios y

(20) *Ibidem.*, p. 8

(21) *La Reforma Jurídica...*, Op. cit., p. XXV.

asociaciones académicas y profesionales; centros de estudios superiores, funcionarios de la administración de justicia, profesionales del derecho y en general a toda la sociedad, para tal efecto se establecieron diez comisiones que fueron: La de Amparo, Justicia Penal, Justicia Civil, Justicia Familiar, Justicia Administrativa, Justicia Laboral, Justicia Agraria, Justicia de Policía y Buen Gobierno, Justicia Mercantil y Seguridad Pública.

La participación de todos los sectores en esta consulta fue profusa, ya que en el lapso de la misma, se presentaron 1,147 ponencias, de las cuales derivaron proyectos de reformas que fueron sometidas a consideración del Congreso de la Unión, el cual las enriqueció, para su aprobación.

En el ámbito de la Procuraduría General de la República y producto de la consulta, se promulgó la Ley Orgánica en la cual se replantean las atribuciones y funciones que competen al Procurador General de la República y al Ministerio Público Federal, como vigilantes de la constitucionalidad y legalidad, asimismo, se expidió el Reglamento de

la Ley.

#### 4.2 La Planeación del Desarrollo.

El 1º de diciembre de 1982, marca una nueva etapa, en los esfuerzos gubernamentales para impulsar la planeación nacional del desarrollo, con tal propósito se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para complementar el marco jurídico, para que la planeación se constituya en instrumento fundamental del ejercicio gubernamental.

Bajo esta perspectiva, el 3 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto mediante el cual se reforma el Artículo 25 Constitucional, con el fin de atribuir al Estado Mexicano, la rectoría del desarrollo nacional, para que ésta sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y el régimen democrático, con base en el fortalecimiento de los sectores estatal, social y privado de la economía.

Ese mismo día se dá a conocer otro Decreto que adiciona el Artículo 26 Constitucional, en dicha

reforma se señala que "...el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación "(22). La planeación así concebida tiene un principio de aspiración democrática, ya que en su elaboración se preve la participación de los grupos sociales organizados, asimismo, establece la necesidad de buscar mecanismos de coordinación con los gobiernos estatales y de inducción hacia los sectores social y privado.

#### 4.3 Ley de Planeación\*

En esta Ley se establecen las normas, principios e integración a que se sujetará el Plan Nacional de Desarrollo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática y de la participación de la sociedad en la elaboración del Plan y los Programas.

(22) Constitución Política..., Op. cit., pp. 21-22.

\* Se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de enero de 1983., México, D.F.

Los principios básicos a que se sujetará la Planeación son los siguientes: Fortalecimiento de la soberanía, preservación y perfeccionamiento de nuestro sistema de gobierno, la igualdad de derechos y, respeto irrestricto a las garantías individuales.

La Ley de Planeación otorga al Ejecutivo Federal, las facultades siguientes: Conducir la planeación nacional del desarrollo; remitir al Congreso de la Unión el Plan, para su examen y opinión; en los Informes de Gobierno deberá dar cuenta al Congreso de la Unión de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, asimismo, remitirá cada mes de marzo, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan y los Programas; el Ejecutivo Federal podrá suscribir convenios con los gobiernos de los Estados a efecto de hacer activa su participación en el Plan Nacional de Desarrollo, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Facultades que otorgaba a la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto: Coordinar las

actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, considerando las propuestas de las dependencias y entidades; proyectar y coordinar la planeación regional y elaborar los Programas Especiales que le señale el Presidente de la República; vigilar que los planes y programas mantengan congruencia en su elaboración y contenido; verificar la relación que guardan los programas y presupuestos de las dependencias, así como los resultados de su ejecución.

Facultades que otorga a las Dependencias:  
Intervenir en la elaboración del Plan en materia de su competencia; coordinar el desarrollo de actividades de planeación de las entidades de su sector; elaborar los programas sectoriales, considerando las propuestas de las entidades de su sector; asegurar la congruencia de los programas con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

#### 4.4 Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988

*(Parte relativa a la Reforma Jurídica e Impartición de Justicia)*

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, es un marco de referencia imprescindible para conocer la situación que guardaba, al iniciar el sexenio, este aspecto tan importante del desarrollo nacional. En él se señala que la procuración e impartición de justicia, denota avances en materia de derechos sociales e individuales, por las constantes reformas a la legislación, sin embargo, la dinámica del desarrollo social, político y económico, ha dejado a la zaga, los sistemas de procuración e impartición de justicia con: "...procedimientos y normas a menudo desconocidos por la generalidad de los habitantes del país, sistemas complejos y formalistas: tecnicismos excesivos, escaso número de órganos de justicia; ...selección, formación y actitudes deficientes por parte de muchos servidores públicos, estrechez presupuestal; equivocados conceptos sobre el alcance y las limitaciones individuales y sociales

de la función de la justicia "(23); en materia de amparo se plantea la simplificación de procedimientos para evitar juicios costosos, se preve la necesidad de ampliar el número de juzgados y tribunales, así como su competencia, se plantea el establecimiento de una defensa de los particulares frente a la Administración Pública; en materia penal, el establecimiento de un Código Penal Tipo, que incluya nuevos delitos y elimine tipificaciones innecesarias, se propone la discusión de las funciones del Ministerio Público Federal y la Policía Judicial Federal en la fase de la Averiguación Previa, con el propósito de dar más garantías al inculpado.

El Estado de Derecho debe someterse a revisión constante por la dinámica que el proceso de desarrollo impone a la sociedad, esta revisión debe realizarse con la participación de los Tres Poderes de la Unión, lo que permitirá "...la reorientación de las instituciones y de quienes en ella sirven, para seleccionar objetivos, acciones y medios que transformen las estructuras administrativas

(23) Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal. (1a. Edición, México, D.F., Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983), p. 64.

correspondientes y renueven en los encargados de éstas, la convencida voluntad de superación, eficiencia, honestidad, servicio público y acato a los principios éticos y jurídicos ". (24)

El derecho y la impartición de justicia, atentos a los principios contenidos en la Carta Magna, deben tener como propósito: Mejorar la calidad de vida de los mexicanos; perfeccionar nuestra democracia; la plena moralidad de quienes en ella prestan sus servicios; efectuar la descentralización de la vida nacional, mediante el establecimiento de órganos de justicia, a efecto de hacer realidad el acceso de la población al servicio de justicia, y consolidar las instituciones del Estado Mexicano.

Los cambios y la modernización que se lleven a cabo para perfeccionar el sistema jurídico "...deberán tender a garantizar a la población y a la sociedad en su conjunción, los bienes y valores que tutela el Estado Social de Derecho "(25), lo cual implica: control de los actos de autoridad; respeto irrestricto a las garantías individuales, respeto

(24) *Ibidem.*, p. 67.

(25) *Ibidem.*, p. 69.

a los derechos del gobernado, así como, el respeto de los grupos e individuos al sistema jurídico.

Con base en lo anteriormente expuesto, los objetivos centrales de la política de reforma jurídica, administración de justicia y seguridad pública, fijados por el Plan Nacional de Desarrollo, son los siguientes:

- "... a) Revisar a fondo el sistema normativo nacional y asegurar, verdaderamente, el acceso general de los individuos y grupos a la justicia y legalidad constitucionales en su doble proyección, individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana;
- b) Concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de gobierno;
- c) Incrementar, según las circunstancias lo requieran, el número de órganos dedicados a la preservación de la seguridad pública y a la procuración y administración de justicia;

- d) Elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio;
- e) Simplificar procedimientos judiciales y administrativos; y
- f) Apoyar ampliamente las tareas públicas en este sector con recursos presupuestales adecuados que permitan un desempeño eficiente, profesional y respetable por parte de los correspondientes servidores públicos ".(26)

#### 4.5 Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988

Acorde a las previsiones establecidas en la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el Ejecutivo dispuso la elaboración del presente Programa, el cuál fue coordinado por la Procuraduría

(26) *Ibidem.*, p. 69.

General de la República, en él se incorporan aportaciones de 17 órganos encuadrados en el Ejecutivo Federal, "...entre ellos figuran instituciones vinculadas con la procuración de justicia y tribunales formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales "(27), definiéndose en el mismo, la participación que dichos órganos tienen en esta importante tarea, al efecto se determinan programas, acciones, objetivos y metas, que cada uno de ellos debe llevar a cabo; los órganos englobados en el Programa son los siguientes: Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al Servicio del Estado; Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal; Procuraduría General de Justicia Militar; Supremo Tribunal de Justicia Militar; Procuraduría Fiscal de la Federación; Secretaría de la Contraloría General de la Federación; Procuraduría Federal del Consumidor; Procuraduría de Orientación y Apoyo a la Juventud; Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia; Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; Junta

(27) Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, 1983-1988 (México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1985) p. 8.

Federal de Conciliación y Arbitraje; Secretaría de la Reforma Agraria; Departamento del Distrito Federal; Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; Procuraduría General de la República; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

#### **Programa de la Procuraduría General de la República**

Orgánicamente, la Procuraduría General de la República, Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, fundamenta su actuación en los Artículos 21, 102 y 107, fracción V de la Constitución, numerales en los que se encuentran las funciones del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República; aunado a ello, "...Sustantiva y adjetivamente, con implicaciones en normas adjetivas, rigen ordenamientos con ámbito de validez para la federación, que regulan atribuciones y actividades del Ministerio Público Federal "(28).

La elaboración de un diagnóstico de la situación que prevalecía en la Procuraduría General de la República, implicaba necesariamente un conocimiento profundo de las circunstancias en que se desenvolvía, la Consulta

(28) *Ibidem.*, p. 236.

Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, resaltó el hecho de que el desarrollo de la procuración de justicia no había sido homogéneo, ya que algunas ramas del derecho acusaban rezago con relación a otras, derivadas principalmente de la evolución económica y social, que aparejaban la aparición de conductas y hechos no tipificados en la legislación y otros que eran obsoletos.

El objetivo central que persigue el Programa, es sostener la vigencia real del Estado de Derecho, en el cual se pueden desarrollar de manera equilibrada los derechos sociales e individuales, para apoyar así el desarrollo del país en todos sus ámbitos; el Estado como garante de todos los derechos del gobernado debe vigilar que los ordenamientos legales se adapten a las circunstancias en que se desenvuelve la sociedad, es por ello que el programa se ha propuesto, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo, "...un completo reexamen del orden jurídico vigente, de la estructura y eficiencia de las instituciones y de la prestación de servicios "(29).

(29) *Ibidem.*, p. 238.

Con base en la reforma jurídica, se pretenden reorientar las actividades de las instituciones y transformar las estructuras de las mismas para proporcionar un servicio público eficiente.

Dentro de los avances de la procuración de justicia, en el ámbito de la Procuraduría General de la República, como resultado de la Consulta Nacional, se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la cual se replantean las atribuciones que competen al Ministerio Público Federal, como vigilante de la constitucionalidad y legalidad; con lo que se avanzó en este ámbito del Poder Ejecutivo con el propósito de actualizar el derecho, modernizar la Institución, hacer pronta y expedita la procuración e impartición de justicia, mejorar la calidad de los servicios públicos y la calidad de quienes en ella participan, respetar los ámbitos de competencia de los Poderes Legislativo y Judicial y fortalecer la coordinación con las entidades federativas.

**Programas y Subprogramas de la Procuraduría General de la República.**

En este rubro, haremos una descripción sistematizada del contenido de los diversos Subprogramas que conforman este Programa.

**Vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad**

Se pretende que el Estado de Derecho sea la premisa sobre la que se funda la relación de gobernantes y gobernados y corresponderá al Ministerio Público su estricta observancia, mediante sus "...actuaciones en el juicio de amparo, en la promoción de reformas legislativas o reglamentarias, en la orientación legal a los particulares, la recepción de quejas y en la supervisión de las condiciones que guarda, desde el punto de vista legal, el régimen de reclusión de reos del fuero federal "(30), por lo que el Programa se propone:

- Para vigilar los intereses jurídicos de la sociedad, la relación entre las autoridades y los particulares se sujetará a

(30) *Ibidem.*, p. 248.

las prescripciones establecidas en el juicio de amparo, por lo que el Ministerio Público ampliará su participación en el mismo, sin detrimento de sus atribuciones en la regulación del procedimiento, con objeto de permitir una mejor observancia de la Ley.

- Analizar permanentemente la legislación secundaria, a efecto de que estén siempre subordinadas a la Constitución, promoviendo en caso contrario, las reformas pertinentes, respetando los cauces legales al respecto establecidos.
  
- El Ministerio Público Federal atenderá las quejas y denuncias que presenten los particulares, por actos de servidores públicos de la Procuraduría General de la República o de otras autoridades, en este último caso, orientará legalmente al interesado y pondrá en conocimiento de la autoridad que deba resolver dicha queja, sin que ello implique actos de autoridad.

- Supervisar y vigilar la aplicación de la ley en los centros de detención, donde se encuentran reclusas personas relacionadas con delitos del orden federal, proponiéndose, en su caso, las medidas pertinentes.

**Promoción de la justicia.** Un reclamo constante de la sociedad es que la procuración e impartición de justicia, se imparta de manera pronta y expedita, por lo que en este rubro se contempla la necesidad de mantener una constante "...comunicación con los órganos públicos competentes y con los sectores de la comunidad, para analizar las condiciones que guardan los servicios públicos de justicia y adecuarlos a los requerimientos del desarrollo "(31), en lo relativo a las atribuciones de la Procuraduría General de la República, se propondrán reformas normativas y administrativas de justicia; se analizará la jurisprudencia emanada del Poder Judicial para darle su debida unidad.

**Representación Judicial e Intervención en Controversias.**

El Ministerio Público se erigirá como representante de la Federación ante los órganos judiciales para defender

(31) *Ibidem.*, p. 249.

sus intereses; asimismo, a petición de los coordinadores de sector de las entidades paraestatales, coadyuvará con éstos en los asuntos que tengan trascendencia jurídica y social; se emitirán dictámenes técnico-jurídicos, sin efectos vinculantes en las controversias que establece la Constitución.

**Consejo Jurídico.** Al ser constitucionalmente el Procurador General de la República, consejero jurídico del gobierno federal, a requerimiento de éste último, emitirá dictámenes u opiniones de carácter jurídico.

**Persecución de los delitos federales.** Investigar los hechos constitutivos de delito en el orden federal, sosteniendo como representante de la sociedad, la pretensión punitiva ante los órganos jurisdiccionales, para ello se incrementarán los recursos, cuantitativa y cualitativamente, a efecto de que el Ministerio Público Federal, dé mayor eficacia y eficiencia a los mismos en la fase de la Averiguación Previa, para ejecutar la acción penal o desistirse de la misma; asimismo, se pretende dar énfasis a los procesos, con el fin de hacer más diligente la persecución de los delitos ante los órganos judiciales, con objeto de que la procuración de justicia "...apoye eficazmente el ejercicio de la tarea

jurisdiccional, tomando en cuenta que una y otra se dirigen al establecimiento de la verdad histórica y a la realización de la justicia en el caso concreto "(32); en el proceso penal con el propósito de proteger los intereses jurídicos, para que se dé un equilibrio procesal real entre el inculpaado y la sociedad a la cual representa el Ministerio Público, se plantea un sistema impugnativo de sentencias definitivas.

**Campaña contra el Narcotráfico y la Farmacodependencia.**  
Se atacará al narcotráfico, atendiendo a las características del problema y a los recursos disponibles, para tal efecto se buscará una efectiva coordinación con las autoridades competentes; se prevendrá la farmacodependencia mediante el establecimiento de programas de orientación e información.

**Coordinación con los Estados.** Se promoverán concertaciones en materia de procuración de justicia, con respecto a la autonomía de los Estados; por ser del interés de toda la Nación, se impulsará el establecimiento de un sistema de formación de personal,

---

(32) *Ibidem.*, p. 252.

apoyo policial y pericial e intercambio de información; se regulará la intervención de las autoridades estatales en los procesos de trascendencia jurídica para la Nación.

**Actuación Internacional.** Se prevé la implementación, coordinadamente de las dependencias competentes en la materia, de un sistema de procuración de justicia de alcance internacional, adecuando la legislación relativa; la Procuraduría General de la República, profundizará su intervención en los casos de extradición, tanto los formulados del interior del país, como los del exterior; vigilará el debido cumplimiento de los acuerdos y tratados de carácter internacional, tales como: los relacionados a la repatriación de reos, devolución de vehículos robados y los relacionados con el combate al narcotráfico.

**Información y Documentación.** En este rubro se propone el establecimiento de un sistema nacional de información y documentación en materia jurídica.

**Modernización Administrativa.** Mediante una reforma administrativa permanente se modernizarán y simplificarán las estructuras y funciones de las áreas

de la Dependencia, para adecuarlas a las circunstancias actuales con el fin de hacerlas más eficientes.

**Desconcentración.** En el marco del proceso de desconcentración iniciado desde 1984, mediante el establecimiento de las Delegaciones de Circuito, se crearán o reubicarán, en su caso, las Agencias del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares, para hacerlas más accesibles a todos los núcleos de población.

**5. Incidencia de la reforma jurídica en la Procuraduría General de la República.**

El Estado de Derecho para responder a la realidad social debe mantenerse en continuo dinamismo, es decir, debe estar sujeto a una revisión constante, de ser posible adelantándose a los requerimientos que en un momento dado plantea la sociedad.

En el caso concreto del marco jurídico de la Procuraduría General de la República, no ha variado, pero sí se ha modernizado de manera constante la interpretación de su marco de actuación que le señala la Carta Magna, quizá la prueba más elocuente de ello sea

el hecho de que la forma de aplicar las normas establecidas en la misma, ha variado; testigo fehaciente lo constituye el hecho de que, de 1917 a la fecha, se han emitido 6 Leyes que interpretan los Artículos 21 y 102, es decir, que han regido la actuación del Procurador General de la República y del Ministerio Público Federal, presidido por aquél; las leyes son las siguientes: Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, de 1919; Ley Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución de la República, de 1934; Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, Reglamentaria del Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1941; Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, de 1955; Ley de la Procuraduría General de la República, de 1974; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de 1983.

La última Ley emitida, contiene avances trascendentes para la simplificación y desconcentración administrativa en la Procuraduría General de la República, como lo veremos en el punto que tratamos a continuación.

6. Consolidación de la Procuraduría General de la República como Dependencia del Poder Ejecutivo.

Es la nueva Ley Orgánica en la que se hace mención expresa, que la Procuraduría General de la República es una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, ya que las leyes anteriores omitieron hacer mención de ello, lo que provocó que se pusiera en duda el hecho de si la Procuraduría debía circunscribirse o no, al Poder Ejecutivo Federal.

Es necesario mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya la consideró como integrante de misma.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República es, en su ámbito, la primera Ley que define claramente cuáles son las atribuciones que como consejero jurídico y abogado de la federación, corresponden al Procurador General de la República, ampliando sus atribuciones en este rubro; adopta el título de Orgánica "...pues verdaderamente se trata de organizar al amparo de los Artículos 21 y 102 Constitucionales, las atribuciones y funciones de la

Procuraduría General de la República "(33), reconociéndose por vez primera que la Institución tiene funciones que superan en importancia a la del ejercicio de la acción penal, prueba de ello, lo constituye la vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad que como factor descollante se otorga al Procurador General de la República y al Ministerio Público Federal.

Entre las innovaciones, tiene también relevancia el hecho de que la Institución debe sujetarse a las prescripciones contenidas en el Artículo 26 Constitucional, por lo que debe sujetar sus programas y acciones al sistema de planeación democrática y en consecuencia, al Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley Orgánica de 1983 es la primera que otorga al Presidente de la República la facultad reglamentaria, situación de la que anteriormente se había carecido a pesar de que la Procuraduría es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo Federal, hecho que se concretó en 1984, mediante la expedición del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,

(33) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. (México, D.F., Editado por la Oficialía Mayor de la LII Legislatura del H. Congreso de la Unión, sin fecha), p. 11.

mismo que fue antecedido por diversas leyes relativas al Ministerio Público Federal y a la Dependencia en que se integra, aprobadas por el Congreso de la Unión; el hecho de que el Ejecutivo Federal no hubiera hecho uso de la facultad reglamentaria antes de 1984, se puede explicar porque la Procuraduría General de la República, es la única dependencia del Poder Ejecutivo Federal, a la que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le señala sus atribuciones y por lo tanto, se había considerado normal que el Congreso de la Unión regulara la organización y el funcionamiento, en los órdenes sustantivo y administrativo de la Institución.

En este sentido, la nueva Ley introduce un cambio en la técnica normativa, la cual fue planteada cuando se presentó la iniciativa de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República al Congreso de la Unión, donde el Ejecutivo argumentaba que la inclusión de áreas adjetivas en la Ley "...implica una innecesaria rigidez normativa, en aspectos secundarios, que entorpece las labores de la Institución o propicia, merced al curso del tiempo y a la aparición de nuevos requerimientos, la creación de unidades sin apoyo legal

suficiente "(34), se considera también en la Exposición de Motivos que la Ley Orgánica "...es la sistematización y definición de las atribuciones, tomando para ello lo que a propósito de la Procuraduría General de la República, de su Titular, de la Institución del Ministerio Público y de sus auxiliares disponen los Artículos 21 y 102 Constitucionales, en primer término, y diversas Leyes aplicables en segundo lugar "(35); las formas de ejercerlas se deben dejar en el plano reglamentario, ya que en este último se aborda "...el régimen de estructura, la precisión sobre canales orgánicos para el ejercicio de atribuciones, cuya inclusión en la Ley trae consigo una rigidez administrativa por completo inconsecuente con la dinámica social "(36).

Se reafirma el carácter orgánico de la ley, en virtud de que en la Dependencia se estructura la Institución del Ministerio Público Federal, asimismo concentra e incorpora los aspectos sustantivos, relativos a las atribuciones de la Institución referida, así como del Jefe que la preside, es decir, del Procurador General de

(34) *Ibidem.*, p. 12.

(35) *Ibidem.*, pp. 12-13.

(36) García Ramírez, Sergio. *Op. cit.*, p. 477.

la República; y se excluyen de la misma los aspectos del procedimiento penal, que pasan a ser parte de los códigos adjetivos respectivos.

Al excluir los aspectos del procedimiento penal, se pone de manifiesto que las actividades persecutorias, no son los más importantes, sino que existen otros de mayor relevancia, como lo son la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, y la promoción de la pronta, expedita y debida procuración de justicia.

Se varía la técnica normativa, pues la Ley Orgánica recoge los aspectos sustantivos y los aspectos orgánicos y funcionales se concentran en el Reglamento respectivo, asimismo por primera vez surge este documento administrativo.

Se establecen por primera vez las bases jurídicas para la desconcentración administrativa de la dependencia, así como para la delegación de facultades del Procurador en funcionarios subalternos.

Mediante la creación de órganos desconcentrados, denominados Delegaciones de Circuito, se agilizan y simplifican los procesos de trabajo, asimismo se acerca

el servicio de procuración de justicia federal a las poblaciones que por el índice delictivo así como por la densidad de población, requieren del establecimiento de órganos desconcentrados, lo cual permite la mejor atención y solución de los problemas en el mismo lugar donde se originan.

Mediante el establecimiento de estos órganos se contrarresta el centralismo de acciones y decisiones imperantes hasta el año de 1983.

**7. Ambito de competencia de la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal.**

**7.1 Vigilancia de la Constitucionalidad y Legalidad.**

La participación del Agente del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, se encuentra prescrita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Amparo, no obstante, es con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que se precisa que la función básica del Representante Social Federal en el juicio de Amparo, es vigilar que se aplique estrictamente la Carta Magna y las Leyes que

derivan de ella, es decir, se pretende que la impartición de justicia se apegue al Estado de Derecho.

Es por ello, que esta relevante función del Ministerio Público Federal prescinde de cualquier calidad de parte, es decir, no apoya al demandante, al juzgador, ni al tercero perjudicado, sino que está a favor de la Constitución y las Leyes, debiendo vigilar su estricto cumplimiento.

Al facultar la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República la intervención del Ministerio Público Federal en todos los juicios de amparo, modificó una situación irregular que propiciaba que "...los Agentes del Ministerio Público adscritos a Averiguaciones Previas y a los Procesos en los Juzgados, cumplieran esta función notificándose, y manifestando con alguna frecuencia su voluntad de abstenerse de intervenir en los juicios, incluso mediante la utilización de un sello de goma en que se daba a conocer tal intención, lo cual significó el descrédito del Ministerio Público Federal, ante la judicatura y el

foro "(37).

Esta situación tenía su explicación en el hecho de que el Agente del Ministerio Público Federal, que tenía a su cargo la integración de la Averiguación Previa, también era responsable del Proceso Penal, ello le impedía la atención adecuada del juicio de amparo.

A raíz de la expedición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se inició la práctica de tratar de que existiera en cada Juzgado un Agente del Ministerio Público Federal adscrito, que vigilara que los procesos se siguieran con toda regularidad, asimismo, se expidió el Acuerdo 3/84, respecto a la intervención del Ministerio Público Federal en el juicio de amparo, instruyéndolo a efecto de que su participación se circunscribiera a asuntos de interés público, cuando: 1) Se impugne la invasión por partes de la federación en las atribuciones de los Estados, o por parte de éstos,

(37) Castro y Castro, Juventino V., Manual para la intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo. (México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1984), p. 15.

en los correspondientes a aquélla; 2) Se contemple el incumplimiento o la impugnación de tratados internacionales; 3) Se afecte directa o indirectamente las atribuciones o el patrimonio de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de la Federación, de los Estados o de los Municipios; 4) Se cuestione la constitucionalidad de leyes o reglamentos federales o locales o se solicite la modificación o clarificación de criterios jurisprudenciales, sustentados en relación con estos ordenamientos; 5) Se implique la interpretación directa de un precepto constitucional por parte de las autoridades responsables; 6) Se afecten los derechos sociales que establece la Constitución (38).

Especial interés reviste la atribución que la nueva Ley Orgánica otorga al Ministerio Público Federal en lo relativo a vigilar la aplicación de la ley en los centros de detención o reclusión de reos

(38) Acuerdo 3/84, Respecto a la Intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo. Compilado en Acuerdos y Circulares vigentes de la Procuraduría General de la República. (México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1984), pp. 78-79.

federales, otorgándosele la facultad de tomar las medidas que sean procedentes, si se observan irregularidades; la inclusión de este precepto en la Ley tiene como objetivo la preservación de los derechos humanos.

Es significativo el acercamiento que se pretende lograr entre el Agente del Ministerio Público Federal y la sociedad, al atribuírsele al primero la atención de quejas y denuncias que no constituyen delitos del orden federal, poniéndolos en conocimiento de la autoridad que deba resolverlos y orientando legalmente a los interesados, con lo anteriormente expuesto se pretende reforzar el carácter de representante social federal que posee el Ministerio Público Federal.

Es de importancia sustancial esta nueva orientación, en términos de legitimidad y legalidad, para mejorar la actuación e imagen de la Dependencia y de la Institución del Ministerio Público Federal en especial.

Bajo esta nueva orientación social y de servicio, se busca cambiar la idea de que el Ministerio Público Federal sea un órgano meramente persecutor, ciertamente es una función importante, pero paralelamente a ella existen otras tantas tan importantes, para proteger y asegurar la vigencia del Estado de Derecho.

#### 7.2 Las atribuciones del Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, prescribe atribuciones que son inherentes al Procurador, como Consejero Jurídico del Presidente de la República, son las siguientes:

- La propuesta ante el Presidente de la República de reformas legislativas necesarias para la exacta observancia de la Constitución, ésto se debe al hecho de que el Procurador es un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo Federal, aunado a ello, es este último el que tiene la facultad de iniciar leyes, reformas, adiciones o derogaciones de la

misma, en el nivel federal, ya que en lo relativo a leyes locales, por la soberanía que gozan los Estados, el Presidente de la República pondrá en conocimiento de la autoridad local que esté facultada, para hacer que la Ley de que se trate, se subsuma a la Carta Magna, para el debido apego al pacto federal.

- Para hacer que la justicia se imparta de manera pronta y expedita, el Procurador propondrá al Presidente de la República las medidas que sean pertinentes, para ello se escucharán las propuestas que presenten los órganos encargados de impartirla, así como de los sectores directamente involucrados en la procuración de justicia.
  
- El Procurador intervendrá en los conflictos que se susciten entre dos o más Estados, entre la Federación y los Estados, o entre los poderes de un mismo Estado; si se dá el caso de que se

presente un conflicto entre la Federación y un Estado, su intervención será como parte, pero si en la controversia no está involucrada la Federación, el Procurador a petición de una de las partes en conflicto, intervendrá emitiendo un dictámen jurídico, que no tendrá carácter obligatorio para ninguna de las partes, debido a la autonomía que le es inherente a cada Estado.

- El Procurador General podrá celebrar con los Estados, en representación del Gobierno Federal, Tratados, Acuerdos o Convenios, en asuntos de su competencia, entre los más importantes destacan: La colaboración con el Agente del Ministerio Público Federal en funciones auxiliares; así como apoyo en materia jurídica, pericial y policial.
  
- Propondrá al Presidente de la República la celebración de convenios internacionales, en materia de su

competencia.

- Asimismo, opinará sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que el Ejecutivo le envíe para su estudio, complementariamente una vez expedidas las leyes, interpretará las mismas para orientar su aplicación.

### **7.3 Las atribuciones del Ministerio Público Federal, como Abogado de la Federación.**

- La intervención del Ministerio Público Federal en el Amparo Civil, tiene como objetivo defender los intereses de la Federación, cuando haya sido lastimado su patrimonio, pero la intervención no será directa, sino se atenderá el interés jurídico que reviste el mismo.
- La intervención como coadyuvante en el proceso penal por parte del Agente del Ministerio Público Federal, en los litigios en que sean parte las empresas públicas; la coadyuvancia sólo será

obligatoria cuando así lo ordene el Presidente de la República y a criterio del Procurador cuando lo solicite el Coordinador de Sector.

- La intervención de los Agentes del Ministerio Público Federal en los casos de diplomáticos o cónsules, sólo se dará cuando dichos funcionarios actúen en tal calidad.

#### 7.4 La persecución de los delitos del orden federal.

##### Definición del delito.

"...El Código Penal en su artículo 7, define el delito, como el acto u omisión que sancionan las leyes penales "(39).

[39] *Porte Petit, Celestino, "Reformas Penales de 1994", Parte General (El Delito). Compilado en la Reforma Jurídica..., Op. cit., p. 219.*

### 7.5 Diferencia entre Delito del Orden Federal y del Orden Común.

La forma de gobierno de nuestro país, de tipo Republicano, se establece constitucionalmente en el artículo 41 y precisa que el ejercicio de la soberanía se realizará "...por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal "(40).

Considerando lo anterior se deduce la existencia de dos órdenes legislativos, en el que prevalecerá el Orden Federal, en virtud de que los Estados están supeditados a legislar en materias que no les prohíba la Constitución General de la República, tal situación se precisa en el artículo 124, el cual establece que "...las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los

(40) *Constitución Política...*, Op. cit., p. 145.

funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados "(41), este precepto nos permite determinar que las atribuciones que competen al Ministerio Público Federal, deben tener como fundamento legal la Constitución o las leyes que al respecto emita el Congreso de la Unión, ya que a éste último corresponde, de conformidad con el Artículo 73 fracción XXI "...definir los delitos y faltas contra la federación y fijar las penas que por ellas deban imponerse "(42), y los delitos no regulados por los preceptos enunciados, son considerados del orden común.

#### 7.6 Catálogo de Delitos Federales.

Los delitos federales de los que debe conocer el Ministerio Público Federal, son los siguientes:  
"...a) Los previstos en las Leyes Federales y en los Tratados; b) Los señalados en los artículos 2 a 5 del Código Penal; c) Los cometidos en el extranjero por los agentes diplomáticos, personal oficial de las legaciones de la República y

(41) *Ibidem.*, p. 132.

(42) *Ibidem.*, p. 171.

cónsules mexicanos; d) Los cometidos en las embajadas y legaciones extranjeras; e) Aquellas en que la Federación sea sujeto pasivo; f) Los cometidos por un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; g) Los cometidos en contra de un funcionario o empleado federal, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas; h) Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado; i) Los perpetrados en contra del funcionamiento de un servicio público federal o en menoscabo de los bienes afectados a la satisfacción de dicho servicio, aunque éste se encuentre descentralizado o concesionado; j) Todos aquéllos que ataquen, dificulten o imposibiliten el ejercicio de alguna atribución o facultad reservada a la federación; k) Los señalados en el Artículo 389 del Código Penal, cuando se prometa o se proporcione un trabajo, en dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal del Gobierno Federal ".(43)

(43) Lev Orgánica del Poder Judicial de la Federación. (México, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1988). pp. 13-14

**7.7 La intervención del Ministerio Público en la Fase de la Averiguación Previa.**

El Ministerio Público como titular del monopolio de la acción penal, recibirá las denuncias y querellas por delitos del orden federal, con el auxilio de la Policía Judicial Federal y el cuerpo de Peritos, investigará la existencia de los mismos, para fundar el ejercicio de la acción penal, deberá comprobar el cuerpo del delito y acreditar una responsabilidad; dentro del proceso de la Averiguación Previa el Ministerio Público Federal podrá solicitar a la autoridad jurisdiccional, para el esclarecimiento de hechos y responsabilidad, medidas cuatrelares, tales como el arraigo, embargo y práctica de cateos, teniendo como objetivo preservar el objeto del proceso, garantizar medios de prueba y tutelar los derechos del ofendido.

Asimismo, se otorga al Ministerio Público, la facultad discrecional de abstenerse de Ejercitar la Acción Penal, si no comprueba el cuerpo del delito y una probable responsabilidad, o alguno de los dos elementos, la cual tendrá efectos definitivos.

### 7.9 La intervención del Ministerio Público Federal en el Proceso Penal.

Una vez que el Ministerio Público Federal ha comprobado el cuerpo del delito y acreditado la responsabilidad, se dá inicio al proceso penal, previa consignación ante el órgano jurisdiccional, ante el cual se desenvolverá como parte procesal y tendrá como funciones básicas: solicitar las órdenes de aprehensión, comparecencia, cateos y exhortos; para lo cual aportará los elementos de prueba que tienen como objetivo, definir los hechos delictuosos y la individualización de la presunta responsabilidad; se preve incluso que el ofendido coadyuve con el Ministerio Público, en lo relativo a la reparación de daños.

Aspecto relevante de la intervención del Ministerio Público Federal en el proceso penal, lo constituye la facultad que le otorga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de impugnar las sentencias penales definitivas que causan agravio a los intereses jurídicos de la sociedad.

En el capítulo siguiente tratamos la incidencia de la simplificación administrativa en la Procuraduría General de la República, específicamente en lo que se refiere a la reforma jurídica, de la cual surgió la nueva Ley Orgánica de la Dependencia y el Reglamento de la misma.

Estos instrumentos jurídicos introdujeron nuevas orientaciones en la Institución, entre las cuales figura precisamente el establecimiento de las bases jurídicas para la desconcentración administrativa, mediante órganos llamados Delegaciones de Circuito que cubren totalmente el territorio nacional.

**CAPITULO IV**  
**LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA**  
**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

# CAPITULO IV

## LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

1. Naturaleza del Proceso Simplificador.
2. Incidencia de la Reforma Jurídica y Simplificación Administrativa.
  - 2.1 Incidencia de la Reforma Jurídica de 1983, en la Simplificación Administrativa.
3. Evolución del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
  - 3.1 El Reglamento de 1984.
  - 3.2 El Reglamento de 1985.
  - 3.3 Reformas de julio de 1986.
  - 3.4 El Reglamento de 1988.

## CAPITULO IV

### LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

#### 1. Naturaleza del Proceso Simplificador.

Entendemos a la Simplificación Administrativa, como un proceso permanente y dinámico, que tiene antecedentes en la llamada "Reforma Administrativa" que impulsaron los gobiernos de los Presidentes Echeverría Alvarez y López Portillo. En este sentido, el proceso de simplificación es una continuación de las acciones gubernamentales para mejorar los servicios públicos y modernizar las estructuras administrativas a las nuevas circunstancias de la dinámica social, política y económica.

Sin embargo, cabe reiterar que el proceso actual tiene características singulares, que podemos resumir en lo siguiente:

La simplificación reviste importancia política y administrativa para el Estado contemporáneo, mediante ésta "...se pretende ofrecer soluciones a la urgente

necesidad de mejorar y facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública, mediante la simplificación de trámites y procedimientos, como una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que propician conductas inconvenientes al interés público, impulsar la descentralización y desconcentración administrativa, a fin de radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, a fin de propiciar agilidad y economía en la actividad administrativa ".(1)

El proceso simplificador en la Procuraduría General de la República, adquiere características singulares, en virtud de la naturaleza de las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas la Institución, es decir, el servicio público de procuración e

(1) *Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas. Diario Oficial de la Federación, 8 de agosto de 1984, p. 5.*

impartición de justicia del orden federal.

Cabe anotar que, con anticipación a la emisión del Acuerdo del Ejecutivo Federal, por el que se ordena ejecutar el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de agosto de 1984, en la Dependencia se ejecutaron acciones desde 1983, que se orientaron al cumplimiento de las disposiciones del citado acuerdo, como se verá más adelante.

La naturaleza del proceso simplificador en la Procuraduría General de la República, halla su fundamento en el artículo quinto del acuerdo arriba citado, el cual indica que "...las Dependencias, cuando las soluciones así lo requieran, deberán preparar de manera oportuna, y en los términos legales respectivos, las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente, y proponerlas al Ejecutivo Federal. Cuando se trate de disposiciones jurídicas que no revistan formalmente el carácter de Leyes, el titular del Ejecutivo, en su caso, expedirá los reglamentos, acuerdos o decretos que propongan las propias

Dependencias "(2).

El contenido del artículo citado, precisa la forma de ser de la simplificación en la Procuraduría de la República, en virtud de que ésta tiene como fundamento la legislación, pues las atribuciones asignadas por mandato constitucional a este órgano, le ordenan vigilar la constitucionalidad y legalidad, así como cuidar el estado de derecho, facultades que se encuentran reguladas por un sistema normativo concerniente a la procuración e impartición de justicia, en consecuencia, las acciones que con el fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos, trámites y sistemas de trabajo, tienen como sustento la legislación sobre procuración e impartición de justicia, la que requiere de permanente actualización para ajustarse a la dinámica de la vida social.

## 2. Reforma Jurídica y Simplificación Administrativa.

El aspecto de la procuración e impartición de justicia y seguridad pública, durante el período de gobierno del Presidente De la Madrid, se consideró una prioridad del

(2) *Ibid.*, p. 6.

desarrollo nacional, es por ello, que desde el inicio de su gestión y en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se planteó como objetivo central, revisar en forma permanente y global, la legislación federal sobre la materia, para adecuarla a las necesidades sociales, entre las cuales sobresale, precisamente la racionalización y simplificación de procedimientos judiciales y administrativos para lograr una pronta y eficaz prestación del servicio público a cargo de la Dependencia.

Asimismo, se señala en el citado documento que "...las cambiantes condiciones de la vida moderna, que plantean nuevos problemas cuantitativos y cualitativos, han vuelto a menudo inoperantes e ineficientes las normas y los procedimientos tradicionales en materia de prevención, procuración y administración de justicia, especialmente aquellos grupos de población económica y socialmente menos favorecidos, y han determinado frecuentes cuestionamientos, inquietud, desconfianza y desigualdad en torno a la impartición de la justicia..."(3).

(3) *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988...*, Loc. cit., pp. 63-64.

No obstante las constantes reformas introducidas al sistema jurídico, debido a la dinámica y complejidad de la vida social, el "...derecho actual parece haber quedado rezagado, al menos en algunas de sus ramas... Esto sustenta la necesidad de que el Gobierno Federal atenderá, dentro del ámbito de su competencia, de realizar una completa revisión del orden jurídico vigente "(4).

Entre los problemas que sobresalen en este ámbito del desarrollo nacional, se hace mención a "...procedimientos y normas a menudo desconocidas para la generalidad de los habitantes del país, sistemas complejos y formalistas, tecnicismos excesivos, escaso número de órganos de justicia en proporción al volumen de los asuntos que deben atender, selección, formación y actitudes deficientes por parte de muchos servidores públicos, estrechez presupuestal, equivocados conceptos sobre el alcance y las limitaciones individuales y sociales de la función de justicia, son, entre otros, algunos de los obstáculos sobresalientes que prevalecen en este sector "(5).

---

(4) *Ibid.*, p. 63-64.

(5) *Ibid.*, p. 64.

**2.1 Incidencia de la Reforma Jurídica de 1983, en la Simplificación Administrativa.**

La Reforma Jurídica, tuvo su razón de ser en la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública de 1983, ésta se orientó fundamentalmente a conocer el interés de la comunidad, acerca de las diversas necesidades y problemas referidos con dicha materia.

La consulta generó reformas a diversos ordenamientos de aplicación federal, cuyo propósito fue actualizar leyes sustantivas y procedimientos, que se traducen en gran medida, en acciones de simplificación del sistema de procuración de justicia federal. Asimismo se efectuó la concertación de esfuerzos entre los poderes del Estado Mexicano, en virtud de la naturaleza pluricompetencial y de responsabilidad compartida que posee el servicio de procuración e impartición de justicia federal.

El contenido genérico de la reforma jurídica, fue y es, el de cumplir y reforzar, en estricto sentido, a la norma constitucional, lo que se

traduce inmediatamente en la protección y cuidado de los derechos sociales e individuales para que la convivencia social se desarrolle en paz y en el marco del Estado de Derecho.

Las reformas que se promovieron a diversos ordenamientos jurídicos, que tienen vinculación directa con las atribuciones que constitucionalmente corresponden al Ministerio Público Federal y al funcionario que lo preside, se propusieron revisar la legislación para actualizarla y adecuarla a las demandas sociales, lograr una ordenación y depuración de normas obsoletas, cuya renovación era necesaria para el mejoramiento del servicio de procuración de justicia, dentro del ámbito que compete a la Dependencia.

De esta manera, se promovieron durante el período gubernamental 82-88, sucesivas reformas a diversos ordenamientos jurídicos, entre los que destacan: La Constitución General de la República de 1917; el Código Penal para el Distrito Federal, en materia del Fuero Común y para toda la República, en materia de Fuero Federal; Código Federal de

Procedimientos Penales; Ley de Amparo; Código Federal de Procedimientos Civiles; Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; Ley de Vías Generales de Comunicación; Ley de Extradición Internacional; Ley General de Bienes Nacionales; Ley Federal del Trabajo; Ley General de Información y Estadística; Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados; Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento; Acuerdos y Circulares del Procurador General de la República, que norman distintas materias referidas al ámbito de acción de la Dependencia.

Las reformas promovidas a las leyes enunciadas, incorporan cabalmente los propósitos y objetivos de la simplificación administrativa, al evitar el empleo de facultades discrecionales y precisar debidamente, conforme a la Ley, las funciones del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal, como órganos al servicio de la justicia.

Las propuestas captadas durante la multitudinaria Consulta Nacional, fueron incorporadas en las reformas a las leyes enunciadas, por lo que

señalaremos de manera genérica, las proposiciones vertidas en las diversas materias que conforman el amplio campo de la procuración e impartición de justicia y la seguridad pública.

En el ámbito de la justicia penal, "...se estimó que para obtener una legislación actualizada y acorde con la realidad mexicana, es indispensable llevar a cabo... reformas de carácter constitucional penal, de procedimientos penales, de orden penitenciario y la relativa a menores infractores "(6).

Asimismo, se determinó "...la necesidad de fijar, exhaustiva y debidamente, las funciones del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que garanticen la libertad ante la posible arbitrariedad y el abuso; de otorgar una adecuada defensa al imputado desde la etapa preprocesal, alcanzándose en esta forma, una de las más caras aspiraciones del Constituyente de 1917; de ampliar en beneficio de una adecuada justicia, el término

(6) Porte Petit, Celestino, "Conclusiones de la Comisión de Justicia Penal", en la Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia (Ediciones de la Procuraduría General de la República, México, D.F., 1984), p. 20.

de 72 horas fijado para dictar el auto de formal prisión; de reformar y actualizar los requisitos para la obtención de la libertad provisional, y de asegurar la efectiva separación de hombres y mujeres en todos los lugares de detención "(7).

En el marco del Proceso Penal Federal, mediante reformas sucesivas al Código Penal y Código Federal de Procedimientos Penales, se ha procurado "...asegurar una efectiva intervención del ofendido, a partir de la averiguación previa y darle la necesaria protección de sus intereses, así como agilizar y acelerar el proceso penal en bien de la justicia "(8), en virtud de que corresponde al Ministerio Público Federal, realizar una efectiva defensa social para vigilar la constitucionalidad y legalidad del proceso y cuidar los derechos e intereses de las partes que intervienen en el proceso penal federal.

Cabe anotar "...que el congestionamiento de nuestros centros de detención preventiva, se deriva

(7) *Ibid.*, p. 20.

(8) *Ibid.*, p. 20.

principalmente del ineficiente y lento sistema procesal-penal, que origina resultados de evidente injusticia "(9), razón por la cual se plantearon como urgente necesidad, reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, entre las que sobresalen de manera relevante, entre otros, la realizada al artículo 152, con la que se dá apertura al procedimiento sumario.

La reforma señala que en "...el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, el juez resolverá la apertura del procedimiento sumario, en el que se procurará agotar la instrucción dentro de 15 días, si se encuentra en los siguientes casos: que sea flagrante delito; que exista confesión rendida ante autoridad judicial o ratificación de ésta; que el delito no exceda el término medio aritmético de cinco años de prisión "(10), mediante esta reforma se amplían los alcances del procedimiento sumario, para incluir los procesos que se siguen por delitos que reúnen las características antes mencionadas; lo que representa un claro avance en términos de

(9) *Ibidem.*, p. 20.

(10) *Reformas al Código Federal de Procedimientos Penales, Diario Oficial, 27 de diciembre de 1983.*

simplificación en la impartición de justicia, al permitir la resolución de una gran parte de los asuntos radicados en los juzgados del Poder Judicial Federal, que reúnan esas características.

Con esta idea que anima la simplificación administrativa, "...se promovió la adición del artículo 152 bis, que crea el procedimiento sumarísimo, es decir, más breve que el sumario, aplicable a los casos en que se ha dictado auto de formal prisión o de sujeción a proceso y ambas partes se conforman con él, siempre que el juez no estime necesario practicar otras diligencias, procederá a dictar resolución, citando a audiencias dentro de los 10 días siguientes de cerrada la instrucción "(11). Esta trascendente reducción de los plazos procesales, se llevó hasta lo razonable y posible, sin lesionar las garantías fundamentales de las partes.

Del paquete de reformas promovidas en 1983 y 1984 al ordenamiento que se comenta, se observan

---

(11) *Ibidem.*

considerables avances en términos de simplificación administrativa, la cual por su naturaleza jurídica, refleja que las acciones en este sentido, se orientaron a proporcionar seguridad jurídica a las partes que intervienen en el proceso penal federal, en algunos casos implicaron una reducción de trámites o pasos que deben realizar los ciudadanos; en otros si bien no se reducen pasos, éstos se hacen más ágiles, al introducir cambios organizativos y en la técnica jurídico administrativa, que facilitan el procedimiento, asimismo, proporcionan una mayor transparencia a la administración de justicia penal.

A manera de ejemplo, veamos las siguientes reformas al Código Federal de Procedimientos Penales:

El Artículo 2, fracción I determina que la Policía Judicial Federal podrá recibir denuncias sólo cuando por las circunstancias del caso, no pueden ser formuladas directamente ante el Ministerio Público. Así, se elimina el vicio de presentar denuncias ante la Policía Judicial Federal o demás auxiliares. Con esta acción se brinda mayor seguridad jurídica a los particulares y a la

colectividad en general.

La fracción I del artículo 44, introdujo el criterio de fijar el monto de las multas impuestas como medios de apremio, en días de salario mínimo. La reforma en cuestión evitará la irracionalidad y la obsolescencia de este artículo y consecuentemente, dará por resultado la actualización permanente de la cuantía de la multa.

Por su parte, la fracción III del mismo artículo 44, reduce a 36 horas el tiempo que puede durar el arresto administrativo. Así, en el nuevo texto se patentiza el estricto respeto a la garantía consagrada en el artículo 21 Constitucional que limita el arresto a un máximo de 36 horas; y por otra parte, se pone de manifiesto que la Procuraduría General de la República, al llevar a cabo la revisión permanente de las leyes, cumple con la función de vigilar la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.

Además, con esta reforma se beneficia enormemente a la persona que recibe la medida de apremio y a la sociedad, pues anteriormente un sujeto podía dejar

de producir durante 15 días y en ocasiones, hasta perdía su empleo, por el contrario, ahora nada de esto acontece.

El artículo 61 faculta al Ministerio Público para solicitar la práctica de cateos, aún cuando no se haya ejercitado la acción penal. Con esta disposición se agiliza la integración de la averiguación previa, lo que permitirá hacer más expedito el procedimiento por falta de los elementos probatorios para definir la situación jurídica.

Conforme al nuevo artículo 118, al recibirse una denuncia o querella, deberá verificarse que reúna los requisitos señalados en la Constitución, para el ejercicio del derecho de petición, y en su caso, hacer las prevenciones necesarias. De tal forma se elimina el paso de que el Ministerio Público deba citar al denunciante o querellante para que aclare su denuncia o querella, a fin de darle inmediato curso legal, situación que implica ahorro considerable de tiempo.

La reforma al artículo 128, introduce el derecho a la defensa desde la averiguación previa, prerrogativa que anteriormente no se les concedía a los indiciados, lo cual hacía nugatoria la garantía constitucional sobre el derecho a la defensa en todas las etapas del procedimiento. Además, esta medida también hace manifiesta la atribución de la Procuraduría, de vigilar la observancia de los principios de legalidad y constitucionalidad. Por otra parte, permite que se agilice la investigación de los hechos constitutivos de delito, ya que le facilita al Ministerio Público la obtención de pruebas de descargo, por conducto del defensor.

En el artículo 135 se amplía el universo de personas que pueden ser favorecidas con la obtención inmediata de su libertad caucional, durante la averiguación previa. Antes de la reforma, solamente se podía obtener dicha libertad por delitos de imprudencia, ocasionados con motivo del tránsito de vehículos; actualmente esta posibilidad se extiende a los inculpados de cualquier delito no intencional o culposo. En esta forma se cancela la posibilidad de que las personas

estén detenidas en forma innecesaria, obteniéndose más agilidad y transparencia en la impartición de justicia.

La fracción V del artículo 137, legitima al Ministerio Público para no ejercitar acción penal cuando se demuestre plenamente que el 94 inculpado actuó en circunstancias que excluyen su responsabilidad penal. Así se evita causar injustas molestias a quienes de ninguna forma deben ser considerados como responsables de un delito. Por otra parte, garantiza la seguridad jurídica del indiciado sin lesionar los intereses del afectado, pues dicha actuación se llevará a cabo sólo cuando exista prueba plena de las circunstancias mencionadas.

El artículo 146 inserta la obligación para el Ministerio Público Federal, en la averiguación previa y en la instrucción de observar las circunstancias peculiares del inculpado, a efecto de motivar los señalamientos y peticiones, tanto al ejercitar acción penal como al formular conclusiones tendientes a una justa individualización de la pena.

En el artículo 402 se precisan las medidas que deben tomarse para garantizar la reparación del daño, con lo que se proporciona una mayor protección a la economía del ofendido y proporciona una defensa social más eficaz; ésto significa una mejor tutela a los intereses sociales de justicia; por otra parte, soslaya trámites inútiles y costosos, como sería el de acudir ante autoridades civiles para tramitar el pago de los daños mencionados.

Según la reforma al artículo 424, cuando el Ministerio Público solicite la libertad por desvanecimiento de datos, el juez no podrá negarla en los supuestos de: Hechos no constitutivos de delito; que el inculpado no participó en la comisión del delito que se persigue; que la pretensión punitiva esté legalmente extinguida, o bien, que exista en favor del inculpado una causa excluyente de responsabilidad. Lo anterior proporciona seguridad jurídica para el procesado que se encuentre en alguno de los supuestos mencionados, al permitir que se resuelva, en forma inmediata su situación, además, previene que se prolonguen en el tiempo situaciones injustas.

La adición del artículo 133 bis, que introduce el arraigo, decretado por el Juez a petición del Ministerio Público Federal, posibilita una mejor y más pronta integración de la averiguación previa, ya que con ello, la autoridad investigadora podrá allegarse mayores datos que le proporcionará el propio indiciado.

Mediante la adición de un segundo párrafo del artículo 165, se indican las situaciones, autoridades y requisitos bajo los cuales se pueden solicitar las constancias de los antecedentes penales, hecho que pretende evitar la estigmatización de los individuos y suprimir molestias innecesarias inferidas a los ciudadanos, limitando la expedición de esas constancias para evitar los abusos que anteriormente su suscitaban.

El nuevo texto del artículo 181 permite el aseguramiento no sólo de la marihuana, sino también de otros estupefacientes y psicotrópicos, y autoriza al Ministerio Público a darles un destino legal útil o destruirlos cuando esto no es factible. Esta última disposición, además de dar seguridad a la sociedad, anula los riesgos y gastos

superfluos que implicarían su almacenamiento, conservación y vigilancia.

La reforma del artículo 204 prescribe las medidas que deben tomarse para evitar que el funcionario federal o local, a quien se le sigue un proceso se substraiga a la acción de la justicia. Esto garantiza el cumplimiento de los fines del procedimiento, para que se descubra la verdad real y que se aplique la pena.

En el artículo 245 se introduce la modalidad de que los servidores públicos de alta jerarquía, que hayan sido testigos de un hecho delictivo, puedan acudir ante la autoridad respectiva a declarar, sin esperar a que ésta se traslade a su domicilio u oficina o a que se lo soliciten por escrito. De esta manera, se le dá mayor agilidad al procedimiento penal, con el consiguiente ahorro de tiempo.

Dentro de las Reformas promovidas en 1984, cabe destacar las siguientes:

El artículo 27 bis, subsana el problema que subsistía en el Código Federal de Procedimientos Penales, consistente en la falta de precepto legal expreso en materia de nulidad de actos. La reforma incluye la figura jurídica de la nulidad al disponer que un acto jurídico-procesal es nulo cuando carezca de alguna de las formalidades esenciales que previene la Ley, cuando se cause perjuicio a los involucrados en el proceso; la nulidad de una actuación acarrea la anulación de las subsecuentes y comprende exclusivamente los actos que precisamente deriven del acto anulado. El nuevo precepto les proporciona a las partes, la seguridad de que en el proceso se respetarán todas las reglas conducentes a la obtención de la verdad material, a fin de que pueda recaer una sentencia justa.

Para lograr lo anterior, se señala un procedimiento que se sustancia conforme a las reglas de los incidentes no especificados. Ello implica un mayor cuidado en las actuaciones para cumplir con las formalidades esenciales que contempla la ley y no da margen a problemas posteriores e injusticias como la de tener que decretar la libertad de

personas responsables de hechos delictivos, entorpeciendo de esa forma la administración de justicia.

Los artículos 142 y 398 bis tienden a erradicar la lentitud o falta de actuación del órgano juzgador. A través de estas reformas el legislador subsana el grave problema que se presentaba cuando se ejercitaba acción penal sin detenido, y los jueces no radicaban los expedientes, o bien, retardaban el libramiento de las órdenes de aprehensión o comparecencia solicitadas, lo que propiciaba una lenta administración de justicia; ahora el Ministerio Público tiene el recurso de queja ante el Tribunal Unitario de Circuito. Si dicho recurso es fundado, el superior en grado requerirá al inferior para que cumpla con la obligación a que se refiere el artículo que se comenta, lo que redunda en una simplificación de trámites y diligencias.

En el artículo 152 se precisa que la apertura del procedimiento sumario, se resolverá en el mismo auto de formal prisión o de sujeción a proceso, y no por separado. Con la reforma se ahorra tiempo y pasos ociosos.

En el artículo 207 se puntualiza que al realizar una inspección, ya sea de personas, objetos o hechos, debe estar presente el Ministerio Público cuando se está en el período de averiguación previa, o el juzgador si se está en proceso, bajo pena de nulidad de esa diligencia, en caso de ausencia de estos servidores públicos. La reforma tiene como finalidad garantizar el principio de inmediates en la obtención de datos, antes de que puedan perderse o deteriorarse los indicios, asimismo, fortalece la seguridad de que las pruebas sean observadas, seleccionadas y obtenidas directamente por las personas que tienen mayor aptitud de observación y selección, y que serán las mismas que posteriormente habrían de valorarlas con la objetividad de quien sí las tuvo a la vista; disminuyendo así apreciaciones erróneas derivadas de obtenciones probatorias indirectas.

El nuevo texto del artículo 291 corrige la falta de solución, existente en el anterior, respecto a los casos en que se omitía la formulación de conclusiones por parte del Ministerio Público. Ahora se indica que el Juez del conocimiento informará al Procurador General de la República

acerca de la omisión, y así, el Procurador ha de formularlas u ordenar su formulación, con lo que se garantiza la defensa de los intereses del ofendido, y se asegura el cumplimiento de la finalidad procesal y la aplicación de las penas, y en su caso, de las medidas de seguridad debidas.

Derivado de la Consulta Nacional, "...se consideró el importante problema de la penalización y despenalización de ciertas conductas; es decir, determinar cuáles deben ser o no merecedoras de sanción, ya sea suprimiéndolas, o bien, reglamentándolas en otros ordenamientos jurídicos. Reduciéndose con ello el abrumador trabajo de los tribunales judiciales y evitando, en su caso, el indebido hacinamiento en los centros de reclusión, con la consiguiente disminución del gasto público por parte del Estado, que podría ser destinado a obras de mejoramiento social "(12).

En lo relativo "...a la penalización, es conveniente indicar la imprescindible inclusión de determinados tipos penales para proteger

(12) *Porte Petit, Celestino, op. cit., p. 21.*

preponderantes intereses nacionales, como la ecología y el medio ambiental, evitando su deterioro y consecuencias irreparables "(13).

Asimismo, se propuso a partir de la consulta de 1983, que dadas las transformaciones que el fenómeno económico va experimentando, se sugirió el fortalecimiento del capítulo correspondiente a los delitos previstos en esta materia, orientada la nueva postura, hacia una mayor y más eficaz protección de la economía nacional.

Producto de la consulta, fueron los avances logrados en la reducción o agravación de las sanciones en casos singulares y en sus justos límites, a determinados delitos cuya gravedad genera malestar social e individual, tal es el caso, de la violación, el secuestro, la exigencia sexual como medio para obtener empleo y otras prestaciones.

También se formuló como imperativo que con apoyo en las recomendaciones de la política criminal, se

---

(13) *Ibidem.*, p. 21.

deben "...admitir eficaces sustitutivos de la pena de prisión, como el tratamiento en libertad, la semilibertad, la multa, el trabajo en beneficio de la colectividad o de las instituciones estatales, la suspensión condicional de la pena, sustitutivos que traen consigo, por otra parte, indudables beneficios al imputado, a su familia, a la sociedad y al Estado; ampliándose el campo de las medidas de seguridad, que están orientadas a conseguir la reincorporación del delincuente, avanzando con ello un importante paso en la lucha contra el delito "(14).

En materia de Amparo, se emitieron importantes propuestas en el marco de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, las que derivaron en reformas a numerosos preceptos de la Ley de Amparo y del Poder Judicial Federal.

Las reformas derivadas se orientan al cumplimiento de las ideas externadas en las diversas ponencias expuestas sobre la materia.

(14) *Ibidem.*, pp. 21-22

Entre ellas figuran la relativa a "...la agilización del procedimiento en materia de amparo... (asimismo) se solicita el aumento del número de tribunales colegiados o de juzgados de distrito, así como la ampliación de su competencia territorial, por considerar que los actuales son insuficientes para resolver el gran número de juicios de amparo que se someten a su conocimiento. En esta dirección se ha destacado la necesidad de continuar la tendencia... de restringir la competencia de la Suprema Corte de Justicia a los juicios de amparo en los cuales se plantean cuestiones de verdadera importancia constitucional y nacional, dejando los restantes a la resolución de los tribunales colegiados de circuito "(15).

La necesidad de actualizar y perfeccionar la legislación en materia de amparo, llevó a generar reformas a la Ley de la materia, en virtud de que el juicio de garantías, es la máxima institución procesal en nuestra legislación.

(15) Flx Zamudio, Héctor, "Conclusiones de la Comisión de Amparo", en La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. (Ediciones de la Procuraduría General de la República, México, D.F., 1984), p. 18.

El sentido general de los cambios observados en esta materia tienen especial importancia, en virtud de que corresponde a la Institución del Ministerio Público Federal, una alta responsabilidad en esta materia, consistente en la vigilancia activa e indeclinable de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.

Mediante el juicio de amparo, se expone una de las tareas más relevantes del Ministerio Público Federal, en el Estado de Derecho, y más aún a través de éste, se concreta la función de "Representante Social", al velar por la protección efectiva del interés público y social.

Las reformas en este aspecto se han orientado a agilizar e imprimir dinamismo a la intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo, reforzando al efecto el papel del Procurador General de la República, cabeza del Ministerio Público Federal, para que se insista en la protección efectiva del interés público y social, y en la promoción de la estricta observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.

En un afán simplificador, introducido por las reformas de 1983, se señaló que la intervención del Ministerio Público Federal, deberá efectuarse en aquellos juicios que revistan importancia pública, social y jurídica.

Las reformas en la materia que se comentan, introdujeron orientaciones generales tendientes a agilizar y reforzar el juicio de amparo, actualizaron diversos artículos de la ley citada que resultaban anacrónicos o contradictorios, incorporando criterios jurisprudenciales importantes e instrumentando bases permanentes que no requieran de constantes modificaciones a las sanciones pecuniarias.

Asimismo, se clarifican y hacen transparentes los trámites en la presentación de las demandas, la toma de conocimiento de ellas por los tribunales, se favorece el sistema probatorio, lo que ha permitido una mejor colaboración entre Ministerio Público Federal y los órganos judiciales, para la mejor atención de los juicios de amparo.

En el orden interno se emitieron disposiciones del C. Procurador General, en congruencia con las reformas introducidas en la materia de amparo, con tal motivo se emitió la Circular Número 1/84, en la cual se señalaba que la más elevada función a cargo de la Procuraduría General de la República y de los funcionarios correspondientes es "...su prioritaria misión constitucional y legal, reside en la vigilancia activa, resuelta e indeclinable de la observancia de los principios de constitucionalidad y legalidad.

Esta actividad se manifiesta en forma específica y principal, a través de la presencia y actuación del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo, en los que aquél representa un interés social jurídicamente relevante, al que debe atender con objetividad y dedicación; el interés de la juridicidad, que caracteriza al Ministerio Público como auténtico Representante Social en el marco del Estado de Derecho "(16).

(16) Circular 1/84, relativa a Instrucciones Generales, compilada en Manual de Acuerdos y Circulares de la Procuraduría General de la República. p. 66.

Asimismo, se señala que "...es preciso restituir a la Institución el ejercicio de su elevada encomienda en materia de amparo, actividad que requiere y amerita la mayor atención por parte del Ministerio Público Federal "(17). En virtud de que el amparo, es el supremo medio de preservación del Estado de Derecho.

En la misma fecha, se publicó en el Diario Oficial, el Acuerdo 3/84, referente a la intervención del Ministerio Público Federal en materia de amparo; en éste se destaca la participación del Ministerio Público Federal como parte activa y regulador del procedimiento de amparo; en custodia del interés público y social, mediante la oportuna interposición de recursos y formulación de pedimentos.

En el ordenamiento que se comenta, se señalan las obligaciones de los Agentes del Ministerio Público Federal, de impedir que los expedientes se queden paralizados, así como vigilar que no se archiven sin que la sentencia quede enteramente cumplida.

(17) *Ibidem.*, p. 56.

La medida está orientada, a evitar que se acreciente el número de expedientes sin resolución del órgano jurisdiccional y la aglomeración de trabajo excesivo e inútil (18), lo que en términos de simplificación administrativa, implica que los asuntos en trámite, sean oportunamente atendidos.

En continuación a las acciones para el fortalecimiento de la intervención del Ministerio Público Federal, en el juicio de garantías, se emitió el "Manual para la Intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo", mediante el que se pretende auxiliar en la práctica a los Agentes del Ministerio Público Federal, respecto de su intervención en el citado juicio. Entre los beneficios que a grandes líneas se pueden derivar de este documento, está el mayor dinamismo que se imprimió a la participación de la Institución en esta materia, a fin de eliminar la inmovilidad que venía imperando y que se manifestaba en situaciones de abstención, al grado

(18) Acuerdo 3/84, relativo a la "Intervención del Ministerio Público Federal en Materia de Amparo", compilado en Manual de Acuerdos y Circulares vigentes de la Procuraduría General de la República, pp. 87-92.

de que los Agentes del Ministerio Público Federal, inclusive mediante la utilización de un sello de goma, daban a conocer su no participación en el citado juicio, lo que propició el descrédito ante las autoridades jurisdiccionales y ante la opinión pública, por no acatar el mandato constitucional encomendado. "...por ello, se prohíbe el uso de sellos que manifiesten una abstención general del Ministerio Público en un asunto "(19).

En materia de justicia administrativa, dentro de las conclusiones emitidas por la comisión respectiva, cabe destacar las siguientes:

Primeramente, la comisión define la justicia administrativa, como aquéllos "...sistemas administrativos o jurisdiccionales orientados a la prevención y solución de conflictos, litigios y controversias "(20).

De importancia destacada es la propuesta en el sentido de incorporar a "...nuestro sistema

(19) *Ibidem.*, p. 90, punto tercero, segundo párrafo

(20) Carrillo Flores, Antonio. "Conclusiones de la Comisión de Justicia Administrativa, en la Reforma Jurídica en 1983 en...", *Op. cit.*, p. 30.

Jurídico ... la Institución del "ombudsman", que con ése o con otros nombres, ha venido extendiéndose en los sistemas jurídicos, tanto de occidente como incluso de los países socialistas. En México tenemos un antecedente valioso en la Ley promovida por Ponciano Arriaga en San Luis Potosí, en 1847, sobre los Procuradores de Pobres "(21)

"...El ombudsman, nombre sueco, supervisa, a petición de un quejoso, o aún de oficio, la acción de autoridades estatales y paraestatales, para procurar que mediante una intervención informal y rápida, se corrijan ilegalidades o arbitrariedades, tutelando así los intereses privados y también contribuyendo a mejorar la prestación de los servicios públicos "(22).

La necesidad de mejorar el servicio público, así como facilitar la relación de la Dependencia con los particulares, llevó a incorporar la figura y función del "ombudsman", a la nueva Ley Orgánica de

(21) *Ibidem.*, p. 30.

(22) *Ibidem.*, pp. 30-31.

la Procuraduría General de la República de 1983, pues "...al presentar al Congreso de la Unión la Iniciativa de nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República... se propone otorgar al pueblo los medios para hacer valer frente al Gobierno, sus legítimos intereses; la exposición de motivos lo confirma al expresar que una constante experiencia permite observar que los particulares recurren a la Procuraduría General de la República o a los Agentes del Ministerio Público Federal encuadrados en ésta, planteando asuntos cuya atención incumbe, en rigor, a otras autoridades.

Evidentemente, la Procuraduría no puede resolver por sí misma los problemas que exceden su competencia, pero tampoco puede ni debe desatender las quejas que recibe y frustrar con ello, las expectativas de justicia, en amplio sentido de la población "(23).

Esta figura y función, de suma trascendencia social y jurídica como se ha mencionado, quedó

(22) López Bernal, Manuel, "Política de Control Interno y Ombudsman en la Procuraduría General de la República", En La Reforma Jurídica de 1983 en la ..., Op. cit., p. 533.

incorporada en la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. De esta forma, el artículo 3, referente a las atribuciones del Ministerio Público Federal, en particular la referida con la vigilancia de la constitucionalidad y legalidad, señala conforme a la fracción III, segundo párrafo, que "...cuando los particulares presenten al Ministerio Público, quejas del orden federal, aquel las pondrá en conocimiento de la autoridad a la que corresponda resolver y podrá orientar al interesado, sobre la atención que legalmente corresponde al asunto de que se trate "(24).

Respecto de esta innovación en la Ley Orgánica arriba citada, el Dr. Sergio García Ramírez precisa que "...una facultad de suma trascendencia se ha incorporado a las que la nueva Ley Orgánica reúne en el conjunto de vigilancia de los principios de constitucionalidad y legalidad a saber; la recepción de quejas formuladas por particulares, que no constituyen delitos del orden federal, sea

(24) García Ramírez, Sergio., "La Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en la Reforma Jurídica de 1983..., p. 481.

que dichas quejas se hagan en contra o con respecto a órganos de la Procuraduría General, sea que se produzca en relación con otras autoridades, que en la especie pueden ser federales o locales "(25).

En tal hipótesis, es obligación del Ministerio Público actuar, no abstenerse. Empero, obviamente carece de atribuciones de imperio sobre las autoridades contra las que se enderece la queja, o la instancia del particular. Por eso, su quehacer se contrae a poner formalmente la queja o la instancia en conocimiento de la autoridad competente y a orientar legalmente al particular sobre la atención que proceda, sin que ello apareje, en modo alguno, que se constituya en representante o en gestor oficial del quejoso.

La introducción de esta facultad, en adición a las que tradicionalmente tiene encomendadas el Ministerio Público de la Federación, tiene impacto y trascendencia para mejorar la atención "...a los particulares, fuera de las sedes administrativa y jurisdiccional regulares; adopta también, el

(25) *Ibidem.*, p. 481.

carácter no imperativo de la gestión del Ministerio Público "(26).

En suma, es un avance importante "...hacia un nuevo horizonte de tutela a derechos individuales, que en esta forma inicia la Ley Orgánica de la Procuraduría General "(27).

### 3. Evolución del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El Reglamento de la Ley Orgánica, es un instrumento jurídico administrativo, cuya existencia se preve con la emisión de la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1983.

Cabe anotar que, este ordenamiento anteriormente no existía, debido a que en la Ley de 1974 de la Dependencia, se regulaban los aspectos sustantivos y adjetivos.

La emisión del Reglamento se sustentó en la idea de proporcionar mayor adaptación de la Dependencia, a las

(26) *Ibidem.*, p. 481.

(27) *Ibidem.*, p. 481.

circunstancias políticas, sociales y económicas del momento, de tal forma que estuviera en mejores posibilidades de atender los problemas y demandas sociales en materia de procuración e impartición de justicia, en el marco que legalmente compete a la Procuraduría de la República.

La existencia del Reglamento, implicó un cambio en la técnica normativa seguida anteriormente; asimismo en términos de simplificación administrativa significó un avance sustancial, en virtud de que los aspectos sustantivos, relativos a las atribuciones fundamentales del Ministerio Público Federal y del Procurador General de la República, que precisan los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República, quedaron integrados en la Ley Orgánica, y las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento, quedan contempladas en el nivel reglamentario, por lo que en caso de efectuar reformas o modificaciones a este nivel normativo, no se tiene necesariamente que reformar la Ley Orgánica. Esto permite flexibilidad para que la Dependencia se ajuste a las circunstancias de la vida social, política y económica de la nación y prestar de manera eficaz y eficiente el servicio público de procuración e impartición de justicia.

Cabe reiterar que en el Reglamento se encuentran las disposiciones relativas a la organización de la Dependencia, en éste se reflejan la forma de organización y los grados de diferenciación que han adquirido las atribuciones de la Procuraduría; asimismo, en él se encuentra la definición y distribución precisa de atribuciones y funciones de los órganos sustantivos y administrativos, se define la jerarquía entre las diversas unidades administrativas, y las líneas de comunicación y coordinación, por lo que queda limitado el uso de facultades discrecionales en la Institución.

### 3.1 El Reglamento de 1984

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de marzo de 1984. En este documento se señalan importantes avances para la simplificación administrativa de la Procuraduría General de la República, los que se dan en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en particular, se vinculan a la política de descentralización de la vida nacional, en virtud de la centralización de decisiones y acciones, que hasta antes de la

creación de las Delegaciones de Circuito, imperaban en la Institución.

Para dar respuesta a este apremiante problema, se sientan las bases para la desconcentración administrativa de la Dependencia.

De esta forma, el Capítulo IX relativo a las Delegaciones de Circuito, señala en el artículo 24 que "...las Delegaciones de Circuito son órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, que actuarán con la competencia territorial que determine el Procurador, para el ejercicio de las facultades, que por acuerdo asigne el propio Titular de la Dependencia "(28).

El análisis del modelo de desconcentración adoptado en la Procuraduría de la República, se realizará en el Capítulo V, donde se abundara con mayor detalle al respecto.

(28) "Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", en Informe de Labores 1983-1984, p. 107.

El Reglamento de la Ley Orgánica del 8 de marzo de 1984, señala que la Procuraduría de la República, se integra con los siguientes órganos: (anexo 1)

**Estructura Orgánica 1984.**

- Primera Subprocuraduría
- Segunda Subprocuraduría
- Oficialía Mayor
- Visitaduría General
- Contraloría Interna
- Dirección General de la Policía Judicial Federal
- Dirección General Técnica Jurídica Auxiliar del Procurador
- Dirección General de Comunicación Social
- Dirección General de Control de Procesos
- Dirección General Jurídica y Consultiva
- Dirección General de Averiguaciones Previas
- Dirección General de Control de Estupefacientes
- Dirección General de Servicios Periciales
- Dirección General de Recursos Materiales
- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Recursos Financieros
- Instituto Técnico
- Delegaciones de Circuito

### 3.2 El Reglamento de 1985.

En el año de 1985, se realizó en la Procuraduría General de la República, una profunda reestructuración administrativa, a consecuencia de la política del gobierno federal, orientada al saneamiento de las finanzas públicas, a absorber la baja en el precio de exportación del petróleo, a amortiguar las presiones del elevado servicio de la deuda pública, racionalizar la estructura del sector público, reajustar el gasto público, en particular el gasto corriente.

Este conjunto de medidas dictadas por la Comisión Intersecretarial del Gasto-Financiamiento, en julio de 1985, condujeron a la Institución a un ajuste del presupuesto de servicios personales, adquisiciones y contratos, obras materiales y publicaciones, cancelación o congelamiento de plazas, asimismo se procedió a la desaparición de diversas oficinas de rango superior, la fusión de unidades afines y la disminución del nivel jerárquico y presupuestal de otras, hasta donde la prestación del servicio lo permitió.

Como resultado del ajuste presupuestal, la dependencia se reestructuró totalmente, por lo que se promulgó un nuevo Reglamento el 8 de agosto de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 del mismo mes y año.

La nueva estructura orgánica y funcional de la Procuraduría de la República, quedó de la siguiente manera, y para observar los cambios, haremos una comparación con la estructura anterior: (anexo 2)

ESTRUCTURA ANTERIORESTRUCTURA MODIFICADA

1.- Procuraduría	Procuraduría
2.- Primera Subprocuraduría (área suprimida)	Subprocuraduría
3.- Segunda Subprocuraduría	Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos
4.- Oficialía Mayor	Dirección General Jurídica y Consultiva
5.- Vistaduría General (área suprimida)	Dirección General de Administración
6.- Contraloría Interna	Contraloría Interna
7.- Dirección General de la Policía Judicial Federal (área suprimida)	Dirección General de Procedimientos Penales
8.- Dirección General Técnica, Jurídica Auxiliar del Procurador. (área suprimida)	Dirección de Comunicación Social
9.- Dirección General de Comunicación Social	Direcciones
10.- Dirección General de	Delegaciones de Circuito

**Control de Procesos**

- 11.- Dirección General de Servicios Periciales**
- 12.- Dirección General Jurídica y Consultiva**

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS OPERADOS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA**

ESTRUCTURA ANTERIOR	ESTRUCTURA MODIFICADA	OBSERVACIONES
Primera Subprocuraduría	Subprocuraduría	Area suprimida.- Las atribuciones de la Primera Subprocuraduría, las ejecuta la Subprocuraduría.
Segunda Subprocuraduría	Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.	Area suprimida.- Las atribuciones de la Segunda Subprocuraduría, las ejecuta la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.
<p>Oficialía Mayor</p> <p>Dirección General de Recursos Materiales</p> <p>Dirección General de Recursos Financieros</p> <p>Dirección General de Recursos Humanos y Dirección General del Instituto Técnico</p>	<p>Dirección General de Administración.</p> <p>Dirección de Recursos Materiales.</p> <p>Dirección de Recursos Financieros.</p> <p>Dirección de Recursos Humanos.</p>	<p>Area suprimida.- Las Funciones de la Oficialía Mayor las desempeña la Dirección General de Administración; y las Areas dependientes de aquélla, se convierten en Direcciones de Area. El Instituto Técnico desaparece y sus funciones se subrogan al Instituto Nacional de Ciencias Penales.</p>

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS OPERADOS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA**

ESTRUCTURA ANTERIOR	ESTRUCTURA MODIFICADA	OBSERVACIONES
<p>Visitaduría General</p>	<p>Contraloría Intena</p>	<p>Area suprimida.- Las atribuciones de la Visitaduría General se fusionan a la Cotraloría Interna, en virtud de la semejanza funcional entre los órganos, cuyo ámbito de acción es el control, la evaluación y fiscalización.</p>
<p>Contraloría Interna</p>		<p>La Contraloría Interna es el órgano de control interno y comprende los aspectos sustantivos y administrativos.</p>
<p>Dirección General de Policía Judicial Federal                  Dirección General de Servicios Periciales                  Dirección General de Control de Estupefacientes                  Dirección General de Participación Social</p>	<p>Areas Centrales de la Policía Judicial Federal.                  Dirección de Servicios Periciales.                  Dirección de Control de Estupefacientes.                  Dirección de Participación Social.</p>	<p>Estas Unidades se convierten en Direcciones de Area y se adscriben a la Supervisión General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.</p>

**CUADRO COMPARATIVO DE LOS CAMBIOS OPERADOS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA**

ESTRUCTURA ANTERIOR	ESTRUCTURA MODIFICADA	OBSERVACIONES
Dirección General Técnica Jurídica Auxiliar del Procurador	Dirección Técnica Jurídica.	Area suprimida.- La Dirección General Técnica Jurídica Auxiliar del Procurador, pasa a ser Dirección de Area y se Adscribe a la Dirección General Jurídica y Consultiva.
Dirección General de Comunicación Social	Dirección de Comunicación Social.	Esta Area desciende de nivel jerárquico y en consecuencia, presupuestal.
Dirección General de Averiguaciones Previas Dirección General de Control de Procesos	Dirección de Averiguaciones Previas. Dirección de Control de Procesos.	Estas Areas descienden de nivel jerárquico y presupuestal y se adscriben a la Dirección General de Procedimientos Penales.
Dirección General Jurídica y Consultiva	Ibidem.	Sin cambio en el nivel jerárquico y asume atribuciones y funciones de la Dirección General Técnica Jurídica Auxiliar del Procurador y de la Dirección General de Estudios Legislativos.

### 3.3 Las reformas y adiciones de julio de 1986.

Posterior al ajuste presupuestal de julio de 1985, mediante el cual se efectuó una profunda reestructuración administrativa de la Dependencia, se promovió un paquete de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en aspectos de vital importancia; de esta forma, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1985, reforma los artículos 5, 7, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 21 y 30.

Estos cambios a la Ley Orgánica, condujeron a reformas y adiciones al Reglamento, a fin de mantenerlo actualizado. Tal es el caso de los numerales 10. y 30. párrafo final; 60. fracciones VI y VII; 18, fracción V; 24, fracciones IX y X; 27, fracciones IV y V; se modifica la denominación del Capítulo VII, relativo a las Delegaciones de Circuito y se crea el artículo 27 bis del Reglamento.

El artículo 1º hace referencia a las unidades administrativas que integran la Procuraduría de la

República; a la estructura orgánica de la Dependencia se incorporan las Delegaciones de Procedimientos, que en el marco del programa de desconcentración institucional, se constituyen en órganos desconcentrados, ubicadas en los reclusorios preventivos del Distrito Federal, Norte, Sur y Oriente.

La regulación de estos órganos, se efectuó mediante el Acuerdo 22 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1985.

La adición del artículo 27 bis, precisa que, las Delegaciones de Procedimientos son órganos desconcentrados de la Procuraduría General de la República, que actúan dentro del Distrito Federal con la competencia que determine el Procurador y con las mismas atribuciones de las Delegaciones de Circuito que señalan las fracciones I, IV, V, VI, VII y X.

Por último, se adiciona la fracción IV del artículo 27, la cual señala que es atribución de las Delegaciones de Circuito, autorizar, bajo su más

estricta responsabilidad, los acuerdos de acumulación de averiguaciones, reservas e incompetencias, que formulen los Agentes del Ministerio Público de la zona a su cargo; asimismo, por delegación del Procurador, podrán autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal, previo dictamen del Agente del Ministerio Público Federal Auxiliar del Procurador, salvo en los casos en que el Subprocurador, el Director General Jurídico y Consultivo, el Director General de Procedimientos Penales, el Director Técnico Jurídico, o el Director de Averiguaciones Previas, ejerzan esta atribución.

Se adiciona a esta fracción IV que se comenta, la facultad con que cuentan ahora los Delegados de Circuito, para autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal.

En el mismo sentido, mediante la adición, se delega esta facultad en la Dirección General Jurídica y Consultiva, Dirección General de Procedimientos Penales, Dirección Técnica Jurídica y Dirección de Averiguaciones Previas.

Las reformas operadas en este sentido, tienen gran trascendencia en el marco del Programa de Desconcentración Administrativa, pues anteriormente la resolución en definitiva del No Ejercicio de la Acción Penal, sólo correspondía al Procurador General de la República y al Subprocurador.

La delegación de esta facultad de orden sustantivo, en diversos funcionarios, así como en los Delegados de Circuito, tienen significado profundo para el proceso de simplificación y desconcentración administrativa.

Este aspecto de la delegación de la facultad relativa a la autorización del No Ejercicio de la Acción Penal, se analizará con mayor detalle en el último capítulo relativo al proceso de desconcentración institucional.

#### 3.4 El Reglamento de 1988.

Las diversas reformas a la Ley Orgánica de la Dependencia, implicaron cambios en el plano reglamentario; por lo que se hizo necesaria la

emisión de un Reglamento que incorporara estos cambios. En tal virtud, con fecha 25 de octubre de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Reglamento.

**CAPITULO V**  
**EL PROCESO DE DESCONCENTRACION EN LA**  
**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

# CAPITULO V

## EL PROCESO DE DESCONCENTRACION EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

1. Formas de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.
  - 1.1 La Centralización
  - 1.2 La Descentralización
  - 1.3 La Desconcentración
2. La Política de Desconcentración en la Procuraduría General de la República.
  - 2.1 La situación prevaleciente antes de 1983.
3. El Modelo de Desconcentración en la Procuraduría General de la República.
4. Objetivos de la Política de Desconcentración.
5. Fundamento legal.
6. Las Delegaciones de Circuito, su creación.
7. Funciones sustantivas desconcentradas a los Delegados de Circuito.
  - 7.1 No ejercicio de la acción penal.
  - 7.2 Reserva.
8. Evolución del Proceso de Creación de las

**Delegaciones de Circuito.**

- 8.1 La relación funcional entre Ministerio Público y Poder Judicial Federal.
- 9. Estructura de las Delegaciones de Circuito.
  - 9.1 Subdelegación Técnica.
  - 9.2 Subdelegación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico.
  - 9.3 Subdelegación de la Policía Judicial Federal.
  - 9.4 Subdelegación Administrativa.
- 10. El proceso de creación de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

# CAPITULO V

## EL PROCESO DE DESCONCENTRACION EN LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

### 1. Formas de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo Federal.

El Gobierno para la ejecución de sus fines y su funcionamiento, cuenta con formas de organización política y administrativa; entre las formas de organización administrativa están la centralización, la descentralización y la desconcentración.

Las tres formas de organización aludidas, se hayan jurídicamente reglamentadas, pues "...la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal\*, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso..."(1) y asimismo, se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que las Dependencias del

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 90 (México, D.F., Editores Unidos Mexicanos, 1988) p. 85.  
\* Los términos Paraestatales y Descentralizado, sin sinónimos y se pueden utilizar indistintamente cualquiera de los dos términos (Agregado nuestro).

Poder Ejecutivo Federal, "...podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que le estarán jerárquicamente subordinados..."(2).

### 1.1 La Centralización.

Es una forma de organización administrativa que adopta el Poder Ejecutivo Federal, para cumplir con sus atribuciones constitucionales y que constituyen las "...formas o modos en que se estructuran y ordenan las unidades que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, para lograr una unidad de acción, dirección y ejecución de los fines del Estado "(3).

Es la forma de organización predominante, dentro de las modalidades de organización del Poder Ejecutivo, debido a que este Poder se deposita "...en un sólo individuo, que se denominará

(2) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Art. 17. compilado en: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa (23a. Edición México, D.F., 1990) p. 11.

(3) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo (5a. Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1983), p. 67.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos "(4) y entre sus facultades fundamentales, se encuentran promulgar y ejecutar las Leyes, reglamentarlas para permitir en la esfera administrativa, la exacta observancia de las mismas; la de nombramiento, aunque en este punto cabe hacer notar que esta facultad se circunscribe a los Poderes Ejecutivo y Judicial, ya que los integrantes del Poder Legislativo arriban a sus cargos por elección popular.

Un análisis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado relativo a las atribuciones del Poder Ejecutivo, nos permite determinar que predominan dentro de sus facultades, las que tienen carácter político, sobre las de carácter administrativo, ésto es comprensible, debido a que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y Jefe de Gobierno a la vez, esquema adoptado y reconocido en los regímenes presidenciales, donde se legitima al Jefe del Ejecutivo como poder dominante respecto del Poder Legislativo y Judicial y el hecho de que se

---

(4) Constitución ... op. cit., Art. 80 p. 80.

acumulen facultades políticas y administrativas en el Presidente de la República, acentúa el carácter centralista de la Administración Pública Federal.

Si bien, la Constitución prevé la existencia de órganos administrativos, que apoyarán al Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, dichos órganos son auxiliares, en virtud de que la centralización administrativa "...es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas..."(5), es decir, dentro de la centralización administrativa, se otorga al Ejecutivo todo el poder administrativo.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determina el marco de actuación de cada una de las Dependencias y Entidades que conforman el Poder Ejecutivo Federal, el cual se reserva para con ellas las siguientes facultades:

(5) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo (13a. Edición México, D.F., Editorial Porrúa, 1983, Tomo I), p. 487.

- a) Mando, decisión, nombramiento. Al ser el Ejecutivo Federal la autoridad máxima de la Administración Pública Federal, de él emanarán las directrices a que se sujetarán sus funciones y sus órganos auxiliares están obligados a acatarlas, además, el hecho de que tenga la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores directos, provoca que éstos respondan de los resultados de su gestión, ante el Presidente de la República, aunque "...los Secretarios de Despacho y los Jefes de Departamentos Administrativos, luego de que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos "(6), esta información constituye una ampliación del Informe de Gobierno, que rinde anualmente el Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, por lo cual algunos autores señalan que ésto es un elemento de parlamentarismo inserto en nuestro sistema presidencial, pero en estricto sentido no se puede considerar como

(6) Constitución... op. cit. Art. 93, p. 85.

un acto fiscalizador a las Dependencias del Poder Ejecutivo, por parte del Poder Legislativo; en virtud de que en el sistema parlamentario, el Poder Legislativo controla los Ministerios, sobre los cuales tiene la facultad de nombramiento o remoción de sus titulares, si a su juicio no cumplen adecuadamente las funciones que tienen asignadas, lo que sobrepasa en un momento dado, al Jefe de Gobierno, que es el que tiene la autoridad administrativa.

- b) Facultad de vigilancia y revisión. Son actos mediante los cuales el Ejecutivo sabe si están cumpliendo con eficacia y eficiencia, las atribuciones y funciones asignadas a cada una de las Dependencias y Entidades; para el ejercicio de esta facultad, el Ejecutivo Federal se apoya en Dependencias, que aún teniendo el mismo rango que las demás, se les atribuyen funciones de vigilancia, control y fiscalización, a dichas Dependencias se les conoce con el nombre de globalizadoras, porque son las encargadas de fijar normas y lineamientos de observancia general y

obligatoria para toda la Administración Pública Federal, en la actualidad existen las siguientes: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual absorbió parte de las funciones de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde normar las funciones impositivas y de ingresos del Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal; cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto (actualmente fusionada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal, evaluar y vigilar el sistema

bancario y el Banco Central; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público; y manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, etc.\*

Correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto, proyectar la planeación nacional del desarrollo, elaborar el Plan Nacional correspondiente; proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, así como los programas especiales que señale el Presidente de la República; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a las necesidades del desarrollo nacional; normar los aspectos relativos a la administración, remuneraciones y desarrollo de los recursos

\* Consultar el Artículo 31 fracción I, II, III, IV, VI, VII, IX y X de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit. pp. 21-22.

humanos del Poder Ejecutivo Federal; establecer lineamientos de carácter global, sectorial e institucional, para la modernización administrativa, las adquisiciones, los avalúos y baja de bienes muebles; formular el programa del gasto público y el presupuesto de egresos de la Administración Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal; autorizar y regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de obras públicas; autorizar los programas de inversión pública de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de planeación, programación, presupuestación, contabilidad y evaluación, someter a consideración del Presidente de la República las modificaciones a las estructuras orgánicas que le propongan los titulares de las dependencias y entidades; coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; así como normar y coordinar los servicios de informática de la Administración

## Pública Federal.\*\*

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le corresponde planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; establecer las bases para la realización de auditorías en las dependencias y entidades; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; comprobar el cumplimiento por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal; verificar el sistema de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones del personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino o afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y

---

\*\* *Ibid.*, Art. 32 en todas sus fracciones, pp. 23, 24 y 25.

demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal; realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinadora de Sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades; opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabora la Secretaría de Programación y Presupuesto; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.\*\*\*

- c) Facultad disciplinaria "...es un acto de represión administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares, por la acción indebida e irregular de los servidores del Estado "(7),

\*\*\* Consultar el Art. 32-bis, Frs. Im IV, V, VII, VIII, IX y XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit. pp. 25, 26 y 27.

(7) Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 493

en el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se enarboló como bandera política el postulado de " la renovación moral de la sociedad", por lo que se dió gran impulso jurídico a los preceptos que rigen la conducta de los servidores públicos y resultado de ello, lo constituyen las reformas y adiciones a la Constitución Federal en su Título Cuarto, por los cuales se expidieron la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las reformas al Código Penal, preceptos que regulan los límites y alcances de la actuación de los servidores públicos de elección popular o nombrados por el Poder Ejecutivo Federal, asimismo, establecen las sanciones por el incumplimiento de las funciones que desempeñan.

Es menester hacer mención que, el Título Cuarto de la Constitución, establece los procedimientos a que se sujetarán los Poderes de la Unión, para aplicar las sanciones previstas en la misma.

En el sistema de gobierno presidencialista, corresponde al Presidente o Jefe de la Administración Pública, ejecutar la facultad disciplinaria, pero también constitucionalmente se permite al Poder Legislativo entablar juicio político a que ha lugar, en contra de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Administrativo, Procurador General de la República y del Distrito Federal y, Directores de las Empresas Paraestatales; el juicio político a los servidores públicos se dá "...cuando en el ejercicio de sus funciones, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho "(8).

La Ley sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos al Servicio del Estado, en la esfera administrativa, es decir, en el ámbito del Poder Ejecutivo, en lo relativo a la facultad disciplinaria, determina "...sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus

(8) Constitución... op. cit., Art. 109 Fr. I, p. 103

funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades, para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalan las Leyes, consistirían en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones..., pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados "(9).

Conforme a lo anterior, se infiere que la facultad disciplinaria, ya no es propia del Poder Ejecutivo en el ámbito de su competencia ya que a partir de las Reformas a que hemos aludido, se plantea la intervención de los Tres Poderes de la Unión, dependiendo de el Poder que la Ley Federal de Responsabilidades determine como órgano competente para resolver la situación disciplinaria.

---

(9) *Ibid*, Art. 113, p. 107

## 1.2 La Descentralización.

Constituye una modalidad de organización distintiva de los Estados Modernos, a través de la cual se asumen actividades de carácter económico y social, para impulsar el desarrollo nacional, constituyéndose el Estado en factor decisivo del proceso de desarrollo, por medio de la intervención directa.

En México, esta forma de organización es propiciada por la Constitución de 1917, que le asigna al Estado actividades de competencia exclusiva, es decir, monopolios, como los que se encuentran contenidos en el Artículo 28 y que son definidas como áreas estratégicas y prioritarias, las cuales inciden directamente en la economía, aunado a lo anterior, juegan papel determinante en su surgimiento, aspectos sociales tan relevantes, como son: la educación, la salud, la seguridad social, etc.

Las actividades señaladas dan pie al surgimiento de los organismos descentralizados, en virtud de que su atención reclama modalidades ajenas a las

establecidas tradicionalmente en la centralización, por ser servicios especializados que requieren autonomía para su mejor funcionamiento ya que "...la Descentralización Administrativa es una organización que adopta mediante una Ley (en el sentido material) la Administración Pública: 1) Para desarrollar actividades que competen al Estado; 2) Que son de interés general en un momento dado; 3) A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio "(10)

En nuestra legislación, estos órganos se crean "...por Decreto del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo "(11) y tienen su base legal, en el Artículo 90 Constitucional, como se mencionó al iniciar el estudio de las formas administrativas de organización que adopta la Administración Pública Federal; asimismo, se establece en nuestra Carta Magna que "...el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de

(10) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 217.

(11) Lev Orgánica de la Administración Pública Federal, op: cit., Art. 45, p. 53.

las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario, donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado "(12), las formas que adoptan, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos.

La Administración Pública Paraestatal, por tener un régimen jurídico distinto del Estado, no es autoridad, ya que sus actividades están regidas por normas de derecho público y en ocasiones, por las de derecho privado; el Ejecutivo le reconoce autonomía de gestión y sólo interviene en el nombramiento de los funcionarios superiores, lo que constituye un factor político, en virtud de que al Ejecutivo Federal se le otorga constitucionalmente la facultad de nombramiento, la que se extiende a este tipo de organizaciones, que son parte integrante de la Administración Pública Federal,

(12) *Constitución Política, op. cit. Art. 28, párrafo IV, p. 32.*

asimismo, se ejerce sobre dichos organismos un control y vigilancia, a través de las Dependencias Globalizadoras y Coordinadas de Sector, asegurando así la unidad del Estado, de forma tal que "...el control que ejercen los órganos centralizados sobre las paraestatales, impide que la descentralización se traduzca en desmembramiento y asegura que sólo sea un desdoblamiento de la Administración Pública "(13).

El control y vigilancia sobre las entidades descentralizadas, se precisa en la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, fundamentalmente, aunque existen leyes complementarias que regulan los aspectos financieros principalmente.

La constitución establece que "...las Cámaras, a petición de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de Diputados, y de la mitad, si se trata de Senadores, tienen la facultad de integrar

(13) Ruiz Hassieu, José Francisco. La Empresa Pública (México, D.F., editado por el Instituto Nacional de Administración Pública, 1980), p. 47.

comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria "(14).

Los controles más importantes sobre estos órganos, se encuentran enmarcados en las atribuciones que en materia de control y vigilancia, les asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública las Dependencias Globalizadoras, mismas que fueron enunciadas en el apartado relativo al poder de vigilancia que ejerce el Ejecutivo Federal sobre las dependencias y que son también aplicables a los órganos descentralizados.

Entre las facultades de control y vigilancia más importantes, al margen de las ya expuestas, se pueden enumerar las siguientes:

- Su agrupamiento en sectores, de acuerdo a su ramo de actividad y las formas que revestirán sus relaciones con el Ejecutivo Federal.
- Las Secretarías de Estado o

(14) Constitución... op. cit. Art. 93, p 86.

Departamentos Administrativos, están representados en los cuerpos colegiados que tienen las mayores facultades de administración y a través de ellos, orientan la actividad de los organismos o vetan sus resoluciones.

- El registro público obligatorio a que están sometidas las Entidades.
- En el presupuesto de egresos se publican las erogaciones o presupuestos de las empresas más importantes, sujetas a control directo por parte del Legislativo, acatando los lineamientos de política gubernamental para el ejercicio correspondiente, en estos últimos años se ha hecho hincapié en la austeridad, racionalidad y eficiencia, principalmente.
- La facultad de extinción, liquidación, fusión o transferencia cuando dejen de cumplir las causas que motivaron a su creación.

Respecto a esta facultad, es importante hacer mención que la situación económica que imperó en

nuestro país en los años 1982-1988, se caracterizó por la crisis, crecimiento de la deuda externa, inflación, devaluación, déficit público, baja de los precios de las principales materias primas de exportación, factores que propiciaron durante el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se adoptara una política de reestructuración del sector paraestatal, con el propósito de que éstas dejaran de ser una carga para el Estado.

La aplicación de esta política no resultó gratuita, pues en ella influyeron la corriente neoliberal, que critica la intervención del Estado en la economía, asimismo las rígidas políticas impuestas a nuestro país por los acreedores, Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) y el Banco Mundial (B.M.) principalmente, para llevar adelante la venta de empresas públicas al sector privado, así como su fusión o transferencia.

Para concretar tales medidas, el Ejecutivo se ha valido de instrumentos jurídicos, promovidos por él mismo el Congreso de la Unión, ejemplo claro de ello lo constituye la Ley que le permite la

facultad de disolución, extinción o liquidación de las empresas paraestatales cuando "...deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento, no resulta ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público..."(15).

A este respecto, es conveniente hacer notar que dentro de la campaña del partido oficial, para el período presidencial 1988-1994, su candidato, Lic. Carlos Salinas de Gortari, hizo uno de sus pronunciamientos más importantes en la reunión de síntesis del tema "Democracia y Descentralización", organizado por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional, donde cuestionó el presidencialismo y los amplios poderes del Ejecutivo, planteando la necesidad de reforzar el Poder Legislativo, por lo que "...todas las dependencias del Poder Ejecutivo deberán estar sujetas a la vigilancia y control de la representación popular "(16).

(15) Ley Federal de Entidades Paraestatales. Compilado en Ley Orgánica de la Administración... Op. cit., Art. 16 p. 57.

(16) Salinas de Gortari, Carlos, Reformas al Congreso y al P.R.I., Nuevo Régimen Presidencial. Discurso pronunciado en la ciudad de Puebla, Pue., el 22 de abril de 1988. (México, D.F., Semario Punto, No. 286 del 25 de abril de 1988), p. 18.

En torno de los organismos, prometió "...promoveré que en él recaiga la decisión sobre la creación o desaparición de los organismos descentralizados..."(17).

### 1.3 Desconcentración.

Este sistema de organización surge como consecuencia de los agudos problemas que en el seno de la centralización se dan, tales como, una acumulación excesiva de poder político, una administración pública altamente burocratizada; en el aspecto económico se puede observar con la concentración de los factores de producción y en el aspecto social, la concentración masiva de población, que reclama servicios de educación, salud, vivienda, etc...; con la desconcentración se pretende revertir estas tendencias para lograr equilibrio en el desarrollo nacional.

Asimismo, la desconcentración es favorecida por nuestra forma de organización política, es decir,

(17) *Ibidem.* p. 18.

el Federalismo, de esta forma a la federación se le atribuyen funciones de aplicación en todo el territorio nacional y por lo tanto, su aplicación debe darse en el marco de la centralización administrativa, por lo que Ejecutivo Federal ha recurrido al esquema de la desconcentración administrativa para atender estas atribuciones. La desconcentración "...consiste en la delegación de facultades de la organización central, en beneficio de los órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero que en todos los casos, quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de sus múltiples labores de competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría, tomar decisiones más rápidas, en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente en beneficio de los administrados "(18).

(18) Fraga, Gabino, "El Sistema Político Federal y la Desconcentración Administrativa". En *Desconcentración Administrativa* (México 1976, Editado por la Secretaría de la Presidencia. Colección Seminarios No. 1, 1976). p. 290.

Esta forma de organización surge del seno de atribuciones de las dependencias principalmente y en menor medida de las entidades.

Los órganos desconcentrados comparten con el órgano central, el régimen jurídico y económico, pero, poseen autonomía técnica para realizar sus actividades.

La desconcentración lleva implícita una reestructuración jurídica, funcional y estructural al interior de las dependencias, para distribuir competencias, recursos y establecer relaciones de jerarquía.

En el aspecto jurídico, se dá formalidad a los órganos desconcentrados, señalándoles su ámbito de atribuciones y la circunscripción territorial donde ejercerán su competencia; los límites de la desconcentración en las dependencias, se encuentran enmarcados en los Reglamentos Interiores, que establecen las atribuciones no delegables, es decir, las que debe ser atendidas directamente por los titulares de cada una de las dependencias.

En el aspecto funcional, se delegan facultades en órganos de menor rango jerárquico, desahogándose los trámites; el personal burocrático disminuye, ya que la desconcentración también implica trasladar personal para que atienda las funciones delegadas, imbuyéndose a los servidores públicos una nueva concepción de la responsabilidad, asimismo, se les proporciona independencia para realizar determinados actos, debido a que en la desconcentración se pugna "...porque los trámites, los servicios públicos y administrativos y las decisiones de las Autoridades Federales, se ofrezcan en el lugar o condiciones en que se generan las demandas de los interesados "(19), por lo que se pretende acercar la administración pública a la sociedad, para que los problemas se resuelvan con diligencia por las autoridades debidamente legalizadas, sin necesidad de consultar a los órganos superiores, es menester hacer hincapié en el hecho de que las decisiones tomadas por los órganos desconcentrados, sólo se pueden revocar mediante actos jurídicos.

(19) Ramírez J. Francisco. "La descentralización en la Administración Pública Federal en los años 1970-1976". En *Dinámica del Derecho Mexicano*, No. 21 (México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1976), p. 30.

En lo relativo a la estructura funcional, el órgano central debe reforzar los órganos internos de control, para estar en posibilidad de vigilar que los órganos desconcentrados cumplan adecuadamente sus atribuciones, es importante hacer notar que este control y vigilancia, siempre debe ser "a posteriori", es decir, después de haberse realizado, ya que la vigilancia "a priori" o "concomitante", traería como consecuencia, limitar en la práctica la atribución que se delega jurídicamente.

En el órgano central debe recaer la función de coordinación de la información de las actividades tanto sustantivas como adjetivas que se generen en el interior de los órganos desconcentrados, con lo que "...la administración pública podrá, además, contar con una información oportuna y veraz, al enriquecerse la información central, con los acontecimientos, las circunstancias y los datos específicos generados en todo el territorio nacional "(20).

---

(20) Chanes Nieto, José. "Programa de Desconcentración de la Administración Pública". En Desconcentración Administrativa, op. cit. pp. 358-359.

En lo relativo a la organización interna de los órganos desconcentrados, no deben adoptar, en lo posible, esquemas establecidos en el sector central, puesto que "...en caso de reproducirse la organización central, aumentan los problemas y se hace onerosa, impidiendo la racionalización del gasto público al cual se aspira "(21).

El proceso de desconcentración, debe ser un proceso coordinado entre dependencias, ya que hay funciones en las que existe interdependencia, es decir, en la que su resolución definitiva requiere la intervención, en ocasiones, como mínimo de dos dependencias o entidades, por lo que la desconcentración debe ser integral, de forma tal que la Administración Pública logre lo que se propone con esta forma de organización.

(21) *Ibidem.*, p. 315.

## 2. La Política de Desconcentración en la Procuraduría General de la República.

### 2.1 La situación prevaleciente antes de 1983.

Cabe preguntarse en este punto, ¿Qué razones se argumentan para llevar adelante el proceso de desconcentración en esta Dependencia de la Administración Pública Federal ?.

Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, expresa que, "...el centralismo se ha convertido en un obstáculo que distorsiona la democracia, profundiza la desigualdad y frena el desarrollo armónico de la diferentes regiones y zonas del país..."(22).

Asimismo, el documento precisa que "...la política de descentralización de la vida nacional, comprende dos dimensiones diferentes, aunque estrechamente relacionadas:

(22) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal (1a. Edición, México, D.F., Ediciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983), p. 137.

Por una parte, la descentralización territorial y la reordenación de la economía nacional y, por otra, la descentralización de funciones y recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular, en la definición de políticas y programas "(23).

En este sentido, la política de descentralización de la vida nacional, coadyuvará a "...combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de actividades productivas, del bienestar social y la población "(24).

En el ámbito de la Procuraduría General de la República, el proceso de desconcentración, se orienta a contrarrestar este grave fenómeno de la centralización en el servicio de procuración e impartición de justicia federal, con el propósito de contribuir a mejorarlo.

La ejecución de la política de desconcentración en la Dependencia, parte de una evidente realidad y

(23) *Ibidem.*, p. 137.

(24) *Ibidem.*, p. 137.

y necesidad, la cual fue expuesta por la sociedad civil, al Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, durante su campaña política para la Presidencia de la República, asimismo, dicha realidad se hizo patente en la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública y, finalmente plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que a partir de este instrumento normativo, se desarrollaron acciones orientadas a mejorar y hacer eficaz y eficiente el servicio de procuración e impartición de justicia, en el marco que legalmente le compete a la Dependencia.

La desconcentración administrativa era una necesidad evidente, en virtud de que "...la Procuraduría General de la República fue, hasta el principio del presente régimen\*, una Dependencia que concentró unidades, programas y decisiones. Esta concentración se explico, sin duda, a la luz de programas y decisiones que anteriormente prevalecieron ".(25)

(25) Sistema Integral de Desconcentración de la Procuraduría General de la República. (México, D.F., ediciones de la Procuraduría General de la República, 1983) p. 3

\* Se refiere al periodo 1982-1988.

Las condiciones imperantes al inicio de la administración en la que ejerció como Procurador General de la República, el Dr. Sergio García Ramírez, hacían evidente la "...vinculación directa entre las autoridades centrales de la Procuraduría en la Ciudad de México y las Agencias del Ministerio Público Federal, entonces radicadas en cincuenta y siete ciudades. Había sólo un grupo de supervisores con determinadas atribuciones en lo que respecta a la averiguación previa penal. Ya operaba además, una desconcentración regional propia del programa llamado Campaña Permanente contra el Narcotráfico ".(26)

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, la política de desconcentración, "...ha llegado a ser una de las actividades institucionales más importantes de la Procuraduría General de la República ".(27)

En igual sentido, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder

(26) *Ibidem.*, p. 10.

(27) *Ibidem.*, p. 4.

Ejecutivo Federal 1984-1988, en el cual se integran programas, acciones, objetivos y metas a realizar por diversos órganos del Ejecutivo Federal, relacionados con la procuración e impartición de justicia, entre los que se cuenta el Programa Sectorial de la Procuraduría General de la República, el cual en el punto 5.11, relativo al Subprograma de Desconcentración, señala como objetivo general, "...ejecutar por lo que respecta al Ministerio Público Federal, la política de desconcentración de la vida nacional para favorecer el acceso general a los órganos de procuración e impartición de justicia federal "(28).

3. El modelo de desconcentración en la Procuraduría General de la República.

El proceso de desconcentración administrativa en la Dependencia, tiene como ejes fundamentales, las Delegaciones de Circuito, que son órganos que territorial y funcionalmente van a atender las

(28) Programa de la Procuraduría General de la República, compilado en Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988 (Editado por la Procuraduría General de la República, México, D.F., 1985), p. 256.

facultades que las unidades administrativas centrales han decidido delegar para mejorar el servicio público.

Es pertinente precisar qué se entiende por desconcentración territorial y funcional.

La desconcentración en estricto sentido, es una desconcentración de funciones "...en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior "(29).

La desconcentración territorial, también conocida como regional consiste en que "...además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, éstos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demanda la acción general "(30).

(29) Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 181.

(30) *Ibidem.*, p. 184.

#### 4. Objetivo de la política de desconcentración.

La política de desconcentración en el ámbito de acción de la Institución, se orienta a contrarrestar los aspectos negativos que genera la centralización, entre éstos se pueden señalar el retraso en la atención del servicio y el congestionamiento de los órganos centrales de decisión y autorización, debido a una rigurosa estructura jerárquica.

Mediante la desconcentración, se obtienen las ventajas, que a continuación se señalan:

- La acción administrativa es más rápida, en la medida que se evitan trámites y gestiones dilatadas y complejas.
- Se acerca el servicio a las poblaciones en que se requiere la atención y solución de problemas y necesidades, en virtud de que se establecen un mayor número de órganos, en un mayor número de poblaciones del país, lo que permite que la Institución cumpla mejor con el servicio que le incumbe.

"...Se descongestionan las actividades de los órganos centrales superiores, en virtud de que se delegan atribuciones y se asumen responsabilidades, una y otras excesivamente concentradas, antes, en un reducido número de funcionarios de nivel directivo "(31).

"...La desconcentración racionaliza, además, el conjunto de unidades, instancias y decisiones dentro de la propia Procuraduría... igualmente, ...favorece el control de las tareas de la Dependencia en las zonas donde actúa, control difícil, o de plano imposible, si todas las instancias de mando y de supervisión residen en la ciudad de México "(32).

- Propicia un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos (Anexo 3).

(31) *Sistema Integral de Desconcentración... op. cit. p. 7.*

(32) *Ibidem., p. 7.*

## 5. Fundamento Legal

El proceso de desconcentración en la Dependencia, tiene su fundamento en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Sin embargo, cabe señalar que a su vez esta Dependencia por ser parte de la Administración Pública Federal, retoma esta disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que señala en el artículo 17 que "...las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, con las disposiciones legales aplicables "(33).

El Capítulo II de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República, precisa en el artículo 12, que la Dependencia contará con los órganos desconcentrados necesarios para el despacho de los asuntos a cargo de la Dependencia, en el número y con la competencia que determine el Reglamento de la citada Ley.

(33) *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, op. cit., p. 11.*

El Reglamento a su vez, menciona en el artículo 1º, que las Delegaciones son órganos integrantes de la Procuraduría General de la República; y en el Capítulo VII, relativo a las Delegaciones de Circuito, se precisan la naturaleza y atribuciones de estos órganos. El artículo 27, en este sentido, señala que las Delegaciones de Circuito son órganos desconcentrados, que actúan con la competencia territorial que determine el Procurador, para el ejercicio de las siguientes atribuciones, por acuerdo del Titular de la Dependencia:

- I. Efectuar la supervisión técnica jurídica de las actuaciones de los Agentes del Ministerio Público, en la zona de su responsabilidad, para el debido desempeño de las funciones que las leyes atribuyen al Ministerio Público;
- II. Ejercer autoridad y mando directos, orientar y supervisar, dentro de su circunscripción territorial, las actividades de las Comandancias o Jefaturas de Grupo de la Policía Judicial Federal y de las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico;

- III. Supervisar la intervención de los Agentes del Ministerio Público en los juicios de Amparo, juicios federales, de nacionalización y de extradición;
- IV. Autorizar, bajo su más estricta responsabilidad, los acuerdos de acumulación de averiguaciones, no ejercicio de la acción penal, reservas e incompetencias, que formulen los Agentes del Ministerio Público de la zona a su cargo; asimismo, por delegación del Procurador, podrá autorizar el no ejercicio de la acción penal, previo dictamen del Agente del Ministerio Público Federal Auxiliar del Procurador, salvo en los casos en que el Subprocurador, el Director General Jurídico y Consultivo, el Director General de Procedimientos Penales, el Director Técnico Jurídico, o el Director de Averiguaciones Previas, ejerzan esta atribución;
- V. Supervisar que en las Agencias del Ministerio Público de su Circuito, se atiendan las quejas e instancias de los particulares, formuladas por actos de otras autoridades, en los términos de las disposiciones aplicables al procedimiento para su

recepción y desahogo; asimismo, las motivadas por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Dependencia;

VI. Atender, en su zona, las consultas que en el ámbito de su competencia, les formulen los Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y el personal que integra las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico;

VII. Vigilar que los Agentes del Ministerio Público, de la Policía Judicial y los elementos de las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico de la zona a su cargo, ejerzan sus atribuciones con estricta observancia de las Leyes, funden y motiven adecuadamente sus resoluciones y actúen con celeridad y eficacia que requiere una justicia pronta y expedita;

VIII. Acordar los asuntos a su cargo, con las autoridades centrales de la Dependencia, conforme a las atribuciones respectivas, sujetarse a las instrucciones que éstas dicten y rendirles oportunamente informe sobre el desempeño de sus actividades y la situación que se observe en la

zona de su responsabilidad;

IX. Auxiliar en el Programa de Participación Social; y

X. Las demás que le confieren otras disposiciones o el Procurador.

6. Las Delegaciones de Circuito, su creación.

La existencia de las Delegaciones de Circuito quedó formalizada mediante la emisión del Acuerdo No. 2/84, del C. Procurador General, publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1984.

Este Acuerdo da inicio a la primera etapa del proceso de desconcentración, en virtud de que se plantea la necesidad de contrarrestar la centralización de numerosas decisiones y acciones en este ámbito del servicio público de procuración e impartición de justicia federal, en el marco que legalmente compete a la Institución.

En este sentido, las Delegaciones de Circuito constituyen el enlace institucional entre los órganos centrales de la Procuraduría y las Agencias del

Ministerio Público Federal, ubicadas dentro de la circunscripción territorial de cada Delegación, sobre las que ejercerán autoridad jerárquica.

En la primera etapa, se resuelve la creación de ocho Delegaciones de Circuito, distribuidas de la siguiente forma:

Primera, con sede en Guadalajara y competencia territorial en los Estados de Jalisco y Colima;

Segunda, con sede en Mérida y competencia territorial en los Estados de Yucatán y Quintana Roo;

Tercera, con sede en Monterrey y competencia territorial en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas;

Cuarta, con sede en Morelia y competencia territorial en los Estados de Michoacán y Guanajuato;

Quinta, con sede en Oaxaca y competencia territorial en los Estados de Oaxaca y Chiapas;

Sexta, con sede en Puebla y competencia territorial en los Estados de Puebla, Tlaxcala e Hidalgo;

Séptima, con sede en San Luis Potosí y competencia territorial en los Estados de San Luis Potosí, Zacatecas, Aguascalientes y Querétaro;

Octava, con sede en Veracruz y competencia territorial en el Estado de Veracruz.

En este mismo Acuerdo, se precisan las atribuciones que por materias, desempeñan los Delegados.

I. En materia de amparo y de juicios civiles federales:

- a) Supervisar la intervención de los Agentes del Ministerio Público Federal en los juicios de amparo;
- b) Transmitir instrucciones generales o específicas a los Agentes del Ministerio Público Federal para fijar criterios, resolver dudas y prestar apoyo técnico;
- c) Recopilar y hacer del conocimiento de la superioridad las tesis contradictorias, sustentadas por órganos de la justicia federal, así como las opiniones de los Agentes del Ministerio Público Federal sobre

asuntos de especial importancia y trascendencia sociales, de los que conozcan los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de que el Procurador General de la República lo haga saber, en su caso, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de la competencia de ésta;

- d) Informar a la Dirección General Jurídica y Consultiva, el incumplimiento que se atribuya a los miembros de la Procuraduría General de la República, de las órdenes de suspensión y de las ejecutorías de amparo, proporcionando los datos necesarios para que la citada Dirección forme criterios para hacerlo del conocimiento de la superioridad;
- e) Vigilar el cumplimiento de las instrucciones giradas a los Agentes del Ministerio Público Federal, relativas a juicios federales, de nacionalización y de extradición;
- f) Supervisar la observancia del convenio de devolución de vehículos robados; y
- g) Vigilar, en general, que se practiquen correctamente todas las diligencias en que deba intervenir el Ministerio Público Federal, en los diversos procedimientos y que

se cumplan las instrucciones que emitan el Procurador o la Dirección General Jurídica y Consultiva.

II. En materia de orientación legal y contraloría:

- a) Supervisar que en las Agencias del Ministerio Público de su Circuito, se atiendan las quejas e instancias de los particulares, formuladas por actos de otras autoridades, conforme al procedimiento aplicable para su recepción y desahogo;
- b) Vigilar que los titulares de las Agencias de su zona, reciban las Declaraciones de Situación Patrimonial presentadas por los servidores públicos a que se refiere la ley de la materia y, que oportunamente las envíen a la autoridad competente;
- c) Supervisar que se ajuste a las normas legales correspondientes, la estancia de los detenidos en los centros de detención de la Procuraduría; y
- d) Poner en conocimiento de la Contraloría Interna, para los efectos legales correspondientes, las quejas y denuncias que

reciban los Delegados de Circuito o los Agentes del Ministerio Público Federal, motivados por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos de la Dependencia.

III. En materia de averiguación previa penal:

- A) Supervisar y vigilar que los Agentes del Ministerio Público Federal:
- a) Tipifiquen correctamente los hechos presuntivamente delictivos;
  - b) Recabar las pruebas conducentes para acreditar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad, como elementos que fundan el ejercicio de la acción penal;
  - c) Ordenen examinar a los detenidos por peritos médicos, que emitan dictamen respecto a su integridad física y signos de adicción, en su caso, en el momento en que son puestos a disposición del Agente del Ministerio Público Federal y al quedar en libertad o a disposición de la autoridad jurisdiccional;
  - d) Hagan saber a los detenidos las garantías y derecho que les corresponden, especialmente

el derecho que tienen para designar personas que los defiendan y para obtener la libertad caucional, cuando proceda; y resuelvan cuanto antes la situación jurídica de aquéllos;

- e) Apliquen o soliciten debidamente las medidas cautelares que legalmente proceden;
- f) Atiendan que los instrumentos y objetos relacionados con los delitos, así como aquellos que presenten huellas o vestigios de éstos, sean debidamente asegurados para evitar su alteración, destrucción o desaparición;
- g) Remitan en consulta las averiguaciones previas, cuando corresponda;
- h) Formulen, por télex, las consultas de incompetencia cuando exista detenido, proporcionando por esa vía los datos de la averiguación previa, bajo su más estricta responsabilidad; y
- i) Envíen, de inmediato, el pliego de consignación a los correspondientes Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los Juzgados de Distrito, a fin de que éstos lleven a cabo adecuada y oportunamente sus actividades procesales.

B) Acordar con los Agentes del Ministerio Público Federal:

- a) Las consultas sobre el no ejercicio de la acción penal; y
- b) Las resoluciones de libertad y de acumulación.

IV. En materia de proceso penal:

A) Supervisar y vigilar que los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos:

- a) Busquen y recaben las pruebas que deben aportar al procedimiento;
- b) Estén atentos al cumplimiento de las órdenes de aprehensión, comparecencia y reaprehensión;
- c) Formulen correctamente sus conclusiones y, si no hubiere motivos para elaborar las no acusatorias, consulten a la Dirección General de Control de Procesos, por la vía más rápida y eficaz; y
- d) Impugnen las resoluciones que sean contrarias a las disposiciones legales que rijan la materia.

V. En materia de atribuciones generales, respecto de sus relaciones con los Agentes del Ministerio Público Federal de su Circuito, sobre los que ejercerán autoridad jerárquica deberán:

- a) Instruir a los Agentes del Ministerio Público Federal para el buen despacho de los asuntos;
- b) Supervisar que los Agentes del Ministerio Público Federal cumplan estrictamente con las disposiciones de las leyes, reglamentos, convenios, acuerdos y circulares aplicables, así como las instrucciones que emitan el Procurador o las autoridades centrales de la Institución, en el ámbito de su competencia;
- c) Vigilar que los Agentes del Ministerio Público Federal de su Circuito remitan, con toda oportunidad, los datos que correspondan al Sistema de Evaluación de Resultados, así como a las respectivas Direcciones Generales; y
- d) Vincular las actividades de los Agentes del Ministerio Público Federal de su circunscripción territorial, con las Direcciones Generales cuyas funciones se desconcentran, a efecto de unificar criterios, así como recibir y transmitir

instrucciones.

VI. En materia de atribuciones generales, respecto de sus relaciones con las autoridades centrales de la Procuraduría, de las que dependerán jerárquicamente, hasta el nivel de Subdirector, conforme a las disposiciones que para la atención de los asuntos, dicten los titulares de cada área:

- a) Acordar los asuntos a su cargo, con las autoridades centrales de la Procuraduría, según las funciones de que se trate, sujetándose a las instrucciones que de aquéllas reciban;
- b) Consultar, con la Dirección General correspondiente o con la Contraloría Interna, los asuntos que revistan especial dificultad o trascendencia;
- c) Rendir informes sobre el desempeño de sus actividades, así como de las situaciones que observen en la zona de su responsabilidad, a los Directores de las áreas cuyas funciones se han desconcentrado y a la Contraloría Interna;
- d) Mantener informadas a las Direcciones Generales correspondientes, de todos los

asuntos relacionados con sus áreas; y

- e) Comunicar por escrito, a las Direcciones Generales y a la Contraloría Interna, las anomalías que observen en el desempeño de las funciones del personal del Ministerio Público Federal de su Circuito.

VII Mantener permanentemente y adecuada relación, conforme a sus respectivas competencias, con:

- a) Los Auxiliares del Ministerio Público Federal; y
- b) Las autoridades federales y locales con jurisdicción en los respectivos Circuitos.

VIII Auxiliar, en todo lo que sea necesario, para el debido y permanente desarrollo del Programa de Participación Social.

IX La Visitaduría General ejercerá, con respecto a todas las Agencias del Ministerio Público Federal, las funciones que tiene encomendadas y para este efecto, podrá requerir apoyo o información por parte de las Delegaciones de Circuito.

**7. Funciones sustantivas, desconcentradas a los Delegados de Circuito.**

El proceso de desconcentración de la Procuraduría General de la República, no sólo se circunscribió a los aspectos administrativos o adjetivos, sino que abarcó aspectos sustantivos, que tradicionalmente habían sido resueltos en el Sector Central, es decir, aquellos relacionados con resoluciones que en materia de averiguación previa y proceso penal, tienen efectos definitivos para hacer ágil el servicios de procuración e impartición de justicia federal, para evitar la concentración de asuntos y expedientes en las oficinas centrales, para agilizar trámites, reducir instancias y niveles innecesarios de decisión, evitar que los particulares involucrados tengan que recurrir a las oficinas centrales para dar seguimiento a sus asuntos, con la consecuente incomodidad y pérdida de tiempo.

Entre las funciones sustantivas, desconcentradas que quedaran bajo la responsabilidad absoluta del Delegado de Circuito, se encuentran las siguientes, en materia de Averiguación Previa:

### 7.1 No ejercicio de la Acción Penal.

En el marco de la desconcentración y delegación de funciones, una de las decisiones más importantes que se adoptaron, fue la de facultar a diversos funcionarios para que autorizaran, dentro de la fase de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal.

La trascendencia de esta decisión radica en que la autorización del no ejercicio de la acción penal, permitirá el cierre en firme, de la averiguación previa, es por ello que los Agentes del Ministerio Público Federal, encargados de dictaminar la procedencia o improcedencia de tal acto, tienen una alta responsabilidad ética y moral, debido a que la autorización del no ejercicio de la acción penal, no debe causar agravios a las partes involucradas en la averiguación previa, ya que "...tiene efectos definitivos, por lo que en otra oportunidad la hemos descrito como una especie de sobreseimiento en sede administrativa "(34).

(34) García Ramírez, Sergio. "Comentarios a la Nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Compilado en: *La Reforma Jurídica...* op. cit., p. 488.

La evolución de la delegación de la facultad para autorizar el no ejercicio de la acción penal, se dió de la siguiente forma:

Hasta el 8 de marzo de 1984, la autorización del no ejercicio de la acción penal, fue una facultad exclusiva del Procurador General de la República, ya que así lo estipulaba el artículo segundo de la Ley de la Procuraduría General de la República de 1974, con la emisión de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por primera vez se establece que por delegación que haga el titular, tanto los servidores públicos sustitutos del Procurador, como los que expresamente faculta el reglamento, resolverán los casos en que se consulte el no ejercicio de la acción penal.

El artículo sexto del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de marzo de 1984, reitera que es atribución de los Subprocuradores: resolver, por delegación del Procurador, los casos de no ejercicio de la acción penal. No obstante que ésto significó un avance en la procuración de justicia, siguió subsistiendo el

factor de concentración de funciones, ya que esta decisión produjo beneficios sólo a los Agentes del Ministerio Público Federal del Sector Central (Distrito Federal), debido a que los Agentes del Ministerio Público Federal ubicados en el resto del país, primero debían recibir el visto bueno de los Delegados de Circuito, para hacer la consulta del no ejercicio de la acción penal, si este último funcionario consideraba que era procedente la consulta de referencia, se enviaba el expediente de averiguación previa a la Dirección General Técnica Jurídica Auxiliar del C. Procurador, la que tenía su residencia en el Distrito Federal, a efecto de que dictaminara el proyecto de no ejercicio de la acción penal.

Un cambio substancial se produjo en el segundo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 1985, en él se incluían avances importantes en lo relativo al no ejercicio de la acción penal, en este sentido, en el artículo 27 se faculta a los Delegados de Circuito para "...autorizar, bajo su más estricta responsabilidad, los acuerdos de...

no ejercicio de la acción penal..."(35).

Asimismo, en consonancia con el citado Reglamento, el Procurador General de la República, emite el Acuerdo 19/85, en el que se dispone de desconcentración de funciones de la Dirección Técnica Jurídica; el apartado segundo del citado Acuerdo, señala que "...los dictámenes sobre el no ejercicio de la acción penal, se elaborarán en las Delegaciones de Circuito o de Procedimientos Penales, según corresponda, por el personal que se reubique o habilite para tal efecto; y la autorización definitiva se hará de acuerdo a lo que señalan la ley y demás disposiciones aplicables. Por tanto, para ese fin, los Delegados ya no enviarán los expedientes a la Dirección Técnica Jurídica "(36).

(35) Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1985), p. 89.

(36) Acuerdo 19/85, Relativo a la desconcentración de funciones de la Dirección Técnica Jurídica. Compilando en: Sistema Integral de Desconcentración de la Procuraduría General de la República, (México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1986), p. 229.

Asimismo, con el propósito de dar coherencia y fortalecer la desconcentración de funciones sustantivas, el procurador dispuso, mediante la emisión del Acuerdo 30/86, delegar la facultad de autorizar el no ejercicio de la acción penal al "...Subprocurador General y al Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, ambos sustitutos del Procurador; en los Directores Generales Jurídico y Consultivo y de Procedimientos Penales; y en los Directores de Averiguaciones Previas y Técnico Jurídico "(37). Y Finalmente, se publicó el Acuerdo por el que se delega la resolución del no ejercicio de la acción penal en el Contralor Interno, el Visitador General y los Delegados de Circuito(38).

Procedimiento de autorización del no ejercicio de la acción penal:\*

(37) *Ibid.*, p. 231

(38) El acuerdo de referencia, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 13 de noviembre de 1987. Compilado en: Códigos de Procedimientos Penales (41 Edición, México, D.F., Editorial Porrúa, 1989), p. 577.

\* Para mayores referencias, consultar el Código Federal..., op. cit., p. 189 y el Acuerdo 4/84, Sobre la resolución de no ejercicio de la acción penal. Compilado en: Códigos de Procedimientos... op. cit., p. 429.

El Agente del Ministerio Público Federal instructor de la Averiguación Previa, podrá consultar el no ejercicio de la acción penal, cuando dentro del proceso de integración de la misma, se determine que la conducta o los hechos no son constitutivos de delito, conforme a la descripción típica de la Ley de que se trate; se acredite que el inculpado no tuvo participación en los hechos punibles; aún cuando pudiendo ser punibles los hechos, resulte imposible su prueba; la responsabilidad se halle extinguida penalmente, conforme al Código Penal; de las diligencias practicadas se determine que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen su responsabilidad penal; el indiciado ya hubiere sido juzgado por la misma conducta o por los mismos hechos punibles.

Reunidos cualquiera de los requisitos anteriormente expuestos, el Ministerio Público Federal integrador de la averiguación previa, elaborará el proyecto de acuerdo, fundado y motivado, mediante la enunciación de los hechos relevantes, contenidos en la averiguación previa y las causas por las que procede consultar el no ejercicio de la acción penal; informará al querellante o al ofendido sobre

dicho proyecto, a efecto de que proporcione más elementos para la prosecución de la averiguación previa, o en su caso, desvirtúe las causas en que se apoye el proyecto, dentro de un término de quince días, contados a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, si el ofendido o el querellante no aporta más elementos, el Agente del Ministerio Público Federal, remitirá la averiguación previa a la Delegación de Circuito o a la Dirección Técnica Jurídica, según proceda, para efectos de que se dictamine la procedencia del proyecto, en caso de que el Agente del Ministerio Público Federal dictaminador, determine que no se reúnen los elementos necesarios para la autorización del no ejercicio de la acción penal, regresará el expediente al Agente del Ministerio Público Federal que haya efectuado la consulta, exponiéndole los motivos por lo que no se aprobó el acuerdo y lo instruirá para que practique las diligencias que se consideren necesarias para su aprobación; en caso de que el dictamen sea aprobatorio, el Agente del Ministerio Público Federal dictaminador, pondrá la averiguación previa a disposición de los funcionarios que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General y los

Acuerdos, faculden para la autorización definitiva del no ejercicio de la acción penal, una vez ratificado el mismo, se remitirá una copia de la autorización, al Agente del Ministerio Público Federal que integró la averiguación previa, para que proceda a dar de baja en el Libro de Gobierno, el expediente de referencia.

#### 7.2 Reserva.

Entre la resoluciones, que en materia de Averiguación Previa, puede adoptar el Agente del Ministerio Público Investigador, se encuentra la resolución de Reserva, término jurídico con el que se designa al archivo transitorio de un expediente, por no contarse con elementos para su prosecución.

Las resoluciones de Reserva pueden ser autorizadas, de conformidad con el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por el Director General de Averiguaciones Previas; con la desconcentración funcional y territorial, se asignó esta atribución a los Delegados de Circuito, es así que el Reglamento de la Ley de 1985, en su artículo 27, fracción VI, establece que es atribución del

Delegado de Circuito "...autorizar, bajo su más estricta responsabilidad, los acuerdos de ..., reservas..., que formulen los Agentes del Ministerio Público de la zona a su cargo "(39).

Procedimiento para que se autorice la Reserva dentro de la Averiguación Previa:

El Agente del Ministerio Público instructor, cuando no cuente con los elementos suficientes para ejercitar la acción penal o el no ejercicio de la misma, podrá elaborar un proyecto de Acuerdo de Reserva, el cual dará a conocer al querellante o denunciante, a efecto de que proporcionen más elementos para su integración, si no se aportan más elementos o éstos no fueren suficientes para continuar el trámite, el Agente del Ministerio Público girará orden de investigación a la Policía Judicial Federal y enviará el expediente a la Dirección General de Averiguaciones Previas o a la Delegación de Circuito, según proceda, para su autorización.

(39) Reglamento de la Ley Orgánica..., Op. cit., p. 89.

Para que las áreas antes citadas autoricen el proyecto, éste deberá contener cualquiera de las siguientes circunstancias "...cuando durante la Averiguación Previa, el presunto responsable no esté identificado, o no se haya perfeccionado el requisito de procedibilidad, o resulte imposible desahogar alguna prueba "(40).

La autorización de Reserva, no faculta al Agente del Ministerio Público Federal, a dar de baja el expediente de referencia en el Libro de Gobierno, sino que únicamente se le permite suspender temporalmente las actuaciones, ya que si en cualquier tiempo aparecen elementos para seguir integrando la Averiguación Previa, el Ministerio Público Federal puede volver al trámite activo el expediente, ya que el original y los tantos, deben conservarse obligatoriamente en la oficina y para ello, no requerirá autorización de la superioridad.

(40) Acuerdo 5/84, "Sobre la Resolución de Reserva". Compilado en: Códigos de Procedimientos ...op. cit., p. 433

8. Evolución del proceso de creación de Delegaciones de Circuito.

El Acuerdo 2/84, del Procurador General de la República, fundamenta la creación de las Delegaciones de Circuito y dá inicio a la primera etapa del proceso de desconcentración territorial y funcional de la Institución, asimismo, define las atribuciones con que contarán los Delegados, en el ejercicio de sus funciones.

La forma en que se fue desarrollando y ajustando este proceso, se expone a continuación:

A partir del Acuerdo 2/84, se continuaron emitiendo acuerdos que disponían la creación de Delegaciones de Circuito y/o la modificación de la competencia territorial, de las ya creadas.

En este sentido, se emite el Acuerdo 6/84, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de mayo de 1984, por el cual se crean cinco Delegaciones, que a continuación se enumeran:

Novena, con sede en Mexicali y competencia territorial en Baja California;

Décima, con sede en Mazatlán y competencia territorial en los Estados de Sinaloa, Baja California Sur, Durango y Nayarit;

Décimaprimerá, con sede en Torreón y competencia territorial en los Estados de Coahuila y Chihuahua;

Décimasegunda, con sede en Hermosillo y competencia territorial en el Estado de Sonora; y

Décimatercera, con sede en Villahermosa y competencia territorial en los Estados de Tabasco y Campeche.

En continuación a las acciones de desconcentración de funciones de la Procuraduría General de la República, a efecto de mejorar la atención de las demandas sociales en esta materia de justicia y favorecer la toma de decisiones por parte de los Delegados de Circuito, dentro de sus circunscripciones territoriales, se emitió el Acuerdo 15/85 del Procurador, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de septiembre de 1985, por el cual se crea una nueva Delegación de Circuito con sede en Toluca y competencia territorial en el Estado de

México y, provisionalmente, en los de Morelos y Guerrero; hasta la creación de la Delegación correspondiente a estas dos entidades federativas.

Asimismo, este Acuerdo señala que en virtud de la estrecha relación funcional que se da entre el Ministerio Público Federal y los órganos del Poder Judicial Federal, distribuidos en todo el territorio nacional, precisa en el punto tercero, que "cada Delegación de Circuito de la Procuraduría General de la República, se identificará con el número correspondiente al del Circuito Judicial Federal, con el que según su ubicación, coincida el ámbito de su competencia territorial.

En el punto cuarto, se señala que corresponde a la Delegación de Circuito con sede en Morelia y competencia en los Estados de Michoacán y Guanajuato, ser la "Décima Primera Delegación de Circuito" y su competencia coincidirá con la del Décimo Primer Circuito y el Décimo Sexto Circuito.

Asimismo, en el punto cuarto del acuerdo que se comenta, se precisa que la circunscripción territorial correspondiente al Estado de Durango, que según el

Acuerdo 6/84, estaba adscrito a la Décima Delegación de Circuito con sede en Mazatlán, queda ahora incluida, por disposición de este acuerdo, en el ámbito de competencia territorial de la Delegación de Circuito con sede en Torreón, Coah.

Las adecuaciones que se realizan a la competencia territorial de las Delegaciones de Circuito, se deben a la necesidad de distribuir de mejor manera las cargas de trabajo entre las Agencias del Ministerio Público Federal y estrechar la coordinación de acciones con los circuitos del Poder Judicial Federal, a efecto de mejorar la atención de los asuntos referidos, con la justicia federal.

Hasta la emisión del Acuerdo 15/85 del Procurador General de la República, de fecha 6 de septiembre de 1985, la Procuraduría contaba con 14 Delegaciones.

La continuación de esfuerzos para avanzar y fortalecer la desconcentración de atribuciones sustantivas y adjetivas, condujo a la creación de tres nuevas Delegaciones de Circuito. En este sentido, el Acuerdo 18/85, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1985, dispone la creación de las

siguientes Delegaciones, con sede en la ciudades de:

- Cuernavaca y competencia territorial en los Estados de Morelos y Guerrero.
- Guanajuato y competencia territorial en el Estado de Guanajuato.
- Chihuahua y competencia territorial en el Estado de Chihuahua.

Le redefinición de la competencia territorial de algunas Delegaciones de Circuito ya establecidas, obedeció a la necesidad de coordinar acciones con los nuevos órganos que estableció el Poder Judicial Federal. De esta forma, al crearse el Décimosexto Circuito Judicial, con sede en Guanajuato y un Juzgado de Distrito en Aguascalientes, con residencia en la ciudad de Aguascalientes, se determinó modificar la competencia territorial de la Novena Delegación de Circuito, anteriormente Séptima, conforme al Acuerdo 2/84, con sede en San Luis Potosí, tiene competencia territorial en los Estados de San Luis Potosí, Zacatecas y Querétaro.

La Décimosexta Delegación de Circuito, con sede en Guanajuato, tiene competencia territorial en los Estados de Guanajuato y Aguascalientes. En esta modificación,

podemos observar que la circunscripción territorial correspondiente a Aguascalientes, que estaba adscrita a la Delegación Séptima, según el Acuerdo 2/84 y actualmente Novena, ubicada en San Luis Potosí, pasa ahora a formar parte del Circuito Décimosexto, con sede en Guanajuato.

Es importante señalar que la creación de nuevos órganos por parte del Poder Judicial Federal, orientó a la Dependencia, para ejecutar sus acciones de desconcentración.

En este sentido, el Acuerdo No. 29/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de julio de 1986, nos expone la forma en que se ejecutaba tal proceso. En este se explica que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó (41) crear un Tribunal Colegiado y un Tribunal Unitario de Circuito supernumerarios, con sede en Ciudad Victoria, Tamaulipas y con jurisdicción en dicha entidad federativa, así como un Juzgado de Distrito supernumerario, con residencia en

---

(41) Acuerdo del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1986.

Ciudad Victoria, Tamaulipas y con igual jurisdicción a la del Juzgado Primero de Distrito en el propio Estado, que reside en Tampico; lo cual incide en forma directa en el trabajo que desarrollan las Agencias del Ministerio Público de la Cuarta Delegación de Circuito, que tiene competencia territorial en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas; se estima necesario crear una nueva Delegación de Circuito(42).

Por tal motivo, se determinó crear la Delegación de Circuito, con sede en Ciudad Victoria y competencia territorial en el Estado de Tamaulipas.

Asimismo, en virtud de que la circunscripción territorial del Estado de Tamaulipas, formaba parte de la Delegación Cuarta con sede en Monterrey, se procede a modificar la competencia territorial de la Cuarta Delegación, la cual únicamente comprende el Estado de Nuevo León.

(42) Acuerdo No. 29/86 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de julio de 1986, Compilado en: Manual de Acuerdos y Circulares Vigentes, (México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República, noviembre de 1988), p. 198.

Las acciones tendientes a modificar la competencia territorial de las Delegaciones de Circuito, con el fin de hacerlas compatibles con los órganos del Poder Judicial Federal, distribuir de manera equilibrada las cargas de trabajo, condujeron a la emisión del Acuerdo No. 33/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de noviembre de 1986, el cual explica el Decreto mediante el cual se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se modifica la división territorial de los Circuitos Judiciales y la distribución de Tribunales Colegiados y Unitarios, así como de Juzgados de Distrito, en algunos de los referidos Circuitos; en virtud de lo anterior, el Juzgado de Distrito en el Estado de Querétaro, con sede en esa ciudad, pasa la circunscripción territorial del Noveno, al Décimoprimer Circuito Judicial.

Por tal motivo, el Acuerdo citado tiene el propósito de modificar las circunscripciones territoriales de las Delegaciones cuyas sedes son San Luis Potosí y Michoacán, para que coincidan en lo posible con los Circuitos Judiciales. De esta forma, el Acuerdo No. 33/86 determina que:

La Novena Delegación de Circuito, con sede en San Luis Potosí, tiene competencia territorial en los Estados de San Luis Potosí y Zacatecas.

La Décimoprimer Delegación de Circuito, con sede en Morelia, tiene competencia territorial en los Estados de Michoacán y Querétaro.

En este sentido, el Acuerdo No. 37/87, por lo que se modifican las demarcaciones de las Delegaciones de Circuito, cuyas sedes son Puebla, Pue. y Toluca, Edo. de México, expedido el 9 de marzo de 1987, señala que "...el 24 de diciembre de 1986, se publicó el Decreto mediante el cual se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el cual se modifica la competencia territorial de los Circuitos Judiciales Sexto y Segundo "(43).

En tal sentido, el Acuerdo que se cita precisa que:

---

(43) Acuerdo No. 37/87, del Procurador General de la República, expedido el 9 de marzo de 1987, compilado en: Manual de Acuerdos y Circulares vigentes, (México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República, noviembre 1988), p. 232.

La Sexta Delegación de Circuito, con sede en Puebla, tiene competencia territorial en los Estados de Puebla y Tlaxcala.

La Segunda Delegación de Circuito, con sede en Toluca, tiene competencia territorial en los Estados de México e Hidalgo.

Cabe anotar que la circunscripción correspondiente al Estado de Hidalgo, conforme al Acuerdo 2/84 que inicia la primera etapa del proceso de desconcentración, estaba adscrita a la Sexta Delegación.

Respecto de la Delegación del Segundo Circuito, que conforme el Acuerdo No. 15/85 del 16 de septiembre de 1985, con sede en Toluca y competencia territorial en los Estados de México, Morelos y Guerrero, ahora comprende al Estado de México e Hidalgo, en tanto que Morelos y Guerrero, pasaron a conformar la Delegación de Circuito correspondiente, con sede en Cuernavaca y competencia territorial en los Estados de Morelos y Guerrero.

En continuación al proceso que se describe, se emite el Acuerdo 43/87 (44), del Procurador General, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1987, el cual menciona que, debido a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó crear con fecha 29 de julio de 1987, un Tribunal Colegiado y un Tribunal Unitario Supernumerarios de Circuito, con sede en Tuxtla Gutiérrez, Chis., así como un Juzgado de Distrito Supernumerario, a partir del 19 de agosto de 1987, en Tuxtla Gutiérrez, Chis. y con igual jurisdicción a la del Juzgado Primero de Distrito en el propio Estado. Se determinó la creación de una nueva Delegación de Circuito, en virtud de que las Agencias del Ministerio Público Federal de la Décima Tercera Delegación, cuya competencia territorial comprende los Estados de Oaxaca y Chiapas, deben adecuar su funcionamiento y actividades en concordancia con los órganos del Poder Judicial Federal.

La nueva Delegación de Circuito, tiene su sede en Tuxtla Gutiérrez y competencia territorial en el Estado de

(44) Acuerdo No. 43/87, del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de octubre de 1987, compilado en: Manual de Acuerdos y Circulares Vigentes (México, D.F., ediciones de la Procuraduría General de la República, noviembre 1988), p. 248.

Chiapas. Asimismo, se modifica la competencia territorial de la Décimatercera Delegación de Circuito, la que únicamente comprenderá al Estado de Oaxaca.

El Acuerdo 47/88, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1988, expresa que con fecha 17 de junio de 1987, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó crear un Tribunal Colegiado y un Tribunal Unitario, constitutivos de un nuevo Circuito, con sede en Chilpancingo, Guerrero y con jurisdicción en el Estado del mismo nombre.

Esta determinación del Poder Judicial Federal, incide en las actividades que desarrollan las Agencias del Ministerio Público Federal de la Décima Octava Delegación de Circuito, que comprende los Estados de Morelos y Guerrero, por lo que se determinó, mediante el Acuerdo 47/88 (45), crear una nueva Delegación de Circuito, con sede en Chilpancingo y competencia territorial en el Estado de Guerrero. Asimismo, se

(45) Acuerdo No. 47/88, del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 1988, compilado en: Manual de Acuerdos y Circulares Vigentes (México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República, noviembre 1988), p. 257

precisa que se modifica la competencia territorial de la Décima Octava Delegación de Circuito, la que únicamente comprenderá al Estado de Morelos.

#### **8.1 La relación funcional entre Ministerio Público Federal y Poder Judicial Federal.**

Existe una estrecha relación funcional entre los órganos del Poder Judicial Federal y el Ministerio Público Federal, en virtud de que la procuración e impartición de justicia, o administración de justicia en sentido genérico, es un aspecto pluricompetencial y de responsabilidad compartida, que involucra a los tres poderes de la unión y a los tres niveles de gobierno.

En este sentido, el proceso de desconcentración de la Procuraduría General de la República, ha implicado la creación de Delegaciones de Circuito, así como de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal y la distribución de éstas, con base en los índices de población, las cargas de trabajo y la incidencia en la comisión de delito. Este proceso se ha efectuado en coordinación con las acciones del Poder Judicial Federal, mediante las cuales

crea nuevos órganos, por lo que se ha buscado hacer compatibles la distribución territorial de las Delegaciones de Circuito con los órganos del Poder Judicial Federal.

La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 5 de enero de 1988, que abroga a la anterior publicada en el Diario Oficial del 16 de enero de 1936 y sus reformas, marca una nueva configuración en cuanto a la división de los Circuitos Judiciales.

La nueva Ley Orgánica en mención, señala en el capítulo octavo, artículo 79, que el territorio de la República Mexicana se dividirá en los circuitos que determine el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que además, fijará los límites territoriales de cada uno de ellos. Cada circuito comprenderá los distritos judiciales cuyo número y límites territoriales determine el Pleno de la Suprema Corte. Asimismo, con base en el Artículo 81 de la vigente Ley Orgánica que se comenta, se menciona que, en cada uno de los Circuitos Judiciales, se establecerán el número,

especialización y límites territoriales de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito que determine el Pleno de la Suprema Corte.

En congruencia a los ordenamientos arriba citados, la Procuraduría General de la República, adoptó la distribución territorial de sus Delegaciones de Circuito.

Sin embargo, cabe reiterar que los propósitos que animaron el proceso de desconcentración, consistieron en:

- Mejorar la coordinación y comunicación con los órganos del Poder Judicial Federal.
- Redistribuir adecuadamente las cargas de trabajo entre Ministerio Público Federal y Poder Judicial Federal, con objeto de evitar rezagos y acumulación de expedientes o asuntos.
- Mejorar el servicio y procurar una atención pronta y expedita a los problemas y necesidades que la población plantea en materia de justicia federal.

- Reducir, agilizar y simplificar trámites y procedimientos; y evitar trámites engorrosos y complicados, asimismo, que los particulares no tengan la necesidad de recurrir al centro de la capital para dar seguimiento a sus asuntos.

La distribución de las Delegaciones de Circuito a que hacíamos referencia, es la siguiente:

Delegación de Circuito No.	Sede	Competencia Territorial
Sector Central I	Distrito Federal	Distrito Federal.
II	Toluca	Estados de México e Hidalgo

Delegación de Circuito No.*	Sede	Competencia Territorial
III	Guadalajara	Estados de Jalisco y Colima
IV	Monterrey	Estado de Nuevo León.
V	Hermosillo	Estado de Sonora
VI	Puebla	Estados de Puebla y Tlaxcala
VII	Veracruz	Estado de Veracruz
VIII	Torreón	Estados de Coahuila y Durango
IX	San Luis Potosí	Estados de San Luis Potosí y Zacatecas
X	Villahermosa	Estados de Tabasco y Campeche.
XI	Morelia	Estados de Michoacán y Querétaro.
XII	Mazatlán	Estados de Sinaloa, Nayarit y Baja California Sur.
XIII	Oaxaca	Estado de Oaxaca
XIV	Mérida	Estados de Yucatán y Quintana Roo.
XV	Mexicali	Estado de Baja California
XVI	Guanajuato	Estados de Guanajuato y Aguascalientes.
XVII	Chihuahua	Estado de Chihuahua
XVIII	Cuernavaca	Estado de Morelos.
XIX	Cd. Victoria	Estado de Tamaulipas
XX	Tuxtla Gtez.	Estado de Chiapas.
XXI	Chilpancingo	Estado de Guerrero.

Delegación de Circuito No.	Sede	Competencia Territorial
Delegación de Procedimientos Penales*	Reclusorio Norte	Zona Norte del Distrito Federal
Delegación de Procedimientos Penales	Reclusorio Oriente	Zona Oriente del Distrito Federal
Delegación de Procedimientos Penales	Reclusorio Sur	Zona Sur del Distrito Federal.

\* (Anexo 5)

#### 9. Estructura de las Delegaciones de Circuito.

Las Delegaciones de Circuito, al paso del tiempo, fueron dotadas de una estructura que les permitió ejercer las facultades delegadas y asimismo contar con los diversos recursos, en el cumplimiento de las atribuciones y funciones definidas, conforme al Acuerdo que las crea.

Las áreas que conforman la Delegación de Circuito son las siguientes:

- Subdelegación Técnica;
- Subdelegación de la Campaña contra el Narcotráfico;
- Subdelegación de la Policía Judicial Federal; y
- Subdelegación Administrativa.

### 9.1 Subdelegación Técnica.

Al crearse las Delegaciones de Circuito, paulatinamente se les fue dotando de una estructura, con el propósito de que pudieran asumir cabalmente las atribuciones que se les asignaron, fue así que se juzgó pertinente la creación de las Subdelegaciones Técnicas, para que brindaran "...apoyo técnico jurídico a los Delegados de Circuito, a quienes auxiliarán en el ejercicio de sus atribuciones, especificadas en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el Acuerdo 2/84. Asimismo, constituirán un enlace entre los Delegados y el personal de su circunscripción territorial, en el orden técnico jurídico "(46).

En consideración a que el Acuerdo que ordena la creación de las Subdelegaciones Técnicas, señala que estas últimas apoyarán al Delegado de Circuito en las atribuciones que tiene asignadas, al

(46) Acuerdo relativo a la creación de las Subdelegaciones Técnicas adscritas a las Delegaciones de Circuito, compilado en Códigos de Procedimientos... op. cit., p. 508.

Subdelegado Técnico se le asignaron las siguientes funciones:

En materia de Amparo:

- Supervisar que los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los Juzgados y Tribunales, efectúen pedimentos en todos los Juicios de Amparo de interés público, ya sea para solicitar que se conceda, niegue o sobresea el juicio de garantías, de acuerdo con las conclusiones que se deriven del estudio de los expedientes, asimismo, que interpongan los recursos de queja, reclamación y revisión, cuando considere que el Juez en su resolución, no se ajustó al derecho; verificar la actuación del Agente del Ministerio Público Federal, a este respecto, el Subdelegado efectúa visitas periódicas a cada uno de los Agentes del Ministerio Público Federal Adscritos.

En la Averiguación Previa, verificar:

- Que los Agentes del Ministerio Público Federal integren debidamente los expedientes y se efectúen las diligencias necesarias para acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad de los indiciados; que se hayan adoptado las providencias necesarias con el fin de evitar que los objetos e instrumentos del delito se alteren, pierdan o destruyan.
  
- En la Averiguación Previa, el Subdelegado Técnico supervisará que los Agentes del Ministerio Público Federal Investigadores de la circunscripción, no tengan un número elevado de Averiguaciones Previas en trámite, para percatarse de tal circunstancia, el Subdelegado llevará un control de los informes mensuales que rinden los Agentes del Ministerio Público, en caso de que en un momento dado se detecte que en una Agencia determinada se incrementaron los expedientes en trámite, practicará visita a la Agencia de que se trate, a efecto de determinar las causas del aumento, para ello revisa todas las Averiguaciones en trámite y

deja instrucciones específicas para cada una de ellas, a efecto de que el Agente del Ministerio Público practique las actuaciones necesarias para resolver las averiguaciones y así disminuir el número de expedientes en trámite.

- Al ser el Subdelegado Técnico un auxiliar técnico-jurídico del Delegado de Circuito, en él recae la responsabilidad de estudiar y dictaminar los proyectos de reserva, acumulación e incompetencias que le formulen al Delegado, los Agentes del Ministerio Público del Circuito, en caso de que determine que procede la autorización del o los proyectos, los somete a ratificación del Delegado.

En el Proceso Penal:

- Verificar que los Agentes del Ministerio Público adscritos a los Juzgados y Tribunales, aporten todos los elementos necesarios para acreditar el cuerpo del delito y la responsabilidad de los

indiciados.

- Supervisar que los Agentes del Ministerio Público, soliciten a los jueces la radicación de los procesos de las Averiguaciones consignadas sin detenido y soliciten que libre las órdenes de aprehensión y comparecencia, solicitados en tales expedientes.
  
- Asimismo, supervisa que los Agentes del Ministerio Público remitan a la Policía Judicial Federal, a la brevedad posible, las órdenes de aprehensión, reaprehensión y comparecencia libradas por los jueces, para su debido cumplimiento, o en su caso, la cancelación o suspensión de la mismas.
  
- Verificar que se hayan apelado todos los actos determinados por los jueces, cuando estas decisiones causen agravio a los intereses sociales.
  
- Sustituir, en casos de ausencia, a los Delegados de Circuito.

## 9.2 Subdelegación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico.

Una de las atribuciones asignadas a la Procuraduría General de la República, a la que más recursos se le han asignado, es la relacionada con la persecución de los delitos contra la salud, este tipo de delito federal propio de las sociedades modernas, en los últimos años ha mostrado la tendencia ha incrementarse, lo cual representa una grave amenaza a la salud pública y la paz social, es por ello que su combate es considerado por el Gobierno Mexicano un asunto de Estado.

El término "asunto de Estado" aplicado al narcotráfico, con su secuela de problemas colaterales, tales como la siembra, cultivo, producción, tráfico y comercialización, pone de manifiesto la trascendencia e importancia del problema, pues amenaza la seguridad nacional y afecta la estabilidad del núcleo familiar, es por ello que "...en este campo, pueblo y gobierno de México han mantenido vivo y creciente el esfuerzo, con grandes sacrificios. En la campaña contra el narcotráfico, nuestro país tiene posición definida

-una tesis de México, en la que se apoya el esfuerzo mexicano-, ha incrementado los medios de trabajo, cuenta con organización que mejora y presenta resultados impresionantes "(47).

La lucha contra el narcotráfico es un programa especial, preventivo y punitivo, que tiene entre uno de sus objetivos, erradicar la siembra y cultivo de substancias consideradas como estupefacientes por la Ley General de Salud, tales como: la amapola de la que se obtiene la goma de opio, la que es sometida a un proceso químico para obtener la heroína y la substancia más acabada, que viene a ser la morfina; asimismo, la marihuana o cannabis indica.

Dada la geografía del territorio nacional, la marihuana y la amapola son los estupefacientes más cultivados de manera sistemática.

En el aspecto operativo, la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, antes de 1982 ya se

---

(47) Ortega Padilla, José María, *Un Asunto de Estado, compilado en Reunión de Autoevaluación 1983-1988 en la Procuraduría General de la República* (México, D.F., editado por la Procuraduría General de la República, 19 de noviembre de 1988), p. 27.

ejecutaba de manera desconcentrada y para tal efecto, se había dividido la República Mexicana en trece Coordinaciones Regionales, considerando para tal división, la incidencia en la siembra de estupefacientes; el desarrollo de las telecomunicaciones, ya que las tareas se realizan con equipo aéreo, por lo que se requiere de una infraestructura que permita la operación.

Hasta el 15 de enero de 1985, siguió operando esta división y las sedes de las 13 Coordinaciones Regionales eran las siguientes ciudades: Oaxaca, Chilpancingo, Uruapan, Guadalajara, Durango, Culiacán, Chihuahua, Tijuana, Hermosillo, Distrito Federal, Nuevo Laredo, Tuxtla Gutiérrez y Mérida; todas las Coordinaciones Regionales dependían de la Dirección General de Control de Estupefacientes, ubicada en el Distrito Federal, responsable de planear y dirigir las actividades de la campaña contra el narcotráfico en toda la República Mexicana.

Las Coordinaciones Regionales de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, funcionaron al margen de las Delegaciones de Circuito, que se

crearon paulatinamente a partir del 24 de abril de 1984, pero al ser la desconcentración funcional y territorial un propósito integral, necesariamente las Coordinaciones tenían que pasar a depender jerárquicamente del Delegado de Circuito.

Bajo esta premisa, se adoptaron dos decisiones que fueron determinantes para subsumir a las Coordinaciones al mando de los Delegados, la primera de ellas fue la emisión del Acuerdo 10/85, en la cual el Procurador General de la República dispuso que "...Las Coordinaciones Regionales de la Campaña contra el Narcotráfico se incorporan a las Delegaciones de Circuito establecidas dentro de sus respectivas circunscripciones, en relación jerárquica con respecto a los Delegados correspondientes "(48). En un primer momento, esta decisión trajo consigo una duplicidad de mando, ya que algunas Coordinaciones abarcaban dos Delegaciones de Circuito o más por lo tanto, la coordinación de las actividades recaía en el

(48) Acuerdo No. 10/85, relativo a la incorporación de las Coordinaciones Regionales de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, compilado en Sistema Integral de Desconcentración... op. cit., p. 106

Delegado, cuya sede coincidiera con la de las Coordinaciones Regionales, ya que en estas últimas se concentraban los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos y en consecuencia, el Delegado determinaba las prioridades en los programas de trabajo.

Para aclarar esta duplicación de mando, se adoptó una segunda medida, y consistente en que "...La zonificación de las Coordinaciones Regionales de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, se unifiquen con la circunscripción territorial de la Delegación de Circuito a la que pertenezcan "(49).

Estas medidas conllevaron una reestructuración en la organización imperante hasta el momento, ya que se redistribuyeron los recursos de las Coordinaciones Regionales, de conformidad con la incidencia en el cultivo de estupefacientes en cada una de las Delegaciones.

---

(49) Acuerdo 17/85, por lo que se dispone la zonificación de las Coordinaciones Regionales de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, compilado en: Sistema Integral de Desconcentración..., Op. cit. p. 108

Se crearon las Subdelegaciones de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, las que quedaron al mando de un Agente del Ministerio Público Federal, al cual se le asignaron las siguientes funciones:

- Coordinar los operativos de la Campaña Permanente en todas sus fases, es decir, cubrir en forma aérea, los sectores y subsectores geográficos con mayor incidencia en el cultivo de estupefacientes, con el fin de destruirlos mediante fumigación aérea o programas su destrucción manual, con el apoyo de las autoridades federales y locales.
- Orientar a los Agentes del Ministerio Público Federal de la circunscripción territorial, acerca de la situación jurídica de los indiciados por el delito contra la salud.
- Supervisar que los recursos asignados a la campaña contra el narcotráfico, se empleen con eficacia y eficiencia.
- Informar al Delegado de Circuito acerca de los programas de trabajo y solicitarle opinión acerca de los mismos.

### 9.3 Subdelegación de la Policía Judicial Federal.

El Procurador General de la República, es constitucionalmente, Jefe del Ministerio Público Federal, en las leyes y reglamentos que habían normado el quehacer de la Institución, estructuralmente se incluía a la Dirección General de la Policía Judicial Federal, como unidad con dependencia directa del Procurador General de la República.

Esta situación prevaleció hasta el 9 de agosto de 1985, fecha en que se publicó el segundo Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que derogó el primero, en el Reglamento de agosto de 1985 se establecen las bases de una nueva organización en el mando, supervisión y orientación de la Policía Judicial Federal, ya que por primera vez, el Procurador General de la República delega tal responsabilidad, la cual es asumida por el Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos.

Con el propósito de que la unidad de mando se ejerza con más eficacia y hacer con ello más pronta

y expedita la procuración e impartición de justicia, el Procurador emitió el Acuerdo 23/85, en el que dispone la desconcentración de la Policía Judicial Federal, en el acuerdo que se comenta, se señala que "...Las unidades desconcentradas de la Policía Judicial Federal estarán bajo la autoridad y mando inmediatos y directos del Delegado de Circuito a cuya circunscripción territorial se encuentran adscritos y por ello, dependerán jerárquicamente del Delegado, de quien recibirán instrucciones y orientación "(50).

El mando y autoridad que se otorga a los Delegados de Circuito sobre la Policía Judicial Federal de su circunscripción, trajo consigo la creación de las Subdelegaciones de la Policía Judicial Federal en las sedes de las Delegaciones, las que quedaron a cargo de un primer comandante; entre las funciones más importantes que se le asignaron, destacan las siguientes: coordinar y ejercer mando inmediato sobre los segundos comandantes, jefes de grupo y

(50) Acuerdo sobre la reestructuración y desconcentración de mando y de personal de la Policía Judicial Federal, compilado en: Códigos de Procedimientos..., op. cit., p. 514.

encargados de las plazas de la Policía Judicial Federal establecidas en todo el Circuito; informar al Delegado los aspectos relevantes que se suscitaban, para solicitarle instrucciones.

En materia sustantiva, se le asignaron las siguientes atribuciones: elaborar los informes, llevar el control de las órdenes de investigación, localización y presentación, pendientes de cumplirse; giradas por los Agentes del Ministerio Público Federal de Circuito o aquéllas que hayan sido solicitadas mediante exhorto, por los Ministerios Públicos Federales, ubicados en el resto del territorio nacional.

El Subdelegado de la Policía Judicial, se encargaba de elaborar y controlar las altas y bajas de las órdenes de aprehensión, reaprehensión, comparecencia y cateo, giradas por los Jueces de Distrito.

Previo acuerdo con el Delegado de Circuito, estaba facultado para efectuar rotaciones de la Policía Judicial Federal, en las diversas plazas que conformaban su ámbito de competencia.

No obstante lo anterior, algunos aspectos relevantes relativos al mando, disciplina y control, quedaron bajo la competencia del Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, y las dos Direcciones de la Policía Judicial Federal.

Las atribuciones que quedaron de competencia exclusiva del Supervisor General de Servicios Técnicos y Criminalísticos, son las siguientes:

- "...Intervenir en la selección para el ingreso, la promoción, cambios de adscripción, estímulos y recompensas del personal de la Policía Judicial Federal, responsabilizándose directamente de que se cumplan las normas, lineamientos y políticas respectivas, emitidas por el titular del ramo "(51).
  
- "...Proponer al Procurador General, la rotación del personal de las distintas

(51) Manual de Organización, Políticas y Procedimientos Generales de la Policía Judicial Federal, compilado en: Códigos de Procedimientos..., Op. cit. p. 524

comandancias y cuerpos de la Policía, comunicando la decisión a los Delegados de Circuito "(52).

A la Dirección "B" de la Policía Judicial Federal compete:

- "...Proponer al Supervisor General, conjuntamente con las otras Direcciones de la Policía, el personal idóneo para la integración de los grupos de investigaciones específicas en las zonas y comandancias del país..., haciendo del conocimiento del Delegado de Circuito correspondiente, las decisiones tomadas a este respecto "(53).

A la Dirección "A" de la Policía Judicial Federal compete:

- "...Proponer al Supervisor General, conjuntamente con las otras dos Direcciones de la Policía, el personal idóneo para la

(52) *Ibidem.*, p. 525.

(53) *Ibidem.*, p. 530.

integración de los grupos de investigación específica en las zonas y comandancias del país, de acuerdo con el rendimiento observado, la información registrada y los requerimientos del servicio, haciendo del conocimiento del Delegado de Circuito que compete, las decisiones tomadas a este respecto "(54).

#### 9.4 Subdelegación Administrativa.

En materia de administración de los recursos con que habían de contar las Delegaciones, se determinó la emisión del Acuerdo 7/84, relativo a la desconcentración de funciones administrativas de la Procuraduría General de la República, como apoyo a las Delegaciones de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de septiembre de 1984.

El citado acuerdo crea las Subdelegaciones Administrativas, como órganos adscritos y dependientes jerárquicamente de las Delegaciones de

(54) *Ibid.*, pp. 528-529.

**Circuito.**

La Subdelegación Administrativa, tiene como atribución general proporcionar el apoyo administrativo necesario, para que las funciones sustantivas se ejecuten en forma eficaz, expedita y oportuna, dentro de la circunscripción territorial que corresponda a cada Delegación.

Esos órganos se constituyen en el enlace administrativo auxiliar, entre órganos desconcentrados y las autoridades centrales dependientes de la Oficialía Mayor.

Las atribuciones definidas para las Subdelegaciones Administrativas, son las siguientes:

**1.- En Materia de Recursos Humanos:**

- a) Coordinar el pago puntual de los sueldos del personal adscrito a las oficinas de la circunscripción territorial;
- b) Mantener actualizada la plantilla y expedientes del personal de su

circunscripción, realizando todos los trámites inherentes al mismo;

- c) Seleccionar al personal requerido en los órganos desconcentrados y proponer su contratación, ante la Dirección General de Recursos Humanos;
- d) Mantener permanentemente comunicación con la Dirección General de Recursos Humanos, y en lo relativo a la administración de personal; y
- e) Elaborar los informes que en esta materia le sean solicitados.

1.- En materia de Recursos Materiales:

- a) Llevar el control de los bienes inventariables y de consumo, en su circunscripción territorial.
- b) Tramitar las requisiciones de mobiliario y equipo que les sean solicitados;

- c) Otorgar los servicios de mantenimiento a las instalaciones, equipo y mobiliario, para conservarlo en las mejores condiciones de funcionalidad, así como suministrar oportunamente combustible y lubricantes requeridos por las áreas de su adscripción;
- d) Proporcionar los servicios administrativos de correspondencia, archivo e intendencia;
- e) Controlar, en el ámbito de su competencia, los bienes objeto de delito decomisados o asegurados por la Institución;
- f) Tramitar el suministro de los bienes de consumo requeridos por las áreas de su circunscripción;
- g) Apoyar a las áreas que intervienen en la campaña contra los estupefacientes, en cuanto a los servicios aéreos, de telecomunicaciones e informática;
- h) Mantener constante comunicación con la Dirección General de Recursos Materiales, en

lo que respecta a la administración de los recursos materiales; y

- i) Elaborar los informes que se les requiera en estos aspectos.

3.- En materia de Recursos Financieros:

- a) Elaborar el Anteproyecto de Presupuesto de la Delegación de Circuito respectiva y someterlo a la consideración y aprobación de la Dirección General de Recursos Financieros;
- b) Radicar las órdenes de pago en la localidad correspondiente, para enviar en su oportunidad la cuenta por liquidar;
- c) Controlar el fondo revolvente en la circunscripción territorial;
- d) Mantener continua comunicación con la Dirección General de Recursos Financieros, en lo concerniente a la administración de tales recursos; y

- e) Elaborar y proporcionar los informes que corresponden.

En el aspecto de selección y capacitación, las Subdelegaciones Administrativas servirán de enlace y colaboración, en el ámbito de su competencia, con el Instituto Técnico. Asimismo, servirán de enlace con la Unidad de Estudios Administrativos, colaborando en lo relativo a la estadística institucional, en la organización y en el control de gestión (Anexo 6).

**10. El Proceso de creación de nuevas Agencias del Ministerio Público.**

Con objeto de ampliar y mejorar el servicio público de procuración e impartición de justicia federal, la Procuraduría General de la República, llevó a cabo un intenso proceso de desconcentración territorial de funciones, mediante órganos denominados Delegaciones de Circuito.

Este proceso de desconcentración, definió para las Delegaciones, una estructura que les permite la ejecución de actividades sustantivas como

administrativas, en el ámbito territorial que les compete. De esta forma, los órganos desconcentrados coordinan en su ámbito de competencia, funciones y actividades relativas a la administración de los recursos humanos, materiales, financieros y técnicos, que les son asignados por el órgano central; campaña contra la producción y tráfico de estupefacientes, Policía Judicial Federal, procedimientos penales, actividades del Agente del Ministerio Público Federal Itinerante, del Agente del Ministerio Público Federal Visitador Auxiliar Regional y de los Supervisores Estatales.

Un aspecto esencial de este proceso de desconcentración, lo constituye la creación de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, en virtud de que éstas realizan funciones vertebrales dentro del ámbito de competencia de la Procuraduría General de la República. Estos órganos constituyen la célula básica y es el contacto directo de la Institución del Ministerio Público Federal ante la comunidad.

En este sentido la creación de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, se inserta en el propósito de avanzar y fortalecer el proceso de desconcentración

de la Institución en particular, y de la propuesta del gobierno federal plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de descentralizar la vida nacional y simplificar el sistema de procuración e impartición de justicia federal.

Asimismo, los criterios que orientaron la creación de estos órganos, se sustentan en los propósitos de desconcentración y descentralización de la vida nacional, así como de mejoramiento del servicio público.

La centralización imperante en este ámbito de la función pública, así como las demandas ciudadanas para atender de mejor forma sus problemas y necesidades en materia de procuración e impartición de justicia federal, en virtud de que se tenía que recurrir al centro para logra una solución a los asuntos referidos con la justicia federal y el consecuente malestar para los ciudadanos, que tenían que recorrer distancias considerables para resolver sus asuntos en la más próxima Agencia del Ministerio Público Federal, que generalmente se asentaba en las ciudades grandes o medianas, llevaron a la decisión de crear más Agencias de la Representación Social Federal.

Entre los criterios que orientaron tales acciones, podremos enunciar de manera relevante los siguientes:

- Crear Agencias en ciudades que no cuenten con dicho servicio;
- Con base en los estudios sobre incidencia de delitos federales y número de habitantes, así como la distancia existente entre los municipios y las agencias, se evaluó la pertinencia de establecerlas;
- Acercar y facilitar el acceso de la población al servicio de procuración e impartición de justicia federal;
- La creación de nuevas Agencias, se realizó en virtud del apoyo recibido por las autoridades estatales y municipales, en el marco de la legislación vigente y conforme a los convenios celebrados con los gobiernos estatales; y
- Equilibrar las cargas de trabajo, con los Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito, en virtud de la relación funcional que se establece entre Poder Judicial Federal y Procuraduría General de la República (Anexo 7).

Las decisiones adoptadas para crear nuevas Agencias, se orientaron por el objetivo central de mejorar la calidad del servicio público, a efecto de que la población obtenga una respuesta eficaz, pronta y expedita, respecto a los asuntos que plantee al Agente del Ministerio Público Federal.

Cabe señalar que en diciembre de 1982, se contaba con Agencias en 57 ciudades del país.

En el período 1984-1988, el Titular de la Dependencia emitió diversos Acuerdos, tendientes a crear estos órganos, de este proceso, enseguida hacemos una descripción:

El Acuerdo 8/84, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1984, dispone la creación de once nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

Las nuevas Agencias, tuvieron como sede las ciudades de:

Ciudad Victoria, Tamaulipas;

Ciudad Guzmán, Jalisco;

Zihuatanejo, Guerrero;

Córdova, Veracruz;  
Chalco, Estado de México;  
Ciudad del Carmen, Campeche;  
Tuxtepec, Oaxaca;  
Lázaro Cárdenas, Michoacán;  
Tepatitlán, Jalisco;  
Ciudad Valles, San Luis Potosí y  
Jalapa, Veracruz.

El Acuerdo No. 11/85, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985, crea seis nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, en las siguientes ciudades:

Parral, Chihuahua;  
León, Guahajuato;  
Monclova, Coahuila;  
Linares, Nuevo León;  
Manzanillo, Colima; y  
Cuautla, Morelos.

Mediante el Acuerdo No. 12/85, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1985, se dispuso la creación de cinco nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, dichas Agencias tienen como

sede las siguientes ciudades:

Tehuacán, Puebla;  
Huachinango, Puebla;  
Netzahualcoyotl, Estado de México;  
Naucalpan, Estado de México; e  
Iguala, Guerrero.

El Acuerdo No. 13/85, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1985, establece seis nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, las sedes de dichas Agencias, son las siguientes ciudades:

Guaymas, Sonora;  
Guasave, Sinaloa;  
Tulancingo, Hidalgo;  
Tula, Hidalgo;  
Jacona, Michoacán y  
Celeya, Guanajuato.

El Acuerdo 16/85, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de octubre de 1985, dispone la creación de cinco nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

Las nuevas Agencias, quedaron establecidas en las siguientes ciudades:

Fresnillo, Zacatecas;  
San Andrés Tuxtla, Veracruz;  
San Cristóbal de las Casas, Chiapas;  
Miguel Alemán, Tamaulipas; y  
Gómez Palacio, Durango.

El Acuerdo que se comenta, precisa que para esta fecha se cuenta con Agencias del Ministerio Público Federal en 90 ciudades del país. En diciembre de 1982, las había en 57 ciudades.

El Acuerdo 24/85, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1985, establece seis Agencias del Ministerio Público Federal, en la ciudades de:

Acaponeta, Nayarit;  
San Juan del Río, Querétaro;  
Orizaba, Veracruz;  
Cárdenas, Tabasco;  
Tecate, Baja California Norte; y  
La Piedad, Michoacán.

El Acuerdo que se comenta, precisa que para esta fecha se cuenta con Agencias del Ministerio Público Federal en 96 poblaciones.

Mediante el Acuerdo 25/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1986, se dispone el establecimiento de cuatro Agencias del Ministerio Público Federal.

Las sedes de las nuevas Agencias serán las ciudades de:

Zapopan, Jalisco;  
San Nicolás de los Garza, Nuevo León;  
Villa Aldama, Nuevo León; y  
Valladolid, Yucatán.

La emisión del Acuerdo No. 26/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 1986, determinó la creación de cinco nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

Dichos órganos se establecieron en la ciudades de:

Palenque, Chiapas;  
Puerto Escondido, Oaxaca;

Santiago Papasquiaro, Durango;  
Ciudad Acuña, Coahuila; y  
Caborca, Sonora.

Mediante el Acuerdo 28/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1986, se establecen tres nuevas Agencias del Ministerio Público Federal.

Las ciudades en que se establecieron éstas son:

Tezuitlán, Puebla;  
Zitácuaro, Michoacán; y  
Cozumel, Quintana Roo.

En este Acuerdo se señala que para esta fecha, se contará con Agencias del Ministerio Público Federal, en 108 ciudades del país.

El Acuerdo 32/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de septiembre de 1986, dispuso la creación de una nueva Agencia del Ministerio Público Federal.

La sede la nueva Agencia, es la ciudad de Salamanca, Guanajuato.

El Acuerdo que se comenta, señala que para esta fecha son 109 ciudades del país las que tienen Agencia del Ministerio Público Federal.

La emisión del Acuerdo No. 34/86, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1986, determinó el establecimiento de una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, en la Ciudad de Pánuco, Veracruz.

En este mismo sentido, el Acuerdo 35/87 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1987, dispuso el establecimiento de una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, en la Ciudad de Lagos de Moreno, Jalisco.

El Acuerdo No. 38/87, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 1987, dispuso la creación de tres nuevas Agencias del Ministerio Público de la Federación, en la ciudades de:

Agua Prieta, Sonora;  
Santa Rosalía, Baja California Sur; y  
Tekax, Yucatán.

El Acuerdo que se comenta, señala que se ha incrementado de 57 a 114 el número de poblaciones que cuentan con Agencia. El crecimiento del sistema de procuración de justicia ha aumentado en un cien por ciento de 1982 a 1987.

El Acuerdo No. 40/87, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 1987, dispuso el establecimiento de una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, en la ciudad de Guadalupe, Nuevo León.

Para esta fecha, señala el Acuerdo citado, 115 ciudades del país, cuentan con dicho servicio.

El Acuerdo 44/87, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1987, dispuso el establecimiento de una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, en la Ciudad de Santa Catarina, Nuevo León.

Para esta fecha, señala el citado Acuerdo, se han establecido Agencias del Ministerio Público Federal en 116 ciudades del país (Anexo 8).-

## ADENDUM

### LA SITUACION POSTERIOR A 1988.

En virtud de que el tema de estudio comprende el período 1982-1988, es importante conocer que acciones se dieron a partir del año de 1989 hasta la fecha, en continuación al proceso de desconcentración administrativa.

Cabe señalar que este período se caracteriza por una dinámica de crecimiento y cambio de la Procuraduría General de la República.

El seguimiento de este proceso en los años posteriores a 1988, muestra la consolidación de la estructura de los órganos desconcentrados, parte vertebral de la Procuraduría General de la República.

Durante la administración del Procurador Enrique Alvarez del Castillo, una de las prioridades del Programa de Trabajo, lo constituyó el proceso de desconcentración, iniciándose así el cambio del modelo de Circuitos a Delegaciones Estatales, debido a que existían Circuitos que comprendían dos o más Estados de la República, lo que implicaba que la extensión territorial, dificultara la adecuada prestación del servicio,

así como el control y seguimiento de las actividades y programas que desarrollan los órganos desconcentrados.

Con tal motivo se emitió el Acuerdo No. 5/89 (1) de fecha 3 de noviembre de 1989, mediante el cual se crean tres Delegaciones Estatales, las cuales son separadas de los Circuitos VIII que comprendía Coahuila y Durango; IX San Luis Potosí y Zacatecas y XI Michoacán y Querétaro, las sedes de las nuevas Delegaciones se establecieron en las ciudades de Durango, Dgo., Zacatecas, Zac. y Querétaro, Qro.

La tendencia a partir de 1989 fue establecer Delegaciones en aquellos Estados de la República donde se carecía de las mismas.

Este modelo permitió que cada Estado de la República, tuviera un titular que es representante directo del Procurador General de la República, en el Estado correspondiente y su ámbito de competencia se circunscribió a la extensión territorial del mismo.

(1) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de noviembre de 1989.

El Acuerdo No. 8/92 (2) crea la Delegación Estatal, con sede en Chetumal, y competencia territorial en el Estado de Quintana Roo, cabe señalar que esta formaba parte del Circuito XIV que comprendía Yucatán y Quintana Roo.

El Acuerdo 9/90 (3), establece las Delegaciones Estatales en Tepic, Nayarit y en la Paz, Baja California Sur. Asimismo el Acuerdo 11/90 (4) crea la Delegación Estatal con sede en Campeche, Campeche, la cual formaba parte del Circuito X, que comprendía el Estado de Tabasco.

En la gestión del Procurador Ignacio Morales Lechuga, se continúan las acciones de desconcentración.

Mediante el Acuerdo No. A/028/91, se establecen Delegaciones en los Estados de Aguascalientes, Colima, Hidalgo y Tlaxcala, mismas que tendrán como sede de ciudades de Aguascalientes, Colima, Pachuca y Tlaxcala respectivamente.

(2) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1990.

(3) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de mayo de 1990.

(4) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de mayo de 1990.

Es importante destacar que a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, la estructura desconcentrada quedó conformada con 31 Delegaciones Estatales, cuya competencia quedó determinada por la circunscripción territorial de cada una de las Entidades Federativas correspondientes. Asimismo, para diciembre de 1991 se determinó la existencia de 129 Agencias del Ministerio Público Federal adscritas en igual número de ciudades de la República, cuya densidad de población e incidencia delictiva constituyeron factores para su establecimiento.

Asimismo, con el propósito de reforzar el control y mejorar la coordinación de las oficinas centrales con las Delegaciones Estatales, se dispuso la creación de dos Subprocuradurías Regionales, ubicadas una en la Zona Norte y otra en la Zona Sur, con sede en la Ciudad de Monterrey, N.L. y Tuxtla Gutiérrez, Chis., respectivamente (5).

Esta acción permite fortalecer el sistema de desconcentración, asimismo ejercer un mayor control y supervisión de las actividades y programas de las Delegaciones Estatales, así como lograr un mayor acercamiento y presencia del Sector Central en las Delegaciones Estatales.

(5) *Reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1991.*

De esta forma a la Subprocuraduría Regional de la Zona Norte quedan adscritas las siguientes Delegaciones: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas.

A la Subprocuraduría Regional del Sur se adscribieron las siguientes Delegaciones: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

A partir del 4 de enero del año en curso, inició una nueva etapa para la Procuraduría General de la República, en la cual se ha efectuado cambios que responden en gran medida a la necesidad de mejorar el servicio a cargo de esta Institución, debido a las demandas de la sociedad y la complejidad circunstancial y la problemática delictiva así lo demandan.

A partir de esta fecha, corresponde al Procurador Jorge Carpizo McGregor, llevar a cabo una serie de cambios y transformaciones en la Procuraduría de la República, debido a que se advierte que esta Institución no cumple con las tareas que la propia Constitución le encomienda.

Asimismo, es un imperativo destacar la credibilidad de la misma ante la sociedad, en virtud de que la comunidad no

crea en esta Dependencia, como órgano de procuración de justicia federal. Respecto a las acciones en materia de desconcentración se advierte que entre los cambios al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se dispuso la creación de una Subprocuraduría de Delegaciones y Visitaduría a la cual corresponde coordinar y supervisar las actividades y programas especiales que realizan las Delegaciones (6).

(6) *Publicación en el Diario Oficial del día 11 de marzo de 1993.*

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Del estudio efectuado en torno al proceso de Desconcentración Administrativa en la Procuraduría General de la República, en el período 1982-1988, se desprenden las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Respecto del planteamiento relativo a que la reestructuración de la Procuraduría General de la República, de la cual surge el proceso de desconcentración, tuvo su origen y sustento en la orientación gubernamental tendiente al fortalecimiento del aparato represivo e ideológico del Estado, observamos que dicho planteamiento se confirma en virtud de que en esta Institución del Gobierno Federal, se encuentran dos órganos fundamentales que son el Ministerio Público y la Policía Judicial, los cuales son parte del aparato represivo e ideológico del Estado y sustento de la seguridad y el orden estatal.

En el período 1982-1988, la Dependencia fue sometida a una reestructuración orgánica y funcional sin precedentes desde 1917, con objeto de hacer congruente a la Institución con el momento histórico que se vivía.

Cabe señalar que este período durante el cual

se ejecutó el proceso de desconcentración, coincide con el lapso de tiempo de mayor agudizamiento de la crisis económica por la que atravezaba el país, la cual amenazaba con desbordarse y desembocar en una crisis social, con mayor agudizamiento de los problemas y conflictos sociales. Ante esta situación el Estado necesitaba fortalecerse, prepararse para enfrentar esta última circunstancia.

La manera de hacerlo fue mediante el reforzamiento de los órganos de control social y represivo, entre los cuales está precisamente el Ministerio Público y la Policía Judicial.

De esta forma podemos entender que en gran medida de aquí partió el interés gubernamental para reestructurar esta Dependencia del Ejecutivo Federal, cuyas atribuciones y funciones son consideradas "Razón de Estado".

Asimismo en el marco de la política presupuestal del Gobierno Federal, se consideró a la función de procuración de justicia, con el carácter de prioridad del desarrollo nacional, lo cual habla de la importancia de dicha función, a la cual se canalizaron mayores recursos financieros, mismo que se limitaron o en su caso se recortaron para otras actividades, conforme la rigurosa

política de austeridad, control y disciplina presupuestales que se aplicó de manera constante durante este período.

SEGUNDA.- Consecuente con la anterior idea señalaremos que hoy en día presenciamos el reforzamiento del aparato represivo del Estado, en el cual se ubica precisamente el Ministerio Público y la Policía Judicial, situación que es congruente con la política del actual gobierno de tener un "Estado Fuerte" y no un "Estado Grande".

Sin embargo, existe una contradicción evidente, en virtud de que por un lado se han fortalecido los órganos represivos del Estado (policía, ministerio público, jueces, ejército, etc.) y por otro observamos que éstos órganos son incapaces de resolver la delincuencia, la cual en vez de disminuir, cada vez da muestras de incrementarse.

La explicación de esta situación, estriba en que las funciones que realizan estos órganos, evidencian la naturaleza de la administración pública, es decir la función mediadora y más aún mediatizadora, así como el control social e ideológico que la administración pública ejerce sobre la sociedad civil.

De esta forma los problemas y conflictos

sociales entre los que sobresale el delito, no se pueden solucionar totalmente, por lo cual la función de la administración pública consiste en paliar, mediatizar y mantener los problemas dentro de los límites que no afecten la seguridad del Estado.

Combatir y acabar de raíz con la delincuencia, implica solucionar a fondo una diversidad de problemas políticos, económicos, sociales y culturales que la propician y en algunos casos como se ha dicho tiende a incrementarse debido a la complejidad de la vida social.

Acabar con la delincuencia es como pretender exterminar la pobreza que se genera en el sistema de producción capitalista. En este orden de ideas la función del Ministerio Público y de la Policía Judicial, es mediar, controlar la delincuencia, preservando el Estado de Derecho, asimismo esta situación hace evidente la naturaleza de la acción gubernamental, es decir, la incapacidad para solucionar totalmente los problemas sociales.

**TERCERA.-** En relación al planteamiento formulado, en el sentido de que la desconcentración administrativa es un instrumento idóneo para contrarrestar los efectos negativos del centralismo, así como para mejorar, dar agilidad,

eficacia y eficiencia al servicio de la procuración de justicia, en el ámbito que compete a la Procuraduría General de la República, pasamos a comentar lo siguiente:

El proceso de desconcentración administrativa iniciado a partir del año de 1984, tiene su origen y sustento, primeramente en la necesidad del Estado de fortalecer los órganos de control legal, social e ideológico, con objeto de concretar y ejercer el poder mediante el dominio político y la dirección administrativa que el Estado ejerce sobre la sociedad, y asegurar que los conflictos se resuelvan por la vía jurídica y en el marco de las instituciones establecidas preservando así la paz social y la seguridad pública.

De manera secundaria tuvo su origen y desarrollo a partir de las demandas de los diversos grupos y clases sociales, externadas en la Consulta Nacional sobre Seguridad Pública y Administración de Justicia llevada a cabo en los primeros meses de 1983, en la cual se externó la necesidad de contar con mayores y mejores órganos de justicia.

Conforme este criterio cuantitativo la

Procuraduría General de la República, se vió en la necesidad de ampliar la capacidad de cobertura del servicio, con objeto de hacer frente a las demandas de la sociedad en materia de procuración de justicia, así como a la delincuencia que mostraba clara tendencia a incrementarse.

Con este propósito se definieron estrategias, políticas, planes y programas, con objetivos y metas claramente definidos para cambiar de una Institución altamente centralizada a una desconcentrada funcional y territorialmente, con objeto de fortalecer así la presencia de la Institución en el nivel regional o local.

Desde el punto de vista del incremento y ampliación de la cobertura para proporcionar el servicio a cargo de la Procuraduría General de la República, el propósito se cumplió, pues para fines del año de 1988 se contaba con una estructura desconcentrada integrada con 21 Delegaciones de Circuito que cubren la totalidad del territorio nacional y con el ejercicio de atribuciones delegadas por el órgano central, lo cual les dá cierto margen de decisión y acción, asimismo actúan de manera coordinada con los órganos del Poder Judicial Federal, también se cuenta con Agencias del Ministerio Público Federal permanentemente establecidas en 116 ciudades del país.

Es de significarse que el Programa de Desconcentración, es un paso, para contrarrestar los efectos negativos del centralismo en un servicio público especialmente importante para la sociedad y para el Estado.

En este sentido, se lograron avances al crear y ampliar la infraestructura de servicios en forma desconcentrada, lo cual ha permitido acercar el servicio de procuración de justicia federal en las ciudades del país, que debido al índice de población e incidencia delictiva, así como a las cargas de trabajo, se dispuso establecer de manera permanente Agencias de la Representación Social Federal, asimismo se radica la solución de los problemas en el mismo lugar donde se originan, lo cual tiende a evitar que los particulares tengan que acudir al centro de la capital para dar seguimiento a sus asuntos referidos con la justicia federal.

No obstante, es necesario fortalecer el proceso de desconcentración administrativa, bajo las siguientes líneas de acción que permitirán su consolidación:

- Dar continuidad y fortalecer las acciones que permitan consolidar el proceso de desconcentración

al interior de los estados de la federación, ya sea mediante la creación de nuevas Agencias del Ministerio Público Federal o la readscripción de las ya existentes, en la ciudades del país que así lo requieran.

- Avanzar hacia una efectiva delegación de facultades, con objeto de que los órganos desconcentrados no se vean limitados en el margen de decisión y acción del cual se les ha dotado.
  
- Reforzar el Programa de Control y Auditoría, con objeto de practicar de manera sistemática la revisión de las actividades, operaciones, funciones, programas y recursos, para evaluar la gestión de los órganos desconcentrados, y adoptar las medidas correctivas en caso de que detecten desviaciones en la operación. Para que la función de control y evaluación se fortalezca y tenga mayor presencia en el ámbito regional, sería viable la creación de unidades de control y evaluación regionales, las cuales dependerán jerárquica y funcionalmente de la Contraloría Interna, con el propósito de lograr imparcialidad en la evaluación de la gestión de las Delegaciones.

- Reforzar el Programa de Visitas Generales y Especiales, con objeto de evaluar la calidad técnica y jurídica de las actividades de los diversos Agentes del Ministerio Público Federal, en la integración de las averiguaciones previas, así como en lo que toca a su intervención en el proceso penal.

Para finalizar este aspecto, diremos que desde el punto de vista cuantitativo se incrementaron los órganos de procuración de justicia (Delegaciones de Circuito, actualmente denominadas Delegaciones Estatales y Agencias del Ministerio Público Federal), asimismo se desconcentró personal del Ministerio Público y de la Policía Judicial Federal, así como de apoyo administrativo, con objeto de ejercer facultades delegadas tanto en aspectos sustantivos como administrativos.

Sin embargo, desde el punto de vista cualitativo, nuestro plantamiento no resultó veraz, en virtud de que la desconcentración administrativa, no implicó un mejoramiento real del servicio de procuración de justicia a cargo de la Dependencia. Pues al contrario, y no obstante la conformación de una estructura desconcentrada, la realidad muestra evidentemente que persisten deficiencias e

ineficiencias en la organización del servicio, dilación en los trámites y procedimientos, corrupción del servicio, tráfico de influencias, negligencia, impunidad, abuso de autoridad, etc.

CUARTA.- Respecto al planteamiento, relativo a que el Ministerio Público y la Policía Judicial encuadrados en la Procuraduría General de la República, no cumplen con el cometido de procurar justicia de manera pronta y expedita conforme las expectativas de la sociedad civil, pasamos a comentar lo siguiente:

La Institución del Ministerio Público y la Policía Judicial, están inmersas en una problemática por demás diversa y compleja, que permite preguntar ¿ Por qué el Ministerio Público no atiende con prontitud, rapidez y eficacia a las personas que efectúan gestiones ante sus instancias ?.

La interrogante que hemos planteado, nos hace ver que los órganos de procuración de justicia encuadrados en la Procuraduría General de la República, se debaten en una problemática grave que impide que no cumplan con los objetivos que la Ley les señala, asimismo se observa que se han distanciado de su objetivo primordial, es decir, la

atención y el servicio eficaz y eficiente en beneficio de la sociedad.

De esta situación dan cuenta las constantes quejas y denuncias de los grupos e individuos que conforman la sociedad, cuando expresan que la justicia es lenta y retardada y más que beneficiar a la sociedad la afectan.

En virtud de esta situación, se requiere que el Ministerio Público y la Policía Judicial, dejen de ser órganos burocratizados en el sentido peyorativo del término, por lo que es necesario que dichos órganos retomen la función que constitucional y socialmente la Ley fundamental les señala.

Para lograrlo se requiere que el Ministerio Público sea un órgano que realmente investigue, que persiga los delitos, y no sea solamente una mesa receptora de informes que la Policía Judicial le va fabricando.

Se requiere que el Ministerio Público, salga a investigar directamente, sin descuidar la mesa de trámites y las labores propias de su función, con objeto de dar cabal

cumplimiento al artículo 21 Constitucional, en el cual se precisa que la Policía Judicial es auxiliar del Ministerio Público, misma que esta al mando inmediato de aquel.

Sin embargo sucede en la realidad, que la Policía es la que realmente investiga y provee de información al Ministerio Público, lo que ha dado fuerza y relativa autonomía a esta corporación, por lo que se requiere contrarrestar dicha fuerza con objeto de que no escape al control legal y real de su jefe inmediato, el Ministerio Público.

Por tal razón se requiere sanear la corporación y ejercer un mayor y mejor control y supervisión de las actividades que realiza, con objeto de desmembrar este feudo administrativo, y sujetarlo al control legal y real que se requiere para asegurar eficacia, eficiencia y honestidad en el desempeño de sus actividades.

En tal virtud se requiere con urgencia un cambio profundo y radical en el Ministerio Público y la Policía Judicial, con objeto de mejorar la imagen de la Procuraduría General de la República, que está seriamente deteriorada ante la sociedad civil.

Este cambio es difícil y ambicioso, sin embargo se tiene que efectuar con voluntad y decisión política, sin importar los intereses que se tengan que afectar, asimismo estamos conscientes que este cambio requiere de tiempo, por lo cual es preciso iniciarlo sin demora.

De no extirpar la colusión de servidores públicos (policías, ministerios públicos, etc.), con el crimen organizado, se atentaría contra la paz y seguridad pública, causando mayores daños a la sociedad civil, pues son bien conocidos los daños que ocasiona la corrupción cuando se ha entronizado en las estructuras de la Institución que esta precisamente para combatir el delito.

El nuevo perfil que requiere el Ministerio Público, deberá estar conformado por elementos que reúnan las siguientes características:

Para avanzar en la integración de un cuerpo profesional de servidores públicos (Agentes del Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos), se requiere incidir en las siguientes líneas de acción, como aspectos que creemos fundamentales para contrarrestar una serie de vicios que afectan la prestación del servicio.

- Reclutamiento, selección, ingreso y permanencia en el servicio.

Llevar a la práctica y no sólo en el discurso político, un proceso riguroso, mediante el cual se incorporen a la Institución personal con vocación de servicio y valores éticos bien cimentados, asimismo debidamente preparados técnica y profesionalmente.

Mediante este procedimiento se asegura que el personal que ingrese al Ministerio Público, a la Policía Judicial y al cuerpo de Peritos, cumplan con los requisitos que establece la ley y el perfil del puesto requerido.

- Capacitación.

Establecer un programa de capacitación al personal referido, de nuevo ingreso, así como al personal existente, con objeto de que se actualice técnica y jurídicamente. Asimismo que el ingreso y permanencia a puestos de Ministerio Público, Policía Judicial y Peritos, se obtengan mediante el sistema de examen de oposición, con objeto de

combatir vicios como el amiguismo y compadrazgo, que truncan los objetivos de avanzar hacia un servicio civil de carrera en esta área tan delicada de la Procuración de Justicia.

- Sistema de evaluación y calificación de méritos.

Mediante el fortalecimiento del Programa Anual de Control y Auditoría, así como del Programa de Visitas Generales y Especiales, proceder a evaluar periódicamente la actividad desarrollada por los Agentes del Ministerio Público Federal, con objeto de calificar su actuación y desempeño, y con base en ello incentivar al Servidor Público, en caso de detectar desviaciones en el servicio, aplicar la sanción correspondiente, conforme el sistema de responsabilidades vigente.

- Sueldos y prestaciones.

Para lograr eficacia en lo anterior, es fundamental mejorar los sueldos y prestaciones, con objeto de evitar corruptelas.

La ejecución de estos aspectos permitirá desterrar la idea patrimonialista del puesto, asimismo desterrar vicios como el tráfico de influencias, recomendaciones, compadrazgos, padrinzagos, etc.

QUINTA.- En relación al planteamiento relativo a que la simplificación administrativa es un concepto, que da marco de referencia teórico y a la vez es un instrumento para justificar la acción del Estado ante la sociedad civil, con objeto de hacer ver que el gobierno trabaja en bien de la sociedad para resolver las necesidades y problemas sociales.

El planteamiento se confirma, en virtud de que efectivamente la simplificación administrativa es el marco teórico e ideológico que sintetiza los propósitos orientados al mejoramiento del servicio público.

Asimismo, la idea de la simplificación justifica la acción gubernamental ante la sociedad, para hacer ver que el gobierno actúa para resolver los problemas y necesidades sociales.

La adopción de este concepto y su aplicación práctica tiene su fundamento en la corriente de pensamiento Neoliberal, que pretende un "Estado Fuerte" y no un "Estado

Grande".

Es importante dejar asentado que esta propuesta simplificadora es resultado de la imposición de modelos teóricos, de política económica e ideológicos por parte de las potencias capitalistas y de sus órganos representativos, tales como el Fondo Monetario Internacional (F.M.I.), Banco Mundial (B.M.), Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), para que los países subdesarrollados adopten los esquemas de política económica y social diseñados por estos organismos mundiales con objeto de ser aplicados, bajo el supuesto de que permitirán remontar la crisis.

Muestra palpable de la aplicación de este tipo de medidas de corte simplificador, es la reprivatización de empresas públicas que ha efectuado el Gobierno Mexicano, en cumplimiento a los dictados de los organismos referidos, argumentando que en la intensa participación del Estado en la Economía y la sociedad se hallan las causas de la crisis.

Cabe precisar que la simplificación administrativa, muestra dos facetas o vertientes, una externa o social y una interna desburocratizadora o simplificadora. Como contenido ideológico la Simplificación Administrativa,

sententiza una serie de propósitos que de llevarse a la práctica, permitirían avances fundamentales para que realmente se mejore el servicio público de procuración de justicia federal, sin embargo, en la realidad observamos que a pesar de las buenas intenciones y voluntad política prevalecen ineficiencia, deficiencia y corruptelas en la prestación del servicio.

El análisis de estas dos vertientes permitirán observar el doble significado de la simplificación, como veremos a continuación:

Al interior de la Dependencia y el caso concreto se dió en 1985, esta significó la disminución y racionalización en el crecimiento de las estructuras burocráticas (órganos, funciones, etc.), asimismo condujo al recorte y ajuste del presupuesto institucional, con objeto de contribuir a reducir el déficit financiero del gobierno federal, asimismo adoptar con mayor fuerza acciones para que la Administración Pública, operen con mayor eficiencia, eficacia, economía, mayor productividad y racionalidad en el uso de los recursos públicos.

En lo externo la simplificación, tiene un contenido político y social al pretender lograr congruencia

entre la administración pública y la atención de las necesidades y demandas de la sociedad.

En lo externo o social el énfasis de la simplificación esta puesto en la necesidad que se tiene para desburocratizar la prestación de los servicios públicos, con el fin de combatir la ineficiencia, ineficacia, así como el distanciamiento de su objetivo central, que es la atención y el servicio a la sociedad; a las clases y diversos grupos sociales que expresan sus inconformidades en el sentido de que no obtienen una respuesta rápida y eficaz a sus problemas, en virtud de la lentitud de los trámites y procedimientos que efectúan ante las instancias públicas.

Desde el punto de vista externo, el énfasis de la simplificación está puesto en la intención de mejorar el servicio público que se presta a la sociedad, con objeto de:

- Elevar la calidad en la prestación de los mismos, simplificar y facilitar la relación de los ciudadanos con la administración gubernamental, acercar el servicio a los lugares donde los requiere la ciudadanía, con objeto de solucionar los problemas en el mismo lugar donde se originan.

- La ejecución de la simplificación debe tener como origen y objetivo final a la sociedad en general y al individuo en particular, pues en este planteamiento radica la legitimidad y el consenso para la permanencia y estabilidad de las instituciones públicas, esto es así porque la problemática a resolver se encuentra en la sociedad, la cual se constituye de individuos particulares con necesidades y problemas que son colectivos.

En este orden de ideas la desconcentración, conforme al enfoque cuantitativo, en el sentido de crear órganos desconcentrados, posibilitó en cierta medida avanzar en los siguientes propósitos de la simplificación consistentes en facilitar y acercar el servicio a los lugares y regiones donde los demanda la población, radicar la solución de los problemas y necesidades en el mismo lugar donde se originan, evitar que los particulares tengan que recurrir al centro de la capital para dar seguimiento a los asuntos referidos con la justicia federal, asimismo evitar la concentración de expediente en el Sector Central de la Institución.

**SEXTA.-** Por decisión del Ejecutivo Federal y el Procurador General de la República se delegaron atribuciones y funciones que hasta 1982, estuvieron concentradas en el Procurador, o en áreas del sector central (Distrito Federal).

El Poder Ejecutivo envió la iniciativa de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en 1983, al Congreso de la Unión, misma que fue aprobada y promulgada el 12 de diciembre de 1983, con esta Ley el Ejecutivo se abroga la facultad reglamentaria que hasta 1982 fue exclusiva del Congreso de la Unión; ello trajo consigo permitirle al Ejecutivo adecuar la estructura interna de la Institución, en consonancia con la realidad imperante; ello motivó que en la Procuraduría General de la República se creara una estructura administrativa, denominada Delegaciones de Circuito. Entre las facultades que se les delegaron a los titulares de las mismas, existe una que a nuestro concepto, amerita un análisis especial, a saber:

La autorización del No Ejercicio de la Acción Penal en la Averiguación Previa. Esta Facultad fue exclusiva del C. Procurador hasta 1982, con la desconcentración iniciada y los Acuerdos y Circulares emitidos, se les cedió a los Delegados de Circuito, entre otros funcionarios.

La asignación de esta función debe ser motivo de una discusión más profunda. debido a que si bien la autorización del No Ejercicio de la Acción Penal está sujeta a un procedimiento claro y específico; en la práctica se enfrenta a dos situaciones difíciles de superar por ser contradictorias: 1) La probidad e integridad profesional de los Agentes del Ministerio Público Federal, que dictaminan estos expedientes, así como del que la autoriza (Delegado de Circuito). 2) La sociedad en general y el ciudadano en particular que se enfrenta a este problema, básicamente porque el derecho se nos ha planteado como tema propio de estudio y aplicación de abogados, cuando a todos nos incumbe, pues en este aspecto se pueden afectar derechos y garantías de los individuos que están involucrados en la vida social de la cual a la vez surgen conflictos.

Esto lo comentamos debido a que los cinco factores por los que se puede autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal en la Averiguación pueden y deben ser imputables a las atribuciones del Agente del Ministerio Público Federal en los términos del artículo 21 Constitucional; conforme al artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales, no se ejercitará la acción penal:

- I Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Pena;
- II Cuando se acredite plenamente que el inculpaado no tuvo participación en la conducta o los hechos punibles, y solo por lo que respecta a aquel;
- III Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que se trate resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;
- IV Cuando la responsabilidad penal se ha extinguido legalmente, en los términos del Código Penal, y
- V Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpaado actuó en circunstancia que excluyen la responsabilidad penal.

Los cinco puntos enunciados quedan al libre albedrio del Agente del Ministerio Público Federal, sin poner en conocimiento de la mayoría de los casos a los denunciados o querellantes.

En la interpretación del artículo y la ley citada se está dando papel de Juez al Ministerio Público Dictaminador, siendo que debe ser un representante social.

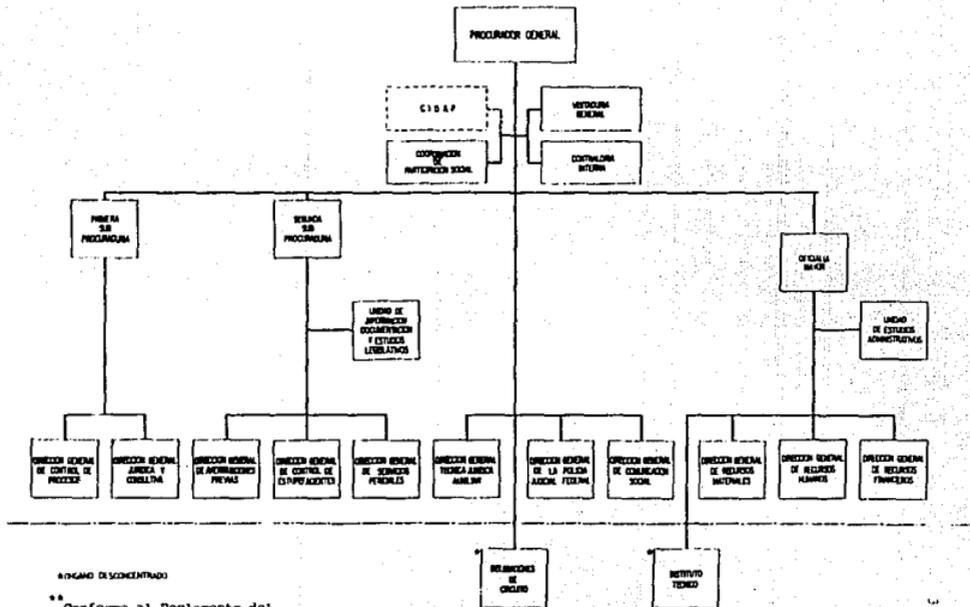
Es por ello que afirmamos que esta facultad delegada debe en todos los casos sujetarse al control y fiscalización del sector central, para prevenir y sancionar conductas anómalas por parte de los Agentes del Ministerio Público Federal dictaminadores y Delegados de Circuito; principalmente porque contra una resolución del No Ejercicio de la Acción Penal no existen recursos.

## A N E X O S

240

# PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ORGANOGRAMA \*\*



ORGANO DESCENTRADO

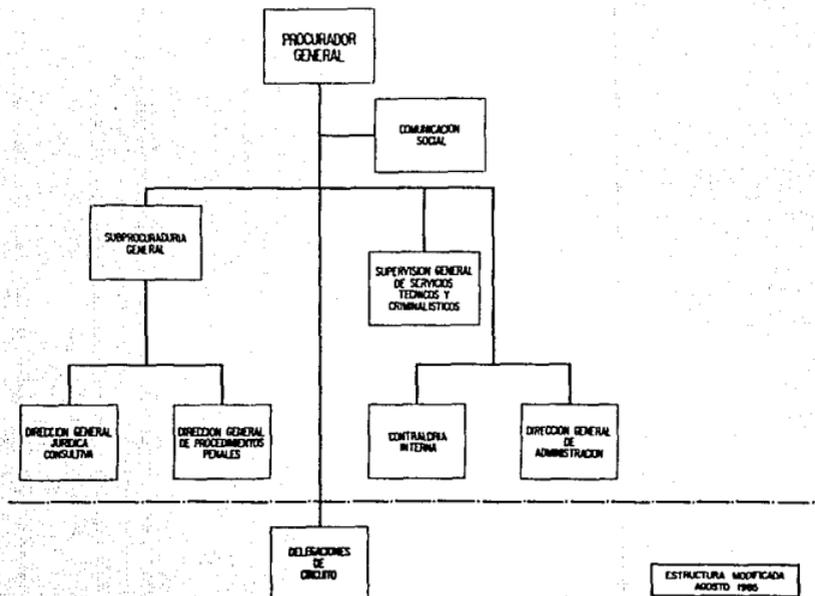
\*\* Conforme al Reglamento del  
11 de marzo de 1984.

11  
12

# PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

ORGANIGRAMA \*

ANEXO 2



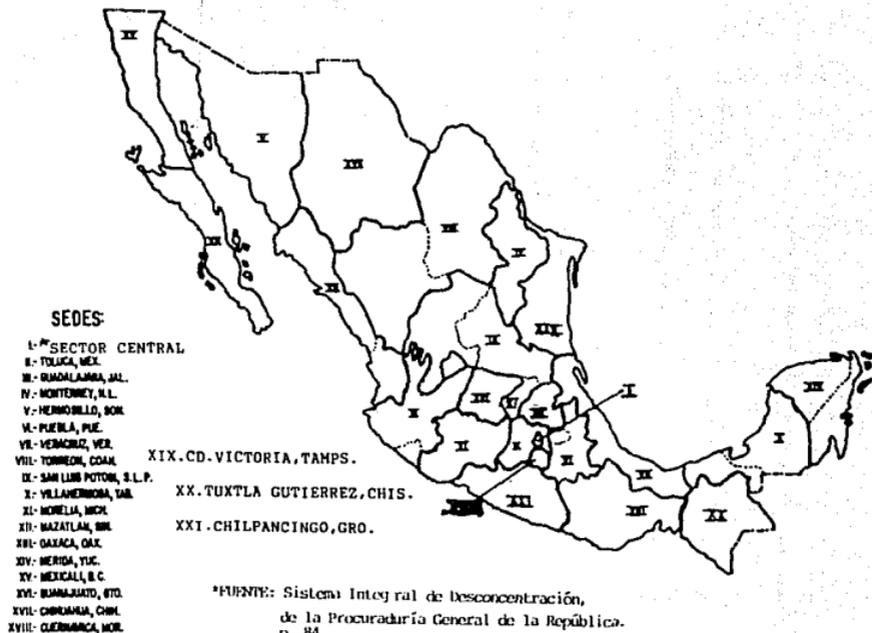
DESCONCENTRACION NACIONAL  
DISTRITO FEDERAL - CAPITALES ESTATALES

ANEXO 3



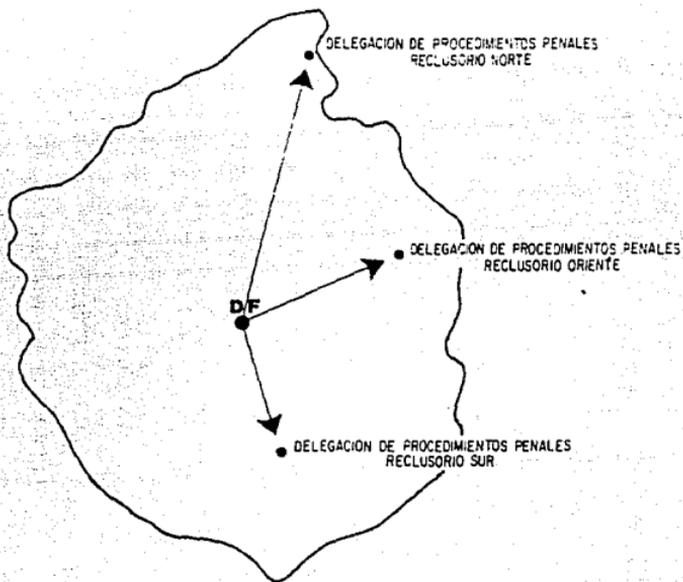
\*FUENTE: Sistema Integral de Desconcentración de la Procuraduría General de República, p., 85.

## DELEGACIONES DE CIRCUITO



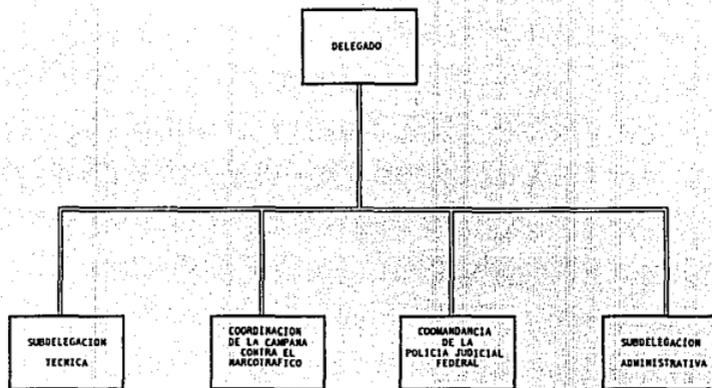
## DELEGACIONES DE PROCEDIMIENTOS PENALES

D.O. 16 OCTUBRE 1985



FUENTE: Sistema Integral de Desconcentración  
de la Procuraduría General de la República.  
p. 226.

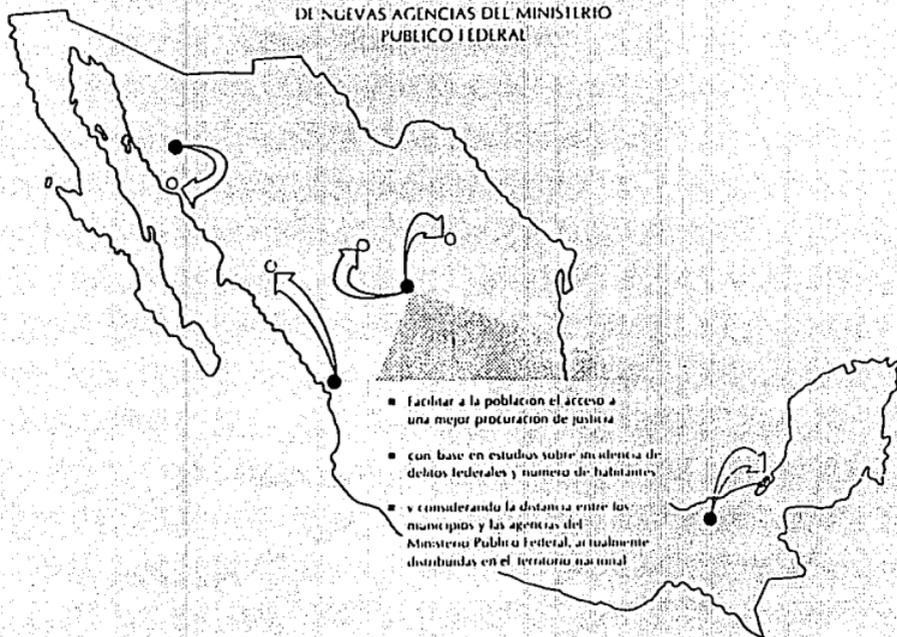
DELEGACION DE CIRCUITO  
DESCONCENTRACION  
ORGANOGRAMA



FUENTE: Sistema Integral de desconcentración  
de la Procuraduría General de la República.  
p. 88.

**DESCONCENTRACION  
CRITERIOS PARA EL ESTABLECIMIENTO  
DE NUEVAS AGENCIAS DEL MINISTERIO  
PUBLICO FEDERAL**

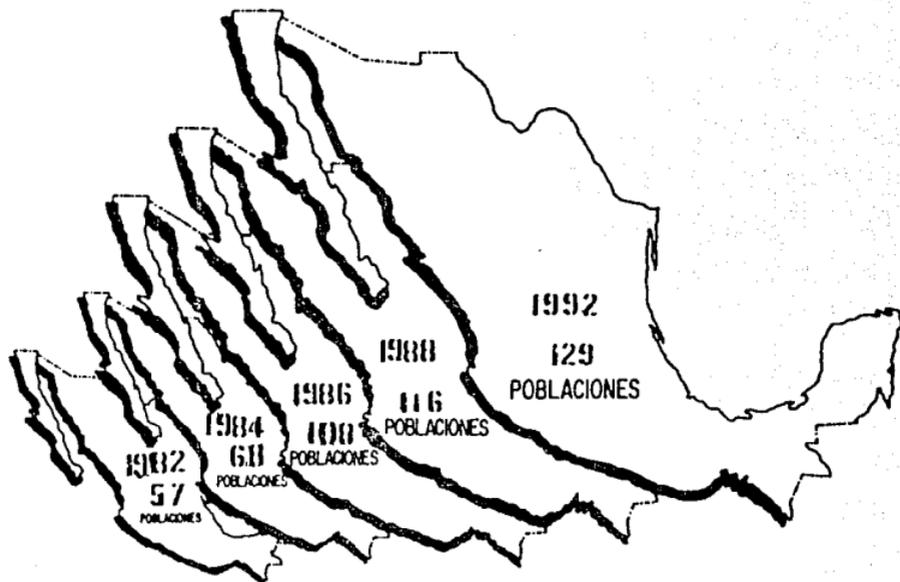
ANEXO 7



\*FUENTE: Sistema Integral de Desconcentración  
de la Procuraduría General de la República,  
p. 87.

POBLACIONES CON AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL ANEXO B  
INCREMENTO DEL SERVICIO

DIC-1982 - ABR-1992



\*Fuente: Sistema Integral de Desconcentración  
de la Procuraduría de la República,  
p. 118.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
5a. Edición, Ed. Porrúa.  
México, D.F., 1983, 877 Págs.
- Althusser, Louis  
Ideología y Aparatos Ideológicos de Estado.  
Tr. J. Pla Alberto s/año de Edición  
No. 151, Medellín, Colombia, Ed. Quinto Sol-Pepe, 84 Págs.
- Aranda Ponce, Jorge  
La Desconcentración Administrativa, un Caso Práctico.  
Tesis U.N.A.M., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.  
México, 1979, 152 Págs.
- Brewer Carías, Allan R.  
Política, Estado y Administración Pública.  
Ediciones Políticas.  
Ed. Ateneo y Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, 246 Págs.
- Castro y Castro, Juventino V.  
El Ministerio Público en México.  
4a. Edición Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F., 1982.
- Colín Sánchez, Guillermo  
Derecho Mexicano de Procedimientos Penales  
8a. Edición Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F., 1984, 687 Págs.
- Chevalier, Jacques y Loschak, Danielé.  
La Ciencia Administrativa.  
Tr. Barrales V. José, 1ª Edición, Ed. I.N.A.P. y F.C.E.  
México, D.F., 1983, 135 Págs.
- Chuayffet Chemor, Emilio  
Derecho Administrativo  
2ª Edición, Ed. U.N.A.M., Colección: Intruducción al Derecho Mexicano.  
México, D.F., 1983, 105 Págs.

Flores Caballero, Romeo R.  
Administración y Política en la Historia de México  
1a. Edición, Ed. I.N.A.P.  
México, D.F., 1981, 320 Págs.

Fraga, Gabino  
Derecho Administrativo  
26ª Edición, Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F., 1987, 506 Págs.

González Uribe, Héctor  
Teoría Política  
2ª Edición, Editorial Porrúa, S.A.  
México, D.F., 1977, 696 Págs.

Guerrero, Omar.  
La Administración Pública del Estado Capitalista  
1ª Edición, Ed. I.N.A.P.  
México, D.F., 1979, 439 Págs.

Gvishiani, David.  
Organización y Gestión  
Tr. L. Vladov, s/año de edición  
Ediciones de Cultura Popular  
México, D.F., 540 Págs.

Hauriou, André  
Derecho Constitucional e Instituciones Políticas  
Tr. González Casanova, José Antonio  
2ª Edición muy ampliada, Ed. Demos  
Barcelona, España, 1980, 1100 Págs.

Kaplan, Marcos, et. al.  
Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de la América Latina.  
1ª Edición en español, Ed. F.C.E.  
México, D.F., 1972, 369 Págs.

Kelsen, Hans.  
La Teoría pura de Derecho.  
1a. Edición, Editorial Nacional.  
México, D.F., 1979, 369 Págs.

Ramírez Brun, Ricardo  
Estado y Acumulación de Capital en México 1929-1983  
2ª Edición, Ed. U.N.A.M.  
México, D.F., 1983, 258 Págs.

Reyes Heróles, Federico.  
Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo.

2ª Edición, Ed. U.N.A.M.  
 México, D.F., 1983, 102 Págs.

Rodríguez Reyes, Alvaro  
Organización, un Enfoque Dialéctico.

2a. Edición, Editores Asociados, S.A.  
 México, D.F., 1982, 149 Págs.

Ruiz Massieu, José Francisco  
La Empresa Pública.

1ª Edición, Ed. I.N.A.P.  
 México, D.F., 1980, 239 Págs.

#### ENSAYOS

Baeza Meléndez, Fernando

"Comentarios a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República", compilado en la Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia.

1ª Edición, Ediciones de la Procuraduría General de la República, México, D.F., 1984, pp. 497-517

Carrillo Flores, Antonio

"Conclusiones de la Comisión de Justicia Administrativa", en La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia,

1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la República. México, D.F., pp. 20-22.

Chanes Nieto, José

"Programa de Desconcentración de la Administración Pública", Desconcentración Administrativa,

1ª Edición. Ediciones de la Secretaría de la Presidencia de la República. Colección Seminarios No. 1, 1976.

Fix Zamudio, Héctor.

"Conclusiones de la Comisión de Amparo", en La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia,

1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la República. México, D.F., 1984, pp. 17-19.

Fernández Santillán, José.  
 "El Neoliberalismo". Publicado en el Diario  
La Jornada.

el sábado 8 de octubre de 1988, p. 3.

Fraga, Gabino.

"El Sistema Político Federal y la Desconcentración  
 Administrativa" compilado en Desconcentración Administrativa.  
 1ª Edición. Ediciones de la Secretaría de la Presidencia,  
 Colec. Seminarios No. 1, 1976.

Franco Villa, José.

"El Ministerio Público", compilado en  
Dinámica del Derecho Mexicano No. 13,  
 1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la  
 República. México, D.F., 1976, pp. 5-55.

García Ramírez, Sergio.

"La nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la  
 República" en La Reforma Jurídica de 1983 en la  
 Administración de Justicia.

1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la  
 República. México, D.F., 1984, pp. 473-496.

Hall, Suart.

"El Gran Espectáculo Hacia la Derecha", en  
Revista Mexicana de Sociología.

Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., No.  
 extraordinario 81. México, D.F., 1981, pp. 1730-1743.

López Bernal, Manuel.

"Política de Control Interno y Ombudsman en la Procuraduría  
 General de la República", en

La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia  
 1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la  
 República. México, D.F., 1984, pp. 521-536.

López Portillo, José.

"Las Reformas a la Administración Pública", en  
Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal.

(Autores Mexicanos) Colección: Fuentes para el estudio de la  
 Administración Pública Mexicana, Serie Bibliográfica No. 5

Editado por la Secretaría de la Presidencia;  
 Dirección General de Estudios Administrativos.

México, D.F., 1976, pp. 634-638.

Ortega Padilla, José María.

"Un Asunto de Estado", compilado en Reunión de Autoevaluación 1983-1988 en la Procuraduría General de la República, efectuada el 4 de noviembre de 1988. Editado por la Procuraduría General de la República México, D.F., 1988, pp. 27-29.

Porte Petit, Celestino.

"Conclusiones de la Comisión de Justicia Penal", compilado en La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. 1ª Edición. Editado por la Procuraduría General de la República. México, D.F., 1984, pp. 20-22.

Porte Petit, Celestino.

"Reformas Penales de 1984", Parte General (El Delito), compilado en La Reforma Jurídica de 1983 en la Administración de Justicia. Editado por la Procuraduría General de la República México, D.F., 1984, pp. 217-241.

Huacuja, R. Mario y Woldenberg, José.

"En torno a la concepción Marxista del Estado", compilado en Estado y Lucha Política en el México Actual. 3ª Edición. Ediciones El Caballito. México, D.F., 1981, pp. 259-274.

Huerta Grados, Sócrates

"Estructura de la Nueva Ley de la Procuraduría General de la República", en Dinámica del Derecho Mexicano. No. 9. 1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la República. México, D.F., 1976, pp. 9-59.

Hunter, Allen.

"Entre Batidores: Ideología y Organización de la Nueva Derecha", en Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. No. Extraordinario / 81 México, D.F., 1981, pp. 1745-1780.

Kennet, Galbraith John,

"La Embestia Conservadora", en Revista Mexicana de Sociología. Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. No. Extraordinario / 81 México, D.F., 1981, pp. 1781-1796.

Kliksberg, Bernardo.

"La Racionalidad Irrracional de la Burocracia", en

Cuestionario en Administración

1ª Edición. Editorial Paidós.

Buenos Aires, Argentina, 1973, pp. 139-181.

Ramírez J. Francisco.

"La Descentralización en la Administración Pública

Federal en los años 1970-1976", en

Dinámica del Derecho Mexicano, No. 21

1ª Edición. Ediciones de la Procuraduría General de la República. México, D.F., 1976, pp. 49-61.

Rodríguez Reyes, Alvaro.

"La Reforma Administrativa del Gobierno Federal",

compilado en

Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal.

(Autores Mexicanos), Colección: Fuentes para el estudio de

la Administración Pública Mexicana, Serie B, Bibliográfica

No. 5. Editado por la Secretaría de la Presidencia, Dirección

General de Estudios Administrativos.

México, D.F., 1976, pp. 607-618.

Solana Morales, Fernando.

"Los marcos de la Reforma Administrativa", en

Revista de Administración Pública, No. 22

Ediciones I.N.A.P.

México, D.F., febrero-marzo 1971.

## NORMATIVIDAD Y DOCUMENTOS OFICIALES

- ♦ Acuerdo que dispone las acciones concretas que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.  
*Diario Oficial, 8 de agosto de 1984, pp. 5-7.*
- ♦ Acuerdo del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.  
*Diario Oficial, 17 de abril de 1986.*
- ♦ Acuerdos y Circulares del Procurador General de la República, Dr. Sergio García Ramírez, compilados en el Manual de Acuerdos y Circulares vigentes, México, D.F., Ediciones de la Procuraduría General de la República, 1988.
- ♦ Acuerdo 2/84. Que establece la Desconcentración Territorial de Funciones de la Procuraduría General de la República en Delegaciones de Circuito, pp. 77-86.
- ♦ Acuerdo 3/84. Respecto a la intervención del Ministerio Público Federal en Materia de Amparo, pp. 87-93.
- ♦ Acuerdo 4/84. Sobre la Resolución de No Ejercicio de la Acción Penal, pp. 94-98.
- ♦ Acuerdo 5/84. Sobre la Resolución de Reserva, pp. 99-101.
- ♦ Acuerdo 6/84. Se crean cinco Delegaciones de Circuito de la Procuraduría General de la República, pp. 102-104.
- ♦ Acuerdo 7/84. Relativo a la desconcentración de funciones administrativas de la Procuraduría General de la República como apoyo a las Delegaciones de Circuito, pp. 118-122.
- ♦ Acuerdo 8/84. Por el que se crean once Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 123-124.

- ♦ Acuerdo 9/84. Que crea la Dirección de Participación Social, como Unidad Técnica de la Procuraduría General de la República, pp. 137-141.
- ♦ Acuerdo 10/85. Relativo a la incorporación de las Subdelegaciones de la Campaña contra el Narcotráfico a las Delegaciones de Circuito, pp. 142-145.
- ♦ Acuerdo 11/85. Por el que se establecen seis Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 146-147.
- ♦ Acuerdo 12/85. Por el que se establecen cinco Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 148-149.
- ♦ Acuerdo 13/85. Por el que se establecen seis Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 150-151.
- ♦ Acuerdo 14/85. Relativo a la creación de la Subdelegaciones Técnicas, adscritas a las Delegaciones de Circuito, pp. 152-154.
- ♦ Acuerdo 15/85. Que crea una nueva Delegación de Circuito de la Procuraduría General de la República, dispone la identificación de las Delegaciones de Circuito con el mismo número que corresponde a los Circuitos Judiciales Federales y define la competencia territorial correspondiente a la jurisdicción de Durango, pp. 155-158.
- ♦ Acuerdo 16/85. Por el que se establecen cinco Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 159-160.
- ♦ Acuerdo 17/85. Por el que se dispone que la Zonificación de las Subdelegaciones de Campaña contra el Narcotráfico se unifique con la circunscripción territorial de la Delegación de Circuito a la que pertenezcan, pp. 161-162.
- ♦ Acuerdo 18/85. Que crea tres nuevas Delegaciones de Circuito de la Procuraduría General de la República, 163-165.
- ♦ Acuerdo 20/85. Que amplía las atribuciones a los Delegados de Circuito, en materia de proceso penal, pp. 166-169.
- ♦ Acuerdo 21/85. Relativo a la desconcentración de funciones de la Dirección General de Administración, pp. 170-171.

- ♦ Acuerdo 22/85. Por lo que se crean tres Delegaciones de Procedimientos Penales en el Distrito Federal, pp. 172-174.
- ♦ Acuerdo 23/85. Sobre reestructuración y desconcentración de mando y personal de la Policía Judicial Federal, pp. 175-178.
- ♦ Acuerdo 24/85. Por el que se establecen seis Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 179-180.
- ♦ Acuerdo 25/85. Por el que se establecen cuatro Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 181-182.
- ♦ Acuerdo 26/85. Por el que se establecen cinco nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 183-184.
- ♦ Acuerdo 27/86. Por el que se modifica la competencia territorial de la novena Delegación de Circuito, con sede en San Luis Potosí y la decimosexta Delegación de Circuito con sede en Guanajuato, pp. 185-187.
- ♦ Acuerdo 26/86. Por el que se establecen tres nuevas Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 188-189.
- ♦ Acuerdo 29/86. Que crea una nueva Delegación de Circuito de la Procuraduría General de la República, pp. 190-192.
- ♦ Acuerdo 30/86. Que delega, en diversos servidores públicos de la Dependencia la función de autorizar el No Ejercicio de la Acción Penal, pp. 193-195.
- ♦ Acuerdo 31/86. Por el que se establece, dentro del sistema integral de desconcentración de la Procuraduría General de la República, el régimen de visitas y audiencias en poblaciones en la que no exista, permanentemente, Agencia del Ministerio Público Federal, pp. 196-200.
- ♦ Acuerdo 32/86. Por el que se establece una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, pp. 201-202.
- ♦ Acuerdo 33/86. Por el que se modifica la competencia territorial de la novena Delegación de Circuito, con sede en San Luis Potosí y de la decimoprimer Delegación de Circuito con sede en Michoacán, pp. 203-205.
- ♦ Acuerdo 34/86. Por el que se establece una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, pp. 206-207.

- ♦ Acuerdo 35/87. Por el que se establece una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, con sede en Lagos de Moreno, Jal., pp. 208-209.
- ♦ Acuerdo 36/87. Que establece las Supervisiones Estatales dentro de las Delegaciones de Circuito, pp. 228-231
- ♦ Acuerdo 37/87. Por el que se modifica la competencia territorial de la sexta Delegación de Circuito con sede en Puebla y de la segunda Delegación de Circuito, con sede en Toluca, Edo. de México, pp. 232-234.
- ♦ Acuerdo 38/87. Por lo que se establecen tres Agencias del Ministerio Público Federal, pp. 235-236.
- ♦ Acuerdo 39/87. Relativo a la Visitaduría Adjunta de la Procuraduría General de la República, pp. 237.
- ♦ Acuerdo 40/87. Por el que se establece una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, pp. 240-241.
- ♦ Acuerdo 41/87. Relativo a la expedición del catálogo de delitos contenidos en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y en leyes federales, pp. 242.
- ♦ Acuerdo 42/87. Relativo a la creación y funcionamiento de Agentes del Ministerio Público Federal Auxiliares Visitadores Regionales de la Procuraduría General de la República, pp. 244.
- ♦ Acuerdo 43/87. Que crea una nueva Delegación de Circuito de la Procuraduría General de la República, pp. 248-250.
- ♦ Acuerdo 44/87. Por el que se establece una nueva Agencia del Ministerio Público Federal, pp. 251-252.
- ♦ Acuerdo 46/87. Por el que se delega la resolución de No Ejercicio de la Acción Penal en el Contralor Interno, el Visitador General y los Delegados de Circuito, pp. 253-256.
- ♦ Acuerdo 47/88. Que crea una nueva Delegación de Circuito de la Procuraduría General de la República, pp. 257-259.

- ♦ Acuerdo 48/88. Por el que se modifica la competencia territorial de la novena Delegación de Circuito, con sede en San Luis Potosí, decimoprimer Delegación de Circuito con sede en Michoacán y decimosexta Delegación de Circuito con sede en Guanajuato, pp. 260-262.
- ♦ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, México, D.F., Editores Unidos Mexicanos, 1988.
- ♦ Código Federal de Procedimientos Penales, Reformas y Adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.
- ♦ Circular 1/84. Instrucciones Generales, pp. 65-69.
- ♦ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compilada en Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, 23 Edición, México, D.F., Editorial Porrúa 1990.
- ♦ Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, México, D.F., publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1988.
- ♦ Ley Federal de Entidades Paraestatales, compilada en leyes y Código de México, Colección Porrúa, Editorial Porrúa. 23ª Edición, México, D.F., 1990.
- ♦ Ley de la Procuraduría General de la República. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1974.
- ♦ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1983.
- ♦ Manual para la Intervención del Ministerio Público Federal en el Juicio de Amparo, por Juventino V. Castro y Castro, México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1987.
- ♦ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, 1ª Edición, México, D.F., Editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- ♦ Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, 1983-1988, México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1985.

- ♦ Programa de la Procuraduría General de la República, compilado en, el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, 1983-1988, México, D.F., Editado por la Procuraduría General de la República, 1985.
- ♦ Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, D.F., Editado por la Oficialía Mayor de la LII Legislatura del H. Congreso de la Unión, s/fecha.
- ♦ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1984.
- ♦ Reformas y adiciones al Reglamento de la Procuraduría General de la República, publicadas en el Diario Oficial de fecha 8 de agosto de 1985, 27 de diciembre de 1985, 25 de octubre de 1988.
- ♦ Reunión de Autoevaluación 1983-1988, Procuraduría General de la República, efectuada el 4 de noviembre de 1988, 1ª Edición, editado por la Procuraduría General de la República, México, D.F., 1988.
- ♦ Seminario Regional sobre Simplificación Administrativa, organizada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Instituto Nacional de Administración Pública y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; efectuado en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública, Km. 14.5, carretera México-Toluca, Cuajimalpa, D.F., durante los días 29 y 30 de octubre de 1987.  
Con la participación de representantes de Perú, Lic. Guillermina Flores Vincés; Brasil; Sr. Gileno Fernández Marcelino; Venezuela, Sr. Edgar Paredes; Argentina, Sr. Luis Sthulman; España, Sr. Luciano Parejo y Dr. Bernardo Kliksberg del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo.
- ♦ Sistema Integral de Desconcentración de la Procuraduría General de la República, 1ª Edición, México, D.F., editado por la Procuraduría General de la República, 1983.