

00781

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**NUEVAS FORMAS DE PROCURACION DE JUSTICIA**

**TESIS DOCTORAL**

**LIC. JOSE FRANCISCO CORONATO RODRIGUEZ.**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1996

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**Dedico este trabajo:**

**A Dios:  
Por la oportunidad de la vida**

**A mi amada esposa, María Elena:  
Como un fruto más de nuestro amor**

**A mis hijos, Paco, Carlos y Emanuelito:  
Quienes con su existencia me fomentan  
el espíritu de superación**

**A mis padres, Francisco y María Isabel:  
Quienes sembraron con su amor la semilla  
de lo que ahora soy y seré**

**Al Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla:  
Quien con su amistad; me ha colocado  
en este sendero**

**A todas aquellas personas:  
Que colaboraron en la realización  
de este trabajo y a quienes llevo en  
el corazón**

TITULO DE LA TESIS:

NUEVAS FORMAS DE PROCURACION DE JUSTICIA

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

DR. MANUEL GONZALEZ OROPEZA

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM.

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a maquina en 25 renglones a un espacio como maximo, sin salir del extension de este cuadro.

SE REALIZA UN EXAMEN EXHAUSTIVO ACERCA DEL NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LA PROCURACION DE JUSTICIA, PARTIENDO DEL MEXICO INDEPENDIENTE HASTA EL NACIMIENTO Y EVOLUCION DE LA ACTUAL PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. SE CITAN Y SE COMENTAN LAS LEYES Y LAS REFORMAS CORRESPONDIENTES QUE REGLAMENTAN LA ACTUACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL. SE HACE REFERENCIA DENTRO DE ESTE MISMO ENFOQUE A LOS CAMBIOS QUE SE HAN LLEVADO A CABO EN LA ESTRUCTURA OPERATIVA DEL MINISTERIO PUBLICO. LO ANTERIOR ES PARA SEÑALARLO COMO ANTECEDENTE DE LAS INSTITUCIONES DE PROCURACION DE JUSTICIA, ANALIZANDO POR TANTO A LA PROCURADURIA DE POBRES DE SAN LUIS POTOSI DE 1847 LA DIRECCION DE LA DEFENSA PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON DE 1979 LA PROCURADURIA DE VECINOS DE COLIMA, DENTRO DEL AREA MUNICIPAL DE 1983; LA PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTAÑA DEL ESTADO DE GUERRERO DE 1987; LA PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA DE AGUASCALIENTES DE 1988; LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS DE QUERETARO DE 1988; Y LA PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA DE OAXACA DE 1986.

SE HACE UN ANALISIS TAMBIEN A LA INSTITUCION DEL OMBUDSMAN.

PARA UBICAR LA PROCURACION DE JUSTICIA DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROFUNDIZANDO EN ESTE CONCEPTO.

POR ULTIMO ANALIZO CON PROFUNDIDAD A LAS QUE CONCIBO COMO NUEVAS INSTITUCIONES AVOCADAS A LA PROCURACION DE JUSTICIA ESPECIFICAMENTE A LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR, A LA PROCURADURIA AGRARIA, A LA FEDERAL DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE, A LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA Y A LA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD 6- MAYO- 1996

FIRMA DEL ALUMNO

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del jurado.
- Copia de la última revisión de estudios

# INDICE

## NUEVAS FORMAS DE PROCURACION DE JUSTICIA

<b>INTRODUCCION</b>	<b>Pág. 6</b>
<b>1.- CAPITULO I, ANTECEDENTES DE LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO</b>	
1.1.- DEL MEXICO INDEPENDIENTE A LA EPOCA MODERNA.	Pág. 9
1.2.- LA CONSTITUCION DE 1857	Pág. 13
1.3.- CREACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	Pág. 19
1.3.1.- LEY DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACION DE SUS FUNCIONES DE 1909	Pág. 23
1.4.- SECRETARIA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS	Pág. 25
1.5.- LA CONSTITUCION DE 1917	Pág. 27
1.5.1.- ARTICULO 21	Pág. 28
1.5.2.- NUEVO PROYECTO, Y VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO ENRIQUE COLUNGA	Pág. 32
1.5.3.- EL ARTICULO 102	Pág. 35
1.6.- EL MINISTERIO PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917, A LA ACTUALIDAD	Pág. 37
1.6.1.- LEYES EXPEDIDAS SOBRE LA PROCURADURIA DE JUSTICIA, DEL DISTRITO FEDERAL DE 1917 A LA ACTUALIDAD	Pág. 38
1.6.2.- DECRETO DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 1923, POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICO, LA ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO, EN LOS SIGUIENTES TERMINOS	Pág. 40
1.6.3.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, DE 1929	Pág. 41
1.6.4.- REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1929, DE FECHA 27 DE AGOSTO DE 1931	Pág. 42
1.6.5.- REFORMAS EFECTUADAS A LA LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES, DE FECHA 30 DE DICIEMBRE DE 1946	Pág. 42
1.6.6.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1954	Pág. 43
1.6.7.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DEL 1º DE ENERO DE 1972	Pág. 45
1.6.8.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1977	Pág. 48

1.6.9.-	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DEL 16 DE NOVIEMBRE DE 1983	Pág.	50
1.6.10.	REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1985	Pág.	51
1.6.11.	REFORMA Y ADICION DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DEL 11 DE DICIEMBRE DE 1986	Pág.	52
1.7.-	EL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917. A LA ACTUALIDAD	Pág.	53
1.7.1.-	LEY DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE 1919	Pág.	54
1.7.2.-	LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE 1934	Pág.	55
1.7.3.-	LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE 1942. REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Pág.	57
1.7.4.-	LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE 1955	Pág.	58
1.7.5.-	LEY DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1974	Pág.	60
1.7.6.-	LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1983	Pág.	63
1.7.7.-	REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	Pág.	64
1.7.8.-	REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994	Pág.	65
1.8.-	PROCURADURIA DE POBRES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI	Pág.	67
1.8.1.-	EL DICTAMEN DE LA COMISION A DICHO PROYECTO	Pág.	74
1.9.-	LA DIRECCION DE LA DEFENSA PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON	Pág.	78
1.9.1.-	NATURALEZA JURIDICA	Pág.	78
1.9.2.-	FUNCIONES	Pág.	80
1.10.	LA PROCURADURIA DE VECINOS DE COLIMA	Pág.	79
1.10.1.-	NATURALEZA JURIDICA	Pág.	80
1.10.2.-	FUNCIONES	Pág.	80
1.11.-	PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTAÑA DEL ESTADO DE GUERRERO	Pág.	81
1.11.1.-	NATURALEZA JURIDICA	Pág.	81
1.11.2.-	FUNCIONES	Pág.	81
1.11.3.-	DECRETO	Pág.	82
1.11.4.-	DISPOSICIONES GENERALES	Pág.	84

	3
1.11.5.- CAPITULO I.	Pág. 84
1.11.6.- CAPITULO II.	Pág. 86
1.11.7.- TRANSITORIOS.	Pág. 88
1.12.- PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA DE AGUASCALIENTES	Pág. 89
1.12.1.- NATURALEZA JURIDICA	Pág. 89
1.12.2.- FUNCIONES	Pág. 89
1.13.- LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS DE QUERETARO.	Pág. 93
1.13.1.- NATURALEZA JURIDICA	Pág. 93
1.13.2.- FUNCIONES	Pág. 93
1.14.- PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA DE OAXACA DE JUAREZ	Pág. 97
1.14.1.- NATURALEZA JURIDICA	Pág. 97
1.14.2.- FUNCIONES	Pág. 97
1.14.3.- ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES	Pág. 101
1.14.4.- ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR INDIGENA	Pág. 102
1.14.5.- ATRIBUCIONES DEL SUBPROCURADOR INDIGENA	Pág. 103
1.14.6.- ATRIBUCIONES DE LOS DELEGADOS REGIONALES	Pág. 103
1.14.7.- SANCIONES	Pág. 103
1.15.- DEFENSORIA DE OFICIO	Pág. 105
1.16.- EL OMBUDSMAN EN MEXICO	Pág. 109
1.16.1.- ANTECEDENTE	Pág. 109

## **2.- CAPITULO II, PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

2.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA.	Pág. 114
2.2.- ORGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA EN MEXICO	Pág. 116
2.3.- AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	Pág. 118
2.4.- LA FUNCION AUXILIAR EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	Pág. 120
2.5.- CONCEPTO DE JURISDICCION	Pág. 121
2.6.- PROCURACION DE JUSTICIA. CONCEPTO DE PROCURACION	Pág. 123
2.7.- ORGANOS ENCARGADOS DE PROCURAR JUSTICIA	Pág. 126

## **3.- CAPITULO III, NUEVAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

3.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION	Pág. 130
----------------------------------	----------



3.2.-	LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	Pág.	132
3.3.-	LA FEDERACION	Pág.	133
3.4.-	LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	Pág.	137
3.5.-	NUEVAS ACCIONES DE LA ADMINISTACION PUBLICA FEDERAL	Pág.	141

#### **4.- CAPITULO IV, INSTITUCIONES MODERNAS DE PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO**

4.1.-	INTRODUCCION	Pág.	146
4.2.-	PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR	Pág.	146
	4.2.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION	Pág.	146
	4.2.2.- NATURALEZA JURIDICA	Pág.	149
	4.2.3.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	Pág.	151
	4.2.4.- SU ORGANIZACION Y ESTRUCTURA ORGANICA	Pág.	153
	4.2.5.- RESULTADOS OBTENIDOS POR LA PROCURADURIA	Pág.	156
4.3.-	PROCURADURIA AGRARIA	Pág.	157
	4.3.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION	Pág.	157
	4.3.2.- NATURALEZA JURIDICA	Pág.	158
	4.3.3.- ESTRUCTURA ORGANICA	Pág.	160
	4.3.4.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	Pág.	161
	4.3.5.- EL REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURIA AGRARIA	Pág.	162
	4.3.6.- RESULTADOS OBTENIDOS	Pág.	170
4.4.-	PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	Pág.	171
	4.4.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION	Pág.	171
	4.4.2.- NATURALEZA JURIDICA	Pág.	172
	4.4.4.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	Pág.	174
	4.4.5.- RESULTADOS OBTENIDOS	Pág.	190
	4.4.6.- QUEJAS PRESENTADAS ANUALMENTE POR RECURSO AFECTADO	Pág.	191
4.5.-	PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA	Pág.	192
	4.5.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION	Pág.	192
	4.5.2.- NATURALEZA JURIDICA	Pág.	193
	4.5.3.- FUNCIONES	Pág.	196
	4.5.4.- RESULTADOS OBTENIDOS ANUALMENTE	Pág.	203
4.6.-	LA PROCURADURIA SOCIAL	Pág.	204
	4.6.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS DE SU CREACION.	Pág.	204
	4.6.2.- NATURALEZA JURIDICA	Pág.	206

4.6.3.-	SU ORGANIZACION Y ESTRUCTURA ORGANICA MANUAL DE ORGANIZACION DE LA PROCURADURIA SOCIAL DE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.	Pág.	208
4.6.4.-	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	Pág.	209
4.6.5.-	RESULTADOS OBTENIDOS	Pág.	212
4.7.-	RESULTADOS OBTENIDOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL	Pág.	215
4.8.-	RESUMEN DE LOS ASUNTOS ATENDIDOS POR LAS PROCURADURIAS. MATERIA DE LA PRESENTE INVESTIGACION	Pág.	217
<b>5.-</b>	<b>CONCLUSIONES.</b>	Pág.	218
<b>6.-</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	Pág.	221
6.1.-	OBRAS	Pág.	221
6.2.-	VARIOS AUTORES	Pág.	222
6.3.-	DOCUMENTOS OFICIALES	Pág.	222
6.4.-	DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS	Pág.	223
6.5.-	REVISTAS	Pág.	223
6.6.-	ACUERDOS	Pág.	223
6.7.-	DIARIOS OFICIALES	Pág.	224
6.8.-	LEGISLACION	Pág.	224

## INTRODUCCION

---

En primer término, quisiera manifestar que, el presente trabajo de Investigación, encuadra dentro de uno de los grandes temas propuestos por nuestra División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado nuevas acciones de la Administración Pública Federal.

Que el trabajo en sí, es el resultado, en gran medida de las generosas recomendaciones y sugerencias que en cada una de las reuniones mensuales de Tutoría nos virtieron los Doctores en Derecho Pedro Zorrilla Martínez, Carlos Quintana Roldán, Jorge Fernández Ruiz y especialmente de mi Tutor el Maestro Manuel González Oropeza, lo cual les reconozco y agradezco profundamente.

El tema materia de la presente investigación, fue seleccionado, como consecuencia del observar y conocer a una serie de instituciones que en materia federal y local o del fuero común, se han venido implementando en el ámbito de la procuración de justicia, instituciones que han sido creadas ex profeso para atender a sectores sociales específicos, tal es el caso en materia federal, de las procuradurías; de la Defensa del Trabajo, del Consumidor, de Protección al Medio Ambiente, la Fiscal de la Federación, la Agraria, las Generales de la República y de Justicia Militar y de la Defensa de los Trabajadores del Estado.

En materia local o del fuero común, en el Distrito Federal, encontramos las siguientes procuradurías: de la Defensa del Trabajo, la Social, de la Defensa del Menor y la Familia, de la Defensa del Anciano y la General de Justicia.

Como se podrá comprender, el tema en cuestión es de vital importancia, en virtud de que se trata con dichas instituciones de coadyuvar en alcanzar el fin último del Derecho, la

justicia, por que como decía Don Angel Osorio evocando a Kant “se puede vivir sin belleza, sin riqueza, y hasta sin salud, se vive mal pero se vive, pero sin justicia no se puede vivir”.

La necesidad que tiene el gobierno de encontrar nuevas fórmulas que le permita una mejor procuración de justicia ha venido en incremento, ahora se habla ya de la creación de las procuradurías de la mujer y de la salud.

En base a lo anterior y con el objetivo de determinar el contenido del presente trabajo de investigación decidimos estudiar y analizar a cinco procuradurías de reciente creación, tres de ellas de competencia federal y dos de carácter local, estas últimas aplicables en el Distrito Federal. Siendo las del Consumidor, Agraria, de Protección al Medio Ambiente, de Protección al Menor y la Familia y la Social, respectivamente.

Ahora bien, en este trabajo se propone como punto medular la hipótesis de ¿si las Procuradurías del Consumidor, Agraria, de Protección al Medio Ambiente, de Protección al Menor y la Familia y la Social, son instituciones creadas ex profeso para procurar justicia en ciertas materias específicas, con naturaleza jurídica, facultades, procedimientos y resoluciones diversas, encontrándose desarticuladas unas de otras?

Para ello nos remontaremos a la historia de la procuración de justicia en México, concibiendo a esta materia, como brillantemente lo hace el doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al decir que la historia es la maestra de maestras o como aludía Cicerón la historia da testimonio de los tiempos, el mensajero de la antigüedad. Rememorar los hechos acaecidos en el pasado sobre las instituciones, dedicadas a la procuración de justicia, nos permitirá conocer los aciertos y desaciertos de las instituciones materia de nuestras investigación.

En el primer capítulo de esta investigación se realiza un estudio histórico de la procuración de justicia en nuestro país, desde el México independiente, destacando la serie

de instituciones que se crearon en diversos estados de la república relativas a la procuración de justicia.

Así mismo, en el segundo capítulo, se hace un análisis y distinción jurídica entre los conceptos de procuración y administración de justicia, destacando los órganos tanto de una como de otra.

En el capítulo tercero, con el objeto de ubicar a las procuradurías materia de la presente investigación, dentro de las nuevas acciones de la Administración Pública, analizaremos los conceptos de Administración Pública, Federación y Centralización Administrativa.

Por último en el capítulo cuarto, analizaremos en lo particular a las Procuradurías, del Consumidor, Agraria, de Protección al Medio Ambiente, de Protección al Menor y la Familia, y Social. Desde su exposición de motivos, naturaleza jurídica, funciones, estructura y resultados obtenidos, con el objeto de poder valorar que tanto han cumplido la función para lo cual han sido creadas y que tanto estas instituciones son sustitutivas de las instancias jurisdiccionales, para ello me valdré de las estadísticas del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Los métodos de investigación a que se sujeta este trabajo son: el sociológico jurídico, el inductivo-deductivo, el histórico-documental, el comparativo y el estadístico.

## CAPITULO I

---

### ANTECEDENTES DE LA PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO

#### I.1.- DEL MEXICO INDEPENDIENTE A LA EPOCA MODERNA.

En los inicios del México Independiente, no hubo cambios en las instituciones jurídicas, de tal manera que persistieron las antiguas leyes emanadas por los españoles, hasta que nuestro pueblo se consolidó políticamente, emitiéndose en este periodo diversas leyes, relativas a la procuración de justicia, refiriéndonos a continuación a ellas en forma cronológica:

La Constitución de Apatzingán, en su capítulo XVI denominado "del Supremo Tribunal de Justicia", sancionada el 22 de octubre de 1814, preveía la existencia de dos fiscales, uno para la rama civil y otro para la criminal, teniendo dicho personaje una duración en su encargo de cuatro años, no pudiendo ser reelectos sino hasta pasado un cuatrienio después de concluido su ejercicio, pudiendo aplicárseles en caso necesario el juicio de residencia, como atinadamente lo señala el Dr. Agustín Herrera Pérez en su obra "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos"<sup>1</sup>, debiendo nombrarse para este efecto por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos un fiscal en el Tribunal de la Residencia, cuya función consistía en formalizar las acusaciones. Dicha figura del fiscal, sirvió de antecedente a la Ley General de la República del 8 de junio de 1823, que creó un cuerpo de funcionarios fiscales en los tribunales de circuito.

La Ley Penal Contra Asesinos y Ladrones del estado libre de Puebla de los Angeles del 9 de julio de 1824 establecía, que la persecución de los delincuentes e integración del

---

<sup>1</sup>Herrera Pérez Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Editorial Carsa, S.A., Segunda Edición, México, 1992, página, 56

cuerpo del delito se encontraba a cargo de los alcaldes de los pueblos, así como el desarrollo de la primera instancia, dejando la intervención del fiscal para la segunda los cuales, se limitaban a hacer observaciones sobre el cumplimiento de los deberes judiciales de los jurados, de aquí observamos que la función de los fiscales se reduce a simples custodios de la legalidad.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros y de un fiscal, señalando como requisitos para este último, estar instruido en la ciencia del Derecho a juicio de las legislaturas de los estados, tener como mínimo la edad de treinta y cinco años cumplidos, ser ciudadano natural de la República o haber nacido en cualquier parte de Hispanoamérica, con tal de que se tuviese la vecindad de cinco años cumplidos en el territorio de la República, sobresaliendo como principio el de la inamovilidad.

En dicho ordenamiento observamos que el fiscal tenía la misma jerarquía que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

En las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836, en su Ley V llamada del Poder Judicial de la República Mexicana se dispuso que un fiscal integrara junto con 11 ministros la Corte Suprema de Justicia, equiparando al fiscal a la categoría de los ministros al exigirle los mismos requisitos esto es: ser mexicano por nacimiento, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener un mínimo de cuarenta años cumplidos, no haber sido condenado por crimen alguno en proceso legal, ser letrado y en ejercicio de la profesión de la abogacía por lo menos diez años, destacándose también el principio de la inamovilidad.

En las Bases Orgánicas de 1843, se establece como parte integrante de la Corte Suprema de Justicia al fiscal y determina también la implantación de fiscales generales, cerca

de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de la hacienda y de otros que se consideren de interés público.

En las Bases para la Administración de la República, de Antonio López de Santa Anna, publicadas el 22 de abril de 1853, se estableció en su artículo noveno que "para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que versen sobre ellos, y estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derechos, se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro mil pesos, honores y condecoración de ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el respectivo ministerio, y además despachará todos los informes en derecho que se le pidan por el gobierno. Será amovible a voluntad de éste, y recibirá instrucciones para sus procedimientos de los respectivos ministerios".<sup>2</sup>

Incluso en su artículo décimo señala que "se dictarán las medidas conducentes para que a la mayor brevedad posible puedan formarse y publicarse los códigos civil, criminal, mercantil, y de procedimientos y todos los demás que sean convenientes para la mejora de la administración de justicia".<sup>3</sup>

Como podemos observar, en todos estos ordenamientos existe una tendencia de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial, equiparándolos incluso jerárquicamente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con funciones de defensores de la Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal.

La Ley para el Arreglo de la Administración de los Tribunales y Juzgados del Fuero Común del 16 de diciembre de 1953, en su título VI consagra la figura del Ministerio Fiscal,

---

<sup>2</sup>Historia de la Procuraduría General de la República. Apuntes y Documentos. Edición de la Procuraduría General de la República. México, 1987. página, 21

<sup>3</sup>Ibidem, página, 146



señalándola como una magistratura especial, con organización propia e independiente, agregada a los tribunales y designados por el Presidente de la República, situación por demás contradictoria.

Teniendo dicho Ministerio Fiscal, las siguientes categorías:

- Promotores Fiscales
- Agentes Fiscales
- Fiscales de los Tribunales Superiores
- Fiscal del Tribunal Supremo

Con las siguientes atribuciones:

Defender a la nación cuando esta sea parte en algún litigio, promover y observar la competencia de los tribunales, el ejercer la acción penal en representación de la sociedad y promover la observancia y cumplimiento de la ley por los integrantes del Poder Judicial.

La Ley sobre la Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios del 23 de noviembre de 1855. Dicho ordenamiento determina que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se compondría de nueve ministros y dos fiscales, teniendo estos que ser abogados mayores de treinta años, quienes deberían estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos y no haber sido condenados en proceso legal a alguna pena infamante. Asimismo, señalaba que dicha Corte Suprema, cesaría de conocer de los negocios civiles y criminales pertenecientes al distrito y territorios. En su artículo 27, se establece un Tribunal de Justicia en el Distrito Federal, compuesto de cinco magistrados y dos fiscales, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Historia de la Procuraduría General de la República, Op. Cit. página, 147

## 1.2.- LA CONSTITUCION DE 1857

En el Congreso Constituyente de 1856, en base a su artículo 27 del proyecto, surgieron una serie de controversias entre sus integrantes respecto a las funciones que debía tener el Ministerio Público, resumiéndolas en las siguientes:

- Que se maniatara al juez de conocer del asunto, hasta en tanto el Ministerio Público realiza la acusación formal.
- Que al intervenir en el proceso dos funcionarios propiciarían complejidad y lentitud en el proceso.

Finalmente, predominó el sentir de que sería indebido que el juez fuese juez y parte, sustentando por ello como indispensable la existencia del Ministerio Público.

En la constitución surgida de este congreso se incorpora la existencia del fiscal y la del procurador general en el poder judicial, consagrándolo en su título III relativo a la división de poderes y en su sección II, dedicada al Poder Judicial.

En base a lo anterior observamos nuevamente que se equipara jerárquicamente al fiscal y al procurador, al mismo nivel que los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, creemos importante destacar, que en las sesiones de este Congreso Constituyente, se discutió respecto de las funciones que debía tener el Ministerio Público, en base al artículo 27 del proyecto que a la letra dice: "A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad".<sup>5</sup>

Al respecto el señor Villalobos expresa, "sentado como axioma que el pueblo no puede delegar los derechos que debe ejercer por sí, y que todo crimen es un ataque a la

---

<sup>5</sup>Historia de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. página. 21

sociedad, reclama para el ciudadano el derecho de acusar<sup>6</sup>, diciendo que desea que todo ciudadano tenga el derecho de acusar y al mismo tiempo la obligación de responder de la acusación calumniosa.

Por otra parte el señor Castañeda declaraba que se crearían grandes dificultades con el significado de la propuesta original, por el hecho de obligar al juez a esperar la acusación formal, para proceder en lo criminal, que esto sería atarle las manos, reduciéndolo a un estado pasivo, facilitando con ello la impunidad de todos los crímenes

Por su parte el señor Díaz González, sostiene que el artículo no quita a los ciudadanos el derecho de acusar, señalando que si se suprime al Ministerio Público la posibilidad de acusar en materia criminal, las mismas objeciones pueden hacerse al juicio de oficio, preguntándose si con ello realmente se impondría a los ciudadanos la obligación de acusar

El señor Cerqueda apoyó el proyecto del artículo original, manifestando que le parecía monstruoso que el juez sea al mismo tiempo juez y parte como había venido sucediendo, señalando por lo tanto indispensable la existencia del Ministerio Público, para que el acusado tuviese garantías y los magistrados actuaran con imparcialidad.<sup>7</sup>

Otra impugnación que encontró el artículo en cuestión, fue la que realizó el congresista Ruiz, al calificarlo de pernicioso, señalando que con tal de conceder garantías al criminal se postergaban los intereses de la sociedad, y que abolir el juicio de oficio por denuncia o delación sería favorecer la impunidad de los delitos, olvidándose que los derechos del hombre deben estar siempre sometidos a los intereses de la sociedad, indicando que los términos del precepto son tan absolutos que ningún procedimiento podrá seguirse de

---

<sup>6</sup>Congreso Constituyente 1856-1857 Francisco Zarco, Secretaría de Gobernación, México, 1979, página, 517

<sup>7</sup>Ibidem, página, 517

oficio, señalando que ni siquiera un juez podrá tomar una simple declaración, aún cuando tropiece con el cadáver de un hombre asesinado, si no procede formal acusación.<sup>8</sup>

Finalmente predominó en los congresistas el criterio originalmente plasmado, siendo aprobado el precepto, bajo la premisa, de que a todo procedimiento del orden criminal debía preceder querrela o acusación de la parte ofendida, o instancia del Ministerio Público que sostuviera los derechos de la sociedad.

En cuanto a las funciones del procurador general, mediante el reglamento de la Suprema Corte de Justicia del 29 de julio de 1862, expedido por el entonces Presidente de la República Benito Juárez García, se determinó su intervención en todos los negocios que siendo ventilados por la corte, implicaran algún interés de la Hacienda Pública, y que el Fiscal de la Corte debía ser oído en todos los asuntos en materia penal, o de responsabilidad, en conflictos de jurisdicción y competencia de los tribunales y en consultas sobre dudas de la ley.

La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia de los Juzgados del Fuero Común de 1858, fue publicada siendo Presidente interino, Félix Zuloaga, es considerada por algunos autores, como Gustavo Barreto Rangel, de especial relevancia, debido a que concibe antecedentes específicos de las facultades y características que actualmente tiene el Procurador General de Justicia.<sup>9</sup>

Dicha ley hace una diferencia entre el fiscal y el procurador general, quienes debían ser nombrados por el Presidente de la República.

---

<sup>8</sup>Congreso Constituyente 1856-1857, Op. Cit. página, 518

<sup>9</sup>Barreto Rangel Gustavo, Evolución de la Institución del Ministerio Público, Voz Vid. Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988, página, 30

Señalaba además que el Ministerio Fiscal tenía una organización propia e independiente, agregada a los tribunales como parte integrante de los mismos, lo cual a nuestro juicio sería contradictorio al hablar de independencia, siendo por una parte designados por el Poder Ejecutivo y por otra al formar parte del propio Poder Judicial.

Determinaba además, que el Ministerio Fiscal, tendría las siguientes categorías de promotores fiscales, fiscales de los tribunales superiores, y fiscales del tribunal supremo.

Atribuye por otra parte a los promotores fiscales facultades a efecto de intervenir en las causas criminales y civiles de los menores e impedidos, de la administración de sus bienes o del nombramiento de tutores o curadores, y el de acusar con arreglo a las leyes a los delincuentes.

Concibe al procurador general, como representante del gobierno ante los tribunales, siendo parte en dichos casos, sin embargo "en esta ley los encargados de la averiguación previa eran los jueces, quienes tenían además fe de hechos."<sup>10</sup>

La Ley para la Organización del Ministerio Público de Maximiliano de Habsburgo, expedida el 19 de diciembre de 1865 en el Diario del Imperio, es considerada por algunos tratadistas como la primera ley especializada en México, en lo que respecta a dicha institución, siendo además su antecedente más importante.

En su capítulo primero, se hacía referencia a los funcionarios que integraban al ministerio público, señalando que esta institución estaba a cargo de un procurador general del Imperio a quien se encontraban subordinados los procuradores imperiales, todos ellos designados por el Emperador.

---

<sup>10</sup>Barreto Rangel Gustavo, Op. Cit. página. 32

En dicha ley se determinaba que, el Ministerio Público tenía competencia y funciones tanto en materia criminal como civil.

En base al artículo 41, de dicho ordenamiento, se determinaba incluso que esta institución además de intervenir en materia penal como parte acusadora podía pedir en nombre de la justicia la absolución del acusado, asimismo se le facultaba para apelar tanto en las sentencias condenatorias como en las absolutorias.

Por otra parte en su artículo 43, se disponía que el Ministerio Público no podía ejercitar acción, en los casos de delitos que la acusación le correspondía únicamente a la parte ofendida.

En la Ley de Jurados Criminales del 15 de junio de 1869, se establecieron tres promotorías fiscales para los juzgados de lo criminal, con la obligación de promover todo lo conducente en la investigación de la verdad, otorgándoles facultades para intervenir en los procesos desde el auto de formal prisión. Constituyéndose en parte acusadora en toda causa criminal, pudiendo como consecuencia el denunciante o la parte ofendida por el delito valerse de ellos. Pero si los interesados estaban en desacuerdo con el promotor fiscal podían promover por su parte cualquier prueba y el juez bajo su responsabilidad podía admitirla o rechazarla.

Esta ley el maestro Juan José González Bustamante la crítica, señalando que los promotores fiscales puedan considerarse como verdaderos representantes del Ministerio Público en base a que su intervención es nula en el sumario, en virtud de que podría suplirlos y su independencia por lo tanto sería muy discutible.<sup>11</sup>

El proyecto de Código de Procedimientos Civiles y Criminales para los Tribunales de la Federación de 1873, definió al Ministerio Público como una magistratura instituida cerca

---

<sup>11</sup>Barreto Rangel Gustavo, Op. Cit. página. 33

de los tribunales, para auxiliar a la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad, ejercitada por un Procurador General de la Nación, un Fiscal de la Suprema Corte, los Procuradores de Circuito y los Promotores de Distrito. El procurador con facultades de intervención en todos los negocios en que tuviere interés el erario federal.

Poco después de la muerte de Juárez, Porfirio Díaz llegó al poder, con un objetivo eminentemente económico, por lo que abrió el país al extranjero.

"La legislación y con ella la doctrina jurídica, estuvo influida por las ideas francesas. De este afrancesamiento pasaron a nuestra legislación el jurado popular, el nuevo Ministerio Público, el procedimiento mixto o franco inglés (instrucción y juicio), la codificación procesal penal autónoma"<sup>12</sup>

El código de procedimientos penales de 1880, señala al Ministerio Público también como una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender sus intereses ante los tribunales. Correspondiéndole a la policía judicial investigar los delitos.

Por su parte, el Código de Procedimientos Federales del 14 de noviembre de 1895, continuo comprendiendo al Ministerio Público, como auxiliar del Poder Judicial, describiendo en su artículo tercero a un fiscal y un procurador general, como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia.

En base a su artículo cuarto, la duración del encargo del procurador general era de seis años, teniendo una elección indirecta en primer grado.

Es importante destacar que en este ordenamiento se consignaba la obligatoriedad de que los magistrados, jueces, promotores fiscales y demás empleados de los tribunales de

---

<sup>12</sup>Silva Silva Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal, Editorial Harla, México, 1990, página. 63

circuito y juzgados de distrito, al tomar posesión de sus cargos rindieran la protesta de ley de guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, se debe señalar que este Código de Procedimientos Federales, fue suscrito por el Presidente Porfirio Díaz y el Secretario de Justicia e Instrucción Pública, Licenciado Joaquín Baranda.

### **1.3.- CREACION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.**

Desde el 19 de septiembre de 1895, el periódico El Globo publicó un artículo sensacionalista que anunciaba nuevas reformas a la Constitución de 1857, destacando lo relativo a la impartición de justicia.

Sin embargo no es sino hasta el 7 de noviembre de 1896, cuando el Ejecutivo Federal, previo acuerdo del Consejo de Ministros, y a través del Secretario de Gobernación Manuel González de Cosío, presentó ante la Cámara de Diputados la iniciativa correspondiente a las reformas que había anunciado dicho periódico un año atrás.

Dicha iniciativa de reformas constitucionales venía acompañada de su exposición de motivos, en donde se señalaban las razones que suscitaron un cambio radical en la estructura judicial federal, de las cuales destacaremos los principales artículos:

" 33. El silencio de los legisladores constituyentes sobre este punto ha dejado como único recurso, la significación de la palabra fiscal y procurador general, para definir y precisar las funciones que a éstos correspondan.

34. La voz fiscal designa la persona que debe promover en los asuntos de la Hacienda Pública y señala también al representante de la sociedad en los negocios del orden penal.



Procurador es el que, en virtud de poder o facultad de otro ejecuta en su nombre alguna cosa, y ambas entidades indican el agente, el defensor de determinados intereses, el encargado de exigir la aplicación de la ley federal y de promover todo lo conducente a la eficacia de las prescripciones constitucionales y no pueden por lo mismo formar parte del tribunal que decida sobre sus cuestiones.

35. Los intereses fiscales están a cargo del Poder Ejecutivo quien recauda, los administra y los invierte en las atenciones del servicio público, y es insostenible que en caso de contienda judicial este obligado a confiar el patrocinio de aquellos a los miembros de un poder independiente, que pueden proceder aún contra las tendencias de la administración.

36. Para colocarnos a la altura de los adelantos de la época, es indispensable buscar el perfeccionamiento del sistema judicial en el Ministerio Público, institución eminentemente liberal, científica y provechosa.

37. Dejar en la Corte de Justicia exclusivamente a los ministros encargados de decidir las cuestiones de sus resortes y encomendar la custodia de los intereses de la federación a una magistratura especial, que bajo la dirección del procurador general auxilie la administración de justicia, promueva la representación de los delitos federales, defienda los bienes de la Hacienda Pública y exija la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales.

38. La supresión del procurador general y del fiscal como entidades constitucionales, será entonces de rigor y la ley, al encargarse de organizar al Ministerio Público determinará la órbita de atribuciones de cada uno de sus miembros, sus requisitos, deberes y responsabilidades; por ello necesita una autorización o por lo menos una base constitucional que quedará claramente formulada en las reformas que con tal objeto se proponen<sup>13</sup>

En la sesión, correspondiente la Cámara de Diputados acordó turnarles el asunto a las comisiones unidas, primera de puntos constitucionales y primera de gobernación.

Respecto a los puntos sobresalientes del dictamen de la cámara baja destacan los siguientes:

Que se elimine del seno de la Suprema Corte al fiscal y al procurador, y de instituir con las atribuciones de estos funcionarios el Ministerio Público Federal, para la defensa de los intereses públicos, se reconoció incluso que hasta ahora se había tenido una confusión entre funciones del fiscal y el procurador general con los jueces, y como consecuencia de lo

---

<sup>13</sup>Historia de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. página. 28

anterior se lograría una más independiente defensa de los intereses públicos y un fallo más imparcial y sereno de la justicia.

Dichas comisiones, adicionan a la reforma citada, en los siguientes términos:

Art. 96. La ley establecerá y organizará los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el Ejecutivo y presididos por un jefe con el título de Procurador General de la República.

Durante la discusión en la Cámara de Diputados y una vez aprobada la propuesta del diputado Rosendo Pineda en el sentido de adicionar un artículo transitorio en que se determinara la vigencia de las reformas, al expirar el plazo para el que fueron electos los actuales fiscal y Procurador General. Acto seguido el asunto paso al Senado el 28 de septiembre de 1899.

El dictamen firmado por los senadores Michel, Rabasa, Lascuráin, Camacho, Puebla, Arguinzónez, Rivas, Ayala y Dondé, fue de aprobación a la reforma, adicionándola en el sentido de que los funcionarios del Ministerio Público Federal serían nombrados por el Ejecutivo y presididos por un jefe, con el título de Procurador General de la República, otorgándole con ello por consiguiente a este último, el carácter de jefe del Ministerio Público de la Federación.<sup>14</sup>

El dictamen anterior tuvo su segunda lectura en la sesión del 2 de diciembre de 1899, y en la discusión del proyecto de reformas, el senador Rafael Dondé al defender su posición, lo hace fundamentalmente con los siguientes argumentos: " No existe diferencia esencial entre procurador y fiscal, en consecuencia ambas funciones deben conjuntarse en la figura del Ministerio Público Federal, quedando éste bajo la dirección del Procurador General de la

---

<sup>14</sup>Castro Juventino V., La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, S. A., Segunda Edición, México, 1993. página. 5

República. Dado el carácter de parte que tiene en los procesos en que interviene el Ministerio Público Federal, el Procurador General de la República no puede ser parte del Poder Judicial, sino del Ejecutivo, quien lo nombrará libremente"<sup>15</sup>

Después de esta intervención ningún senador tomó la palabra y dicha reforma se aprobó por unanimidad, tanto en lo general como en lo particular, pasando de nuevo a la Cámara de Diputados para que se aprobaran las enmiendas propuestas por el senado.

Por su parte, la Cámara de Diputados, en su sesión del 13 de diciembre de 1899, previo dictamen de esa misma fecha de las Comisiones Unidas, primera de puntos constitucionales y primera de gobernación, recomendaban se aceptaran las modificaciones propuestas por el senado, haciéndolo el pleno de la Cámara de Diputados y turnando esta reforma a las legislaturas de los estados para los efectos constitucionales.

Durante el primer semestre de 1900, fueron llegando al Congreso de la Unión los pronunciamientos de las legislaturas locales sobre la reforma constitucional planteada, todas ellas en sentido afirmativo, de tal manera que en el mes de mayo de 1900, el Congreso Federal hizo la declaratoria que hacía referencia el artículo 127 constitucional, al haberse consumado el procedimiento de reformas a la Carta Magna en sus artículo 91 y 96. Promulgándose el 22 de mayo de 1900 el decreto de reformas constitucionales publicándose en el Diario Oficial del día 25 del mismo mes y año.

Observamos así como a punto de iniciarse el siglo XX nace la Procuraduría General de la República, como resultado de más de 50 años de esfuerzos por adoptar a nivel federal, el modelo francés del Ministerio Público, superando la herencia española que nos transmitiera la colonia como pudimos apreciar anteriormente.

---

<sup>15</sup>Historia de la Procuraduría General de la República, Op. Cit. página. 31

Las Leyes de Organización del Ministerio Público de 1903 para el Distrito y el Territorio Federal y de 1908 en el fuero federal, establecen los medios para iniciar el procedimiento de denuncia o querrela; adoptando la teoría, que al tratarse de los delitos perseguibles de oficio el Ministerio Público debería requerir la intervención del juez competente del ramo penal para que se inicie el procedimiento y sólo cuando hubiese peligro de que mientras se presenta al juez, el inculpado se fugue y se destruyan o desaparezcan los vestigios del delito, el Ministerio Público estaría facultado para mandar aprehender al responsable, debiendo además resguardar los instrumentos, huellas o efectos del delito, debiendo dar cuenta de inmediato al juez competente.

### **1.3.1.- LEY DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL Y REGLAMENTACION DE SUS FUNCIONES DE 1909.**

El General Porfirio Díaz, expidió el 16 de diciembre de 1908, la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones que comenzaría a regir el 5 de febrero de 1909. Esta ley tuvo como fin primordial establecer la autonomía entre las funciones del poder judicial y las del Ministerio Público, señalando que éste es una institución encargada de auxiliar la administración de justicia en el orden federal, que procura la persecución e investigación de los delitos federales y defiende los intereses de la Federación ante la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y juzgados de distrito.

Dentro de sus funciones se encontraba también la de representar al Ejecutivo, ejercitando las acciones que a él correspondían y defendiéndolo cuando sea demandado. El procurador así como los funcionarios del Ministerio Público, dependían directamente del Ejecutivo, quien los removía libremente.

El procurador era el jefe del Ministerio Público, se le facultaba para iniciar ante la Secretaría de Justicia, las leyes y reglamentos necesarios para la buena administración de justicia.

Esta ley tampoco captó la trascendencia de la reforma constitucional. No se advierte el cambio radical que debería haber operado en el Ministerio Público, de tal suerte que en muchos aspectos es similar a su antecesora. Toda "consignación" que se hiciera por las autoridades se hacía ante el Ministerio Público, para que éste, recogiendo con toda prontitud y eficacia los datos necesarios para la comprobación del cuerpo del delito y determinación de los responsables, formulaba la acusación correspondiente, por primera vez se hablaba de estos dos conceptos, teniendo, el Ministerio Público bajo sus ordenes inmediatas a la policía judicial.

Tratándose de delitos que se persiguen de oficio dicha ley, facultaba al Ministerio Público para que, en los lugares en que no hubiese autoridad judicial, solicitara a la autoridad municipal las órdenes de aprehensión, cuidando que el detenido fuese puesto de inmediato a disposición de la autoridad judicial. Encontramos que esta disposición resultaba ser contraria al principio, de distinción de atribuciones de la autoridad judicial y la administrativa, plasmado en la Constitución y en general a todo el pensamiento de Carranza sobre este particular.

De dicho ordenamiento resalta la función del procurador como el consejero jurídico del gobierno y de que los agentes del Ministerio Público solo podían desistirse de la acción penal, cuando así lo resolvía el procurador. El procurador era el consejero jurídico del gobierno; los agentes del Ministerio Público sólo podían desistirse de la acción penal, cuando así lo resolvía el procurador.

#### **1.4.- SECRETARIA DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIASTICOS.**

Antes de proceder al análisis de la presente Secretaría de estado, considero necesario el señalar en primer término, el porque de su inclusión dentro del presente trabajo, para ello es necesario destacar que dentro de la hipótesis fundamental, se presume la desarticulación entre sí de las Procuradurías y como consecuencia de ello la necesidad de un órgano coordinador de todas ellas como cabeza de sector.

Al conocer de la existencia histórica precisamente de esta Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos que tuvo entre otras la función de conocer de todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del reino, cuyas consultas de pleitos causas y demás debían despacharse por ella; en suma de todos los órganos concernientes a la procuración e impartición de justicia. Consideramos a dicha dependencia como antecedente en el planteamiento antes enunciado.

En tal virtud, debemos señalar que, mediante decreto del 28 de septiembre de 1821, la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos cobró vida jurídica, durante el gobierno de Agustín de Iturbide y a través del Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado, publicado en el Periódico Oficial de fecha 8 de noviembre de 1821, se le asignaron en forma específica las siguientes funciones:

" 1.- A la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, corresponden todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades civiles del reino, cuyas consultas de pleitos causas y demás deben despacharse por ella, como también las plazas de todos los individuos de que se compongan incluso los escribanos de todas clases.

2.- Los asuntos generales eclesiásticos, la presentación de los arzobispados, obispos, canongías, curatos, beneficios y demás empleados de este vasto ramo.

3.- Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluso la provisión de sus empleos y definiciones de sus capítulos.

4.- Todo lo correspondiente a las tres juntas supremas que debe haber de cirugía, medicina y farmacia, con el albeiterado y los empleos de estos vocales y sus subalternos.

5.- Todos los empleados de la servidumbre en general del Palacio Imperial, tanto eclesiástico como secular, incluso el juez privativo que deben tener estos individuos, sus asuntos de todas clases y la provisión de todos sus empleos".<sup>16</sup>

Originalmente dicha secretaría se ocupó principalmente de los ramos de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública, fomento industrial, colonización y esporádicamente del Gobierno Interior de la República.

Posteriormente y de acuerdo a las Leyes Liberales de 1857, se estableció que los asuntos religiosos, debían separarse del seno de la Secretaría y así en 1861 se dedicó exclusivamente a lo relacionado con justicia e instrucción pública, secundaria y profesional. En 1862 se organizó como Ministerio de Justicia, Fomento e Instrucción Pública. En 1891 se redujo a Justicia e Instrucción Pública, con facultades de tramitar los indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y por los del orden común en el Distrito Federal y Territorios (en ese entonces), del registro de notarios y agentes de negocios a la estadística criminal.

Por fin en 1905 mediante la reforma correspondiente, fueron separados los asuntos de justicia de los demás, creándose la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Dicha secretaría fue derogada mediante el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917.

A este respecto maestros como Eduardo Pallares, consideran que dicha supresión estuvo plenamente justificada, principalmente por la dependencia absoluta que tuvo de parte del Ejecutivo Federal, en cambio Luis Garrido considera que fue un desacierto la

---

<sup>16</sup>Diario Oficial de la Federación del 8 de noviembre de 1821, mediante el cual se publica la creación de la Secretaría de Justicia

desaparición de la Secretaría de Justicia, señalando que se dejó " al garete la administración de justicia por razones de carácter político, al tratarse en el Congreso Constituyente de Querétaro, la supresión del órgano que nos ocupa no se fundó debidamente, se votó el artículo 14 transitorio que la contenía, sin discusión ninguna y por motivos políticos más que técnicos. No era grata a la primera jefatura de la referida secretaría y se procedió sin dictamen dándose por aprobado el precepto, estando pendiente la votación respectiva ".<sup>17</sup>

Como podemos constatar, en forma original esta secretaría, no tuvo en forma exclusiva competencia al ramo de justicia pues le correspondía además lo relativo a los asuntos eclesiásticos, instrucción pública, fomento industrial y colonización y no es sino hasta el año de 1905, cuando alcanza esta exclusividad.

Considerando lo anterior y como efectivamente constatamos lo señalado por el maestro Eduardo Pallares, la gran dependencia que tuvo esta secretaría del Ejecutivo Federal, nos permite contar únicamente con ella, como un antecedente, de un organismo cabeza de sector-coordinador de todas las acciones respectivas a la procuración e impartición de justicia.

### **1.5.- LA CONSTITUCION DE 1917.**

Es así como después de este recorrido histórico respecto de nuestras instituciones dedicadas a la procuración de justicia, llegamos a la norma de normas que hoy nos rige, la Constitución de 1917.

---

<sup>17</sup>Garrido Luis. La Secretaría de Justicia. Voz Vid. Revista Criminalia. año XXVII, número 5, del 31 mayo 1961. México, página. 308



En septiembre de 1916 se convocó al pueblo a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, mismas que se verificaron el 22 de octubre de ese mismo año, conforme a la convocatoria del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Las sesiones del Congreso se inauguraron el 21 de noviembre de 1916, para realizar los expedientes de los diputados y para constituir, definitivamente, el conjunto de representantes populares que se dedicarían a la tarea de revisar el proyecto de Constitución enviado por Venustiano Carranza.

La sesión inaugural de los trabajos del Congreso Constituyente se celebró el 1º de diciembre de 1916. En ellas se presentó Venustiano Carranza para hacer la declaración de apertura y entregar su proyecto de Constitución, en el que exponía los motivos en que habría fundado la redacción de sus principales artículos.

Siendo nuestro objetivo analizar la reorganización que en la Constitución de 1917 se hace del Ministerio Público, y en vista de que son los artículos 21 y 102 los que, para tal efecto se dictaron, procederé a analizar y detallar los dictámenes, los debates y la aprobación que de los mencionados artículos se hizo en el referido congreso.

### **1.5.1.- ARTICULO 21**

En la exposición de motivos que a manera de informe presentó Venustiano Carranza, se refirió a este precepto de la siguiente manera:

" El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los modos que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.

Este precepto abrió una amplísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.

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

Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.

Las leyes vigentes tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquel tiene carácter meramente decorativa para la recta y pronta administración de justicia.

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

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por los jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas

inocentes, y en otro contra la tranquilidad y honor de las familias, no respetando en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas sin más méritos que su criterio particular."<sup>18</sup>

En esta exposición de motivos, Venustiano Carranza, describe claramente la situación que había prevalecido en los tiempos anteriores a la reunión del constituyente, señala las arbitrariedades de las autoridades administrativas y de la supuesta legalidad en que se soportaban para cometerlas, refiriéndose a los atentados que en múltiples ocasiones cometían los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creó la confusión de funciones destacándose por otra parte la situación decorativa que tenía en este lapso el Ministerio Público.

Pugnando para acabar con lo anterior Carranza propone, delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos, así como el castigo de las penas, ambas correspondientes tanto a la autoridad administrativa como a la judicial, otorgándole facultades exclusivas al Ministerio Público, poniendo a su disposición a la policía judicial.

---

<sup>18</sup>Historia de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. páginas. 39-40

Destacándose como objetivo fundamental en esta propuesta eliminar los abusos de las autoridades administrativas y de la policía común.

Venustiano Carranza propone, la siguiente redacción para el artículo 21 constitucional:

" La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste.

La autoridad judicial mandará, siguiendo este criterio, buscar y aprehender a los reos. Se podrá valer, para la aprehensión, de la autoridad administrativa para cuyas funciones, la autoridad administrativa tendrá a sus ordenes al Ministerio Público y a la policía judicial".<sup>19</sup>

Con este proyecto, y con las consideraciones hechas por el señor Carranza en su informe, la comisión formada por el General Francisco J. Múgica, como presidente, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, presentó ante el congreso su dictamen en la 27ª sesión ordinaria efectuada la tarde del martes 2 de enero de 1917, bajo la presidencia del señor Luis Manuel Rojas y con la asistencia de 124 diputados en los siguientes términos:

**Artículo 21.-** " La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Solo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial, que le impongan las leyes quedando subalterna al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones ".<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Tomo II, páginas, 102-103

<sup>20</sup>Casasola Gustavo S. , La Procuración de Justicia en México, Testimonio Gráfico 1900-1992, Editorial Gustavo Casasola, S.A. de C.V., México, 1992, página, 88

Las anteriores reformas al proyecto original señaló la comisión, son para expresar con más claridad la exposición de motivos, vertidos por el Ejecutivo Federal.

Dado a conocer el dictamen se estableció fecha para su discusión en sesión ordinaria del 5 de enero de 1917.

La discusión al dictamen presentado por la comisión se puede resumir, con la intervención del Diputado José Rivera, representante del estado de Puebla, impugnando dicho dictamen, al considerar que no se había fijado un límite preciso a las multas que la autoridad administrativa debía imponer, lo cual dejaría la puerta abierta a los abusos de la autoridad.

Por su parte el Diputado Félix F. Palavicini, representante del Distrito Federal, impugnaba también dicho dictamen al señalar que no quedaba claro la idea original del proyecto de Carranza al separar completamente a la policía judicial de la autoridad administrativa. Como consecuencia de estas impugnaciones y otras expresadas por los Diputados Machorro, Narvaéz, Heriberto Jara y Macías se cerró el debate retirándose el artículo en cuestión.<sup>21</sup>

### **1.5.2.- NUEVO PROYECTO Y VOTO PARTICULAR DEL DIPUTADO ENRIQUE COLUNGA**

Al considerar el Diputado Colunga que no existía concordancia entre el proyecto presentado por Venustiano Carranza y el proyecto del artículo 21 de la comisión, éste presentó su voto particular.

---

<sup>21</sup>Casasola Gustavo S. Op. Cit. página. 89

En su exposición de motivos, señaló que el informe original, proponía revolucionar el sistema procesal, restituyéndoles su dignidad a los jueces y al Ministerio Público mediante la implantación de la policía judicial a su mando, quien sería la encargada de perseguir los delitos, quitando con ello la posibilidad a los presidentes municipales y a la policía de cometer abusos, sin embargo señala, en el proyecto se estableció lo contrario: la autoridad municipal tendría a su cargo la persecución de los delitos contando con el Ministerio Público y la policía judicial.

El texto del artículo propuesto por el Diputado Colunga es el siguiente:

**Artículo 21.-** " La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernamentales y de la policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días."<sup>22</sup>

Dicha propuesta se puso a discusión, destacándose de ella las siguientes ideas:

El Diputado José Alvarez, representante del estado de Michoacán, se pronunció en contra, en virtud de que se le facultaba a la autoridad administrativa el imponer multas sin limitación alguna lo que consideraba podía prestarse a abusos, impugnación que ya había señalado el Diputado Rivera al proyecto anterior. Para evitar lo anterior proponía la siguiente adición al artículo 21 :

" La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor en ningún caso que la mitad del salario mínimo correspondiente a quince días "<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Op. Cit. página, 237

<sup>23</sup>Ibídem, página, 267

La proposición del Diputado Alvarez fue tomada en cuenta por la asamblea, después de un receso de cinco minutos que pidió para deliberar, tomando la palabra el Diputado Macías, quien sugirió se retirara la fórmula de la comisión y se aceptara el voto particular, por coincidir con el objetivo original plasmado por Venustiano Carranza y por que quedara más concordante con el objetivo institucional del Ministerio Público.

La comisión presentó la redacción definitiva del artículo 21, siendo aprobada por 158 votos a favor y tres en contra, que correspondieron a los Diputados Antonio Aguilar, Garza Zambrano y Rodríguez González.

Quedando la redacción de dicho artículo, de la siguiente manera:

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

Si el infractor fuere jornalero u obrero no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo de una semana ."<sup>24</sup>

Como podemos darnos cuenta, la presente reforma configura al Ministerio Público actual, encargándole la función persecutoria e investigadora del delito, auxiliado por la policía judicial, características definitivas ya como titular de la acción penal.

Como podemos observar, estas ideas, que adoptaron los constituyentes, marca el inicio de una nueva etapa en la procuración de justicia en México.

---

<sup>24</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Op. Cit. página. 268

### 1.5.3.- EL ARTICULO 102

El proyecto del artículo 102, propuesto por Venustiano Carranza, fue presentado para su dictamen, el día 17 de enero de 1917, en la 47 a. sesión ordinaria.

El proyecto original propuesto por el Ejecutivo Federal fue el siguiente:

**Artículo 102.** " La Ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos de orden federal y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las ordenes de aprehensión contra los reos, 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 intervenir en todos los negocios que la misma ley determine.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuere parte, y en los casos de los ministros diplomáticos y cónsules generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del gobierno y tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones".<sup>25</sup>

En la quinta sesión ordinaria efectuada el 21 de enero, fueron aprobados sin discusión por unanimidad de ciento cincuenta y un votos el artículo en cuestión.

Con motivo de la reforma constitucional y particular a los artículos 21 y 102, Juan José González Bustamante resume atinadamente las principales características que por tal motivo se le asignaron a la institución del Ministerio Público y que atendiendo a su importancia me permito transcribir:

---

<sup>25</sup>Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Op. Cit. página, 523



"... la institución del Ministerio Público, quedó organizada de la siguiente manera: **a)** el monopolio de la acción penal corresponde exclusivamente al Estado, y el único órgano total a quien se encomienda su ejercicio es el Ministerio Público; **b)** de conformidad con el pacto federal, los estados que integran la República deben ajustarse a las disposiciones constitucionales estableciendo en sus entidades la institución del Ministerio Público; **c)** el Ministerio Público, como titular de la acción penal, tiene las funciones de acción y de requerimiento, persiguiendo y acusando ante los tribunales a los responsables de un delito; el juez de lo penal no puede actuar, de oficio, necesita que se lo pida el Ministerio Público; **d)** la policía judicial tiene a su cargo la investigación de los delitos, la busca de las pruebas y el descubrimiento de los responsables, debiendo estar bajo el control y vigilancia del Ministerio Público y entendiéndose que dicha policía constituye una función; **e)** los jueces de lo penal pierden su carácter de policía judicial, no están facultados para buscar las pruebas por iniciativa propia y sólo desempeñan en el proceso penal funciones decisorias; **f)** los particulares no pueden ocurrir directamente ante los jueces como denunciantes o querellantes, harán ante el Ministerio Público para que éste, dejando satisfechos los requisitos legales, promueva la acción penal correspondiente, **g)** en materia federal, el Ministerio Público es el consejero jurídico del ejecutivo, el promotor de la acción penal que debe hacer valer ante los tribunales, y el jefe de la policía judicial en la investigación de los delitos; **h)** el Ministerio Público, interviene en los asuntos en que se interesa el estado, y en los casos de los menores e incapacitados".<sup>26</sup>

Es necesario acotar que respecto de la forma de la designación del Procurador General de la República y la función que como consejero jurídico del ejecutivo tenía, se modificó en base a la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994; considerando su importancia me permitiré analizarlo en un inciso por separado.

---

<sup>26</sup>González Bustamante Juan José, Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano, Editorial Porrúa, S. A., México, 1959, página. 56

## **1.6.- EL MINISTERIO PUBLICO EN EL DISTRITO FEDERAL, SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917, A LA ACTUALIDAD.**

Al establecer la Constitución de 1917 las bases a las cuales deberá atenerse el Congreso de la Unión para legislar en el Distrito Federal, se introdujo en la quinta de ellas una referencia expresa al Ministerio Público y señalaba inclusive a los territorios federales.

El dictamen que elaboró la comisión respectiva, señalaba que no se encontraba dificultad para admitir el sistema propuesto en el proyecto de Venustiano Carranza, por virtud del cual habría un procurador general para el distrito y los territorios federales. La base quinta de la fracción VI del artículo 73 constitucional decía originalmente:

5ª " El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, el que lo nombrará y removerá libremente. "27

El dictamen relativo fue el siguiente:

" Por lo que ve al Ministerio Público del Distrito Federal, siendo una institución dependiente del ejecutivo, no presenta ninguna dificultad la administración del sistema que propone el inciso V de la fracción VI del artículo 73, igual cosa puede decirse respecto del artículo 102 que organiza al Ministerio Público de la Federación, que establece como novedad el principio legal de que el Procurador General de la República sería el consejero jurídico del gobierno, lo que obedece al proyecto de suprimir la Secretaría de Justicia".28

Como podemos observar los legisladores se encontraban mal informados, ya que no es una novedad propiamente dicha que el procurador general fuese propuesto como

---

<sup>27</sup>Historia de la Procuraduría General de la República, Op. Cit. página. 54

<sup>28</sup>Los Derechos del Pueblo Mexicano, México A través de sus Constituciones Antecedentes y Evolución de los Artículos 54 a 75, Tomo VI, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978 página. 635

representante del gobierno ya que desde la Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 1858 se le da este carácter.

Esta figura consignada en la Constitución de 1917 fue aprobada en los términos de la propuesta original, la cual ha permanecido hasta nuestros días, con la sola diferencia de que su función se desarrolla exclusivamente en el Distrito Federal, por no existir ya los territorios federales, sin embargo debemos de señalar la singularidad de la situación, debido a que a pesar de ser un órgano del fuero común el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, se encuentra supeditado al Ejecutivo Federal en forma directa, quien lo puede remover libremente.

#### **1.6.1.- LEYES EXPEDIDAS SOBRE LA PROCURADURIA DE JUSTICIA, DEL DISTRITO FEDERAL, DE 1917 A LA ACTUALIDAD.**

Después de la promulgación de nuestra carta magna de 1917, se expidieron diversos ordenamientos al respecto de las procuradurías de justicia, destacándose los siguientes:

Ley Orgánica del Ministerio Público del fuero común de 1919.

Esta ley fue la primera en su género, después de entrada en vigor la ley fundamental de 1917.

Lo más relevante en cuanto a la institución del Ministerio Público, de esta ley se encuentra en los artículos primero, séptimo, octavo y noveno:

En el primero se define al Ministerio Público, como una institución que tiene por objeto ejercitar ante los tribunales las acciones penales correspondientes, para la persecución, investigación y represión de los hechos criminosos definidos y penados por las

leyes comunes en dichas entidades federativas; defender los intereses de éstas ante sus tribunales y ejercer todas las demás atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes.

De acuerdo a su artículo séptimo, fracción I, faculta al Ministerio Público a intervenir como actor-demandado, o tercer opositor en los juicios civiles, del orden común cuando afecten el interés público, en su fracción II establecía su deber de intervenir en los juicios en que se afecten los intereses de los ausentes, los menores, los incapacitados y los casos que afecten los intereses de establecimientos de beneficencia.

Dentro de las principales atribuciones que les correspondían a los agentes del Ministerio Público, según el ordenamiento antes descrito, encontramos los siguientes:

- Demandar, contestar y formular sus pedimentos ante los tribunales o juzgados adscritos y que sean de su competencia.
- Ejercitar la acción penal desde las primeras diligencias.
- Intervenir como representante del fisco, recordemos aquí la figura del promotor fiscal, quien tenía precisamente la función de defensor de los intereses de la hacienda gubernamental.

Las características principales de la institución del Ministerio Público según su ley orgánica de 1919, son las siguientes:

- a. Actúa como órgano dependiente del Ejecutivo Federal.
- b. Su titular es el Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.

En cuanto a su estructura organizativa, era la siguiente:

- 1.- Seis agentes federales del procurador que compartían con él sus labores.
- 2.- Cinco agentes que estarían adscritos a los juzgados de lo civil del partido judicial de México.
- 3.- Del número de agentes que fuesen necesarios para el servicio de los juzgados del ramo penal del partido de México.
- 4.- De los agentes que fueren necesarios para el servicio de los demás partidos judiciales, del distrito y territorios federales.
- 5.- De los agentes que fueren necesarios para el servicio de los juzgados de los demás partidos judiciales del distrito y territorios federales.

**1.6.2.- DECRETO DEL 6 DE NOVIEMBRE DE 1923, POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICO, LA ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO, EN LOS SIGUIENTES TERMINOS:**

1. El Ministerio Público depende del Ejecutivo Federal.
2. El titular es el Procurador General de Justicia del Fuero Común en el orden del distrito y territorios federales.
3. Se integran ocho agentes auxiliares del procurador, que compartirían con él las labores.
4. Dos agentes del Ministro Público con carácter de subprocuradores con adscripción uno en Baja California en la ciudad de La Paz y otro en Mexicali.
5. Designando como auxiliar del Ministerio Público a la policía judicial.

Podemos con respecto del ordenamiento anterior de 1919 señalar, que se elevan a rango de subprocuradores a los agentes adscritos en el estado de Baja California y se le designa a la policía judicial como auxiliar del Ministerio Público.

### **1.6.3.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1929.**

La reforma jurídica que se llevó a cabo en el período presidencial del Licenciado Emilio Portes Gil, se reflejó en esta ley. Definiendo al Ministerio Público como una institución que tiene por objeto perseguir ante los tribunales del distrito y territorios federales, todos los delitos del orden común; exigir la reparación del daño proveniente de la violación de los derechos garantizados por la ley penal, promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia, e intervenir en todos los negocios que determinen las leyes.

Se crea por primera vez, el Departamento de Investigación de la Procuraduría, integrado por personal administrativo y agentes investigadores de delitos, los cuales se encargaban de recibir las denuncias y querellas, así como de practicar las primeras diligencias tendientes a comprobar el cuerpo del delito, y la responsabilidad de los indiciados, remitiéndolas al Ministerio Público en turno, con la obligación de poner a su disposición los objetos e instrumentos relacionados.

Entre las facultades del procurador, se encontraban las siguientes: solicitar se haga efectiva la responsabilidad en que hubieren incurrido los funcionarios, empleados del Ministerio Público y de la administración de justicia del distrito y territorios federales, por los delitos oficiales que hayan cometido, en el desempeño de sus cargos.

En cuanto su organización con respecto a la ley anterior, podemos señalar que además de variar el número de agentes, la procuraduría se conformaba también de un laboratorio científico de investigación, pudiendo señalar como consecuencia un avance en la profesionalidad de la función investigadora, respecto del ordenamiento anterior.

**1.6.4.- REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1929, DE FECHA 27 DE AGOSTO DE 1931.**

Mediante esta reforma la organización del Ministerio Público, quedó conformada de la siguiente manera:

1. Depende del Ejecutivo.
2. Presidida por el Procurador General de Justicia.
3. Con un jefe de Departamento de Investigaciones y Agentes necesarios adscritos al mismo.
4. Con los agentes necesarios para el servicio de los tribunales civiles y penales y jefatura de policía en el distrito y territorios federales y de delegados en las demarcaciones de policía.
5. De un agente del Ministerio Público adscrito al Tribunal Superior de Justicia del Territorio Norte de Baja California.

Comparativamente podemos señalar, que la diferencia de estas reformas respecto de la de 1929 radica únicamente en un avance cuantitativo.

**1.6.5.- REFORMAS EFECTUADAS A LA LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1929, DE FECHA 30 DE DICIEMBRE DE 1946.**

En base a dicha reforma se modifica la organización de la institución titular del ejercicio de la acción penal, quedando de la siguiente manera:

- A. Presidida por un Procurador General de Justicia.
- B. De dos subprocuradores, agentes auxiliares del procurador.

- C. De tres auxiliares para los territorios federales, quienes fungían como jefes inmediatos del Ministerio Público en sus respectivas jurisdicciones.
- D. De un jefe y de un subjefe del Departamento de Investigaciones, así como de los agentes necesarios, adscritos al sector central de investigadores, a la jefatura de policía y a las delegaciones de policía.
- E. De los laboratorios científicos de investigaciones en el distrito y territorios federales que señale el presupuesto.
- F. De los agentes que fueren necesarios para los tribunales civiles y penales de los territorios Norte y Sur de Baja California y Quintana Roo.
- G. Finalmente dicha reforma, consideró a todo el personal adscrito al Departamento de Investigaciones, como parte integrante de la policía, atendiendo con ello a la naturaleza propiamente de sus funciones.

Con motivo de las reformas anteriores, podemos observar que el personal de la procuraduría se va incrementando tanto de un punto de vista cuantitativo como cualitativo, lo anterior en relación con las reformas de la ley orgánica de 1931.

#### **1.6.6.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DE 1954.**

La presente ley entró en vigor el primero de enero de 1955 y fue derogada en 1971, teniendo por consiguiente una vigencia de 16 años, dicha ley constó de ocho títulos.

En su título primero se refiere a las facultades y obligaciones a cargo de la institución del Ministerio Público, su estructura y aspectos administrativos, tales como nombramientos, remociones, suplencias, vacaciones, licencias, excusas e incompatibilidades.



El título segundo, establece las facultades y obligaciones concretas del procurador y de los agentes del Ministerio Público adscritos a los tribunales.

En el título tercero se normatiza el funcionamiento de la Dirección General de Investigaciones, siendo esta ley más precisa que la anterior por lo que se refiere a sus funciones.

En el título cuarto se menciona lo relativo al Departamento Consultivo que aparece como un nuevo órgano de la institución.

En el título quinto se hace referencia a la organización y al funcionamiento del Departamento de Servicios Periciales, en el cual se desarrolla la criminalística como un instrumento científico que contribuye a la investigación de los delitos.

En el título sexto se trata lo relativo al Departamento de Manifestación de Bienes, el cual tenía a su cargo el recibir la manifestación de bienes de los funcionarios y empleados públicos del distrito y territorios federales, tanto al momento de tomar posesión como al dejar el cargo. Función que actualmente le compete a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En el título séptimo se determina las funciones de la policía judicial, siendo la primera vez que se le da el rango de Dirección.

Por último en su título octavo, contiene las disposiciones generales.

En cuanto a las facultades y obligaciones que le correspondían al Ministerio Público en esta ley, eran las siguientes:

1. Investigar los delitos de su competencia.

2. Ejercitar la acción penal y exigir la correlativa reparación del daño, ante los tribunales del distrito y territorios federales, en los casos que procedían.
3. Aportar las pruebas y todas las diligencias que sean conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad criminal de los indiciados.
4. Pedir a la autoridad judicial la aplicación de las penas que señalan las leyes a los responsables de los delitos.
5. Interponer los recursos que la ley concedía.
6. Recabar de las oficinas públicas correspondientes federales o locales, organismos descentralizados o empresas de participación estatal, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones. Como podemos observar en esta parte, la ley se introduce en ámbitos que no le corresponde al Ministerio Público del fuero común.
7. Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia.
8. Recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del distrito y territorios federales al tomar posesión de su cargo o al dejarlo.
9. Conocer en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querrelas que se presenten con motivo de delitos de ese fuero.
10. Intervenir en todos lo demás asuntos que las leyes determinen.

En esta ley encontramos una mejor sistematización de la organización del Ministerio Público que en los ordenamientos anteriores.

**1.6.7.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES DEL 1º DE ENERO DE 1972.**

Mediante este ordenamiento, se deroga la ley anterior de 1954, modificándose el nombre de este ordenamiento, como consecuencia de que se incluyen disposiciones aparte de las correspondientes al Ministerio Público a las de la policía judicial, peritos y de servicios sociales. Regulando las actividades tendientes a la procuración de justicia.

La presente ley, se encontraba estructurada en cuatro títulos. En el primero se contienen las atribuciones del Ministerio Público; en el segundo se establecía lo relativo a la estructura del personal integrante de la procuraduría, sus nombramientos, remociones, suplencias, vacaciones, licencias; el título tercero consagraba la organización y atribuciones de todas las direcciones que integraban la procuraduría.

Dicho ordenamiento establece además las bases para la formación y perfeccionamiento técnico del personal, buscando la prevención del delito y proporcionando asistencia a las víctimas por la comisión de un delito.

Con motivo de la supresión de los territorios federales al convertirse en estados libres y soberanos, se reformó la presente ley, para quedar con la denominación de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Las atribuciones encomendadas por esta ley, al Ministerio Público, eran las siguientes:

- I. Investigar por sí mismo y con auxilio de la policía judicial, los delitos de su competencia.
- II. Ejercitar la acción penal en los casos que proceda, aportando las pruebas y promoviendo todas las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de los inculpados, así como de la existencia y monto del daño privado causado por el delito.
- III. Recabar de las oficinas públicas correspondientes, federales o locales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás organismos del sector público,

así como de las personas privadas físicas o morales, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones.

- IV. Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia.
- V. Recibir las manifestaciones de los funcionarios y empleados del distrito y territorios federales hasta su supresión, al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos.
- VI. Conocer en auxilio del Ministerio Público Federal, de las denuncias o querellas que se presenten con tal motivo de los delitos de ese fuero.

En cuanto a la organización de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, era la siguiente:

- Un Procurador General.
- Un Subprocurador primero, sustituto del procurador.
- Un Subprocurador segundo, sustituto del procurador.
- Un Coordinador de auxiliares, agentes del Ministerio Público auxiliar.
- Un Director General de Averiguaciones Previas, por cada delegación política administrativa del Distrito Federal.
- Dos Subdirectores de Averiguaciones Previas.
- Un Jefe de Departamento de Averiguaciones Previas por cada delegación política administrativa del Distrito Federal.
- Un Director General de Control de Procesos.
- Un Subdirector General de Control de Procesos.
- Un Director General Consultivo y de Servicios Sociales.
- Un Subdirector General Consultivo y de Servicios Sociales.
- Un Director General de Servicios Periciales.
- Un Subdirector General de Servicios Periciales.
- Un Director General de la Policía Judicial.
- Un Subdirector General de la Policía Judicial.
- Un Director del Instituto Técnico.

- Un Subdirector del Instituto Técnico.
- Un Director General de Relaciones Públicas.
- Un Director General de Servicios Administrativos.
- Un Subdirector General de Servicios Administrativos.
- Los Agentes Auxiliares del Procurador que determine el presupuesto.
- Los Agentes Investigadores de Ministerio Público adscriptos al Sector Central, a la Dirección General de Policía y Tránsito, a las delegaciones de policía y a los hospitales de traumatología.
- Los Agentes del Ministerio Público adscritos a las Salas del Tribunal Superior de Justicia y a los juzgados penales, familiares, civiles, mixtos, menores y de paz.
- Los Jefes de Oficina y demás personal que señale el presupuesto.

Como hemos observado este ordenamiento, incorpora un mayor elemento cuantitativo y cualitativo a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con respecto de las reformas formuladas a la Ley Orgánica del Ministerio Público del distrito y territorios federales de 1954.

#### **1.6.8.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL, DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1977**

En dicho ordenamiento se le da una nueva estructura a las Direcciones Generales de Averiguaciones Previas, Control de Procesos, Policía Judicial y Servicios Periciales.

Se subdivide la Dirección General Consultiva y de Servicios Sociales en una Dirección Jurídica Consultiva y una de Servicios Sociales.

Por último debemos señalar, que se introduce la Dirección General de Participación Ciudadana, con el objeto de proyectar la conciencia cívica y promover la participación ciudadana en las actividades de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En base al presente ordenamiento al Ministerio Público le corresponde:

1. Recibir las denuncias y querellas sobre hechos que puedan constituir delitos.
2. Investigar con auxilio de la policía judicial y de la policía preventiva del Distrito Federal, los delitos de su competencia.
3. Incorporar a la averiguación previa las pruebas de la existencia de los delitos y de la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren participado.
4. Ejercitar la acción penal.
5. Solicitar las órdenes de comparecencia y las de aprehensión y cateo, cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. Poner a disposición de autoridad competente, a las personas detenidas en flagrante delito o en casos urgentes.
7. Recabar de las autoridades federales y locales los informes, documentos y pruebas en general.
8. Aportar las pruebas y promover en el proceso las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, así como la existencia del monto de la reparación del daño que corresponda a quienes tuvieran derecho.
9. Promover lo necesario para la expedita administración de justicia.

De este nuevo ordenamiento, creo necesario destacar por una parte el fortalecimiento de la Dirección de Servicios Sociales y por la otra la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana, con el objeto de que la ciudadanía encuentre en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, una forma participar en las

acciones encaminadas a la procuración de justicia de esta gran capital esto es, se reconoce implícitamente que la obligación en esta materia no solo le compete al estado sino también a la colectividad.

### **1.6.9 - LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL PROMULGADA EL 16 DE NOVIEMBRE DE 1983**

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre del mismo año y en vigor a partir del 12 de marzo de 1984, siendo Presidente de la República el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y Procuradora General de Justicia del Distrito Federal la Licenciada Victoria Adato de Ibarra, mediante acuerdo del 12 de marzo de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 1984, la Procuradora General de Justicia del Distrito Federal delega en los subprocuradores la atribución de autorizar el no ejercicio de la acción penal.

Esta ley constó de 31 artículos, divididos en tres capítulos. El primero se refiere a las atribuciones y a la organización de la institución.

En el capítulo segundo se establecen a los órganos auxiliares de la procuraduría.

El capítulo tercero se refiere a las disposiciones generales y contiene las excusas y limitaciones a las cuales se debe restringir el personal de la organización.

- En este ordenamiento podemos observar la vinculación de la estructura de la institución a las funciones fundamentales que caracterizaron al Ministerio Público en el Constituyente de Querétaro de 1917: como persecutor de los delitos, en ejercicio de funciones de investigador y como ejercitador de la acción penal.

**1.6.10.- REFORMA A LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA  
GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DEL 18 DE  
DICIEMBRE DE 1985**

En base a esta reforma se modifican los artículos 9, 10, 13, 18, 19 y 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. De dicha reforma destaca que la procuraduría contará con servidores públicos sustitutos del Procurador en el orden que fije el reglamento respectivo, quienes le auxiliarán en sus funciones incluyendo or delegación que haga el titular mediante acuerdo, los casos del no ejercicio de la acción penal, así como las consultas del no ejercicio de la acción penal y la formulación de conclusiones no acusatorias.

Dichos servidores públicos sustitutos del Procurador, son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República. Se destaca también en esta reforma la función de auxilio de la Procuraduría, a otras autoridades que legalmente lo requieran, en el desempeño de actividades compatibles con sus funciones.

Estas reformas entrarán en vigencia treinta días después de la fecha de su publicación.



**1.6.11.- REFORMA Y ADICION DE DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL DEL 11 DE DICIEMBRE DE 1986**

Creo importante destacar que esta es la segunda reforma, que dentro del periodo presidencial del Lic. Miguel de Madrid Hurtado, se hace a esta Ley Orgánica.

Reformándose los artículos 3, 4, 12, 14, 15 22 y 28, destacándose: En la persecución de los delitos del orden común con el auxilio de la policía judicial, de los servicios periciales y de la policía preventiva. Solicitar la aplicación de la medida precautoria de arraigo y de las órdenes de cateo, en los términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El no ejercicio de la acción penal, cuando:

- a) Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal.
- b) Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo intervención en los hechos punibles.
- c) Cuando la responsabilidad penal se hubiere extinguido legalmente.
- d) Cuando las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal.
- e) Cuando, aún pudiendo ser delictivos los hechos de que se trate, resulte imposible la prueba de su existencia.

Se destaca así mismo en esta reforma, como facultad del Ministerio Público, el solicitar el embargo precautorio de bienes, para los efectos de la reparación del daño y en cuanto a los requisitos para ser Procurador General de Justicia del Distrito Federal, una residencia en el país durante los últimos cinco años, con la excepción de casos de ausencia como consecuencia de servicios prestados a la República por un tiempo menor a seis meses.

En resumen puedo manifestar que en este ordenamiento, observamos una mayor adecuación normativa a los supuestos que significa la institución del Ministerio Público, derivadas del Constituyente de 1917.

### **1.7.- EL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL SURGIDO DE LA CONSTITUCION DE 1917, A LA ACTUALIDAD.**

Recordaremos que en la exposición de motivos que Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente, relativo al proyecto de los artículos 21 y 102, se fundamentaba en las arbitrariedades en que incurrían las autoridades administrativas y de la capacidad legal que las leyes de ese entonces les otorgaban para cometerlas, también a la serie de atentados que cometían los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos y por otra parte se refiere también al carácter meramente decorativo y nominal que la institución del Ministerio Público había venido teniendo.

Por ello decía Carranza: "La reforma que sobre este particular se propone, a la vez que confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a la reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.

Los jueces mexicanos han sido durante el período corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los de la época colonial ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar , lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura."<sup>29</sup>

Esto nos da una idea de los problemas que traía consigo el que los jueces fueran juez y parte en un mismo juicio. Por ello era tan importante para Carranza, que la figura del Ministerio Público no fuera solo nominal sino real y pragmática.

---

<sup>29</sup>Historia de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. páginas. 39-40

Concluye tan diáfana y elocuente exposición de motivos diciéndonos: " El Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular. "<sup>30</sup>

Así la Constitución de 1917 estableció en materia penal una doble función del Ministerio Público, como titular de la acción penal y como jefe de la policía judicial, como pudimos apreciarlo en el inciso respectivo, al analizar sus artículos 21 y 102. Otorgándosele a la institución del Ministerio Público la loable tarea de intervenir en la recta y pronta administración de justicia.

### **1.7.1.- LEY DE ORGANIZACION DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE 1919.**

Como consecuencia de las disposiciones relativas al Ministerio Público Federal de la Constitución de 1917, surgió la Ley de Organización que reglamentaba las funciones del Ministerio Público Federal, publicada en el Diario Oficial del 14 de agosto de 1919.

Como cuestiones de relevancia de esta ley, podemos mencionar que cuando un agente del Ministerio Público no presentara acusación por los hechos que un particular hubiere denunciado como delitos, el quejoso estaba facultado para acudir directamente al Procurador General de la República, quien decidía en forma definitiva si se presentaba o no la acusación.

---

<sup>30</sup>Historia de la Procuraduría General de la República. Op. Cit. página. 40

En esta ley se corroboró la jerarquía del procurador como jefe del Ministerio Público y se estableció que el Procurador General de la República se constituía en el consejero jurídico del gobierno, aunque sin precisar en que asuntos o áreas, señalando que más adelante se irían afinando tales funciones como se verá mas adelante.

Una de las funciones más importantes y trascendentales que se le asignó al Ministerio Público y por tanto al procurador, fue la de intervenir como parte en todos los juicios de amparo.

Podemos decir que esta Ley Orgánica del Ministerio Público Federal que se encontraba fundamentada en los lineamientos dados por la Constitución de 1917, permitió que la figura del Ministerio Público dejara de ser sólo nominativa para convertirse en parte imprescindible en el proceso penal mexicano.

### **1.7.2.- LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE 1934.**

Esta ley entró en vigor el 1º de Octubre de 1934, derogando a la Ley de Organización del Ministerio Público Federal de 1919, la cual consta, de dos libros el primero denominado del Ministerio Público Federal, y el segundo de un sólo título bajo el nombre de el Consejo Jurídico del Gobierno .

En dicho ordenamiento se establece por primera vez la existencia de dos subprocuradores generales de la República, se crean los departamentos de nacionalización de bienes, averiguaciones previas, consultivo y un visitador de agencias.

Las atribuciones del departamento de averiguaciones previas consistían en: practicar las averiguaciones previas en el Distrito Federal, revisar las averiguaciones de agentes adscritos a juzgados de distrito foráneos y dictar las resoluciones procedentes.

El departamento de nacionalización de bienes estaba dedicado a tramitar todos los asuntos relacionados con bienes de corporaciones religiosas.

También por primera vez se establece que son auxiliares de la policía judicial federal, los cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero, los capitanes de embarcaciones mexicanas, los administradores de aduana y los resguardos aduanales, los capitanes de puerto, las policías de carácter federal y las policías preventivas y judiciales de las entidades federativas y de los municipios.

Las facultades y obligaciones del Ministerio Público en términos generales son las mismas que en la ley anterior.

Los agentes de Ministerio Público Federal auxiliares del procurador funcionaban en tres grupos de seis agentes cada uno :

I.- Grupo penal;

II.- Grupo administrativo y;

III.- Grupo civil.

Se estatuyó la irrecusabilidad del Ministerio Público Federal.

Se dictó la prohibición de detener a los subprocuradores y agentes del Ministerio Público Federal, cuando fueren acusados por algún delito.

El consejo jurídico del gobierno desempeñaba una tarea que estaba presidida por el procurador, tal consejo jurídico solo podía ser convocado por el Presidente de la República, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamentos Administrativos y por los Jefes de Establecimientos Administrativos que no estuvieran sujetos a una Secretaría o Departamento. Para la aludida consulta se indicaban los principios procedimentales que se debían seguir tanto por los funcionarios como por el procurador .

Estimamos que con la ley de 1934 se daba mayor precisión y claridad a las intervenciones del Ministerio Público Federal.

Con relación al citado consejo jurídico, debemos señalar por una parte que fue la primera vez que se establece en la ley, adoleciendo de una debida y necesaria regulación.

En resumen podemos precisar que en este período la procuraduría contribuyó a la elaboración de importantes proyectos de leyes como : a) la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de 1939 y b) la Ley de Amnistía para Reos Políticos.

### **1.7.3.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE 1942, REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Esta ley fue promulgada por Manuel Avila Camacho y entró en vigor el 14 de enero de 1942, derogando como consecuencia a la ley de 1934. En esta ley la denominación de los subprocuradores es cambiada por la de "agentes sustitutos " y se suprime al visitador de agencias que contemplaba la ley precedente.

Las principales funciones del Procurador General de la República, con base a esta Ley Orgánica fueron:

- a) Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país, tanto federales como locales.
- b) Brindar consejo jurídico en el orden estrictamente técnico y constitucional.
- c) Proponer al Presidente de la República las reformas legislativas indispensables para la mejor administración de justicia.
- d) Intervenir en los negocios de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, con excepción de los de amparo.
- e) Señalar discrecionalmente las labores que debían desempeñar todos y cada uno de los miembros del personal de la procuraduría.
- f) Dar por escrito a los agentes del Ministerio Público Federal las instrucciones generales o especiales que estimase convenientes.
- g) Imponer al personal de su dependencia las correcciones disciplinarias que procedan con arreglo a la ley.

De esta nueva ley, considero conveniente destacar que hubo innovadas atribuciones importantes al Ministerio Público Federal, tanto del punto de vista jurídico como social, mejorando las contenidas en la ley anterior.

#### **1.7.4.- LEY ORGANICA DEL MINISTERIO PUBLICO FEDERAL DE 1955.**

Promulgada por Adolfo Ruiz Cortines, entró en vigor el 27 de diciembre de 1955 derogando como consecuencia a la ley de 1942, su exposición de motivos argumentó la

necesidad de ampliar y aclarar sus conceptos y coordinarlos en algunos casos con las últimas reformas hechas a la Constitución, a la Ley de Amparo, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Se advierten notorias innovaciones, en cuanto a las atribuciones del Ministerio Público Federal, respecto de la ley precedente.

Se consignó y reglamentó la facultad del procurador prevista en la Constitución y en la Ley de Amparo vigente, para denunciar las contradicciones que se observaran en las tesis que sustentaran las distintas salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito.

También se introducen cambios a la estructura humana del Ministerio Público y así, los dos agentes sustitutos del procurador, de que hablaba la ley anterior, se elevan al rango de subprocuradores. El jefe del departamento de averiguaciones previas se eleva a la categoría de director general auxiliado por un subdirector general y el departamento consultivo se convierte en dirección jurídica y consultiva. Se crean un departamento de control de procesos y consulta en el ejercicio de la acción penal, la visitaduría general, la oficina de registro de manifestaciones de bienes y la de control de correspondencia y archivo; la dirección general de administración; la jefatura y subjefatura de la policía judicial federal, y cuatro jefaturas para los grupos: civil, penal, administrativo y del trabajo.

A la dirección general de averiguaciones previas penales se le agregan más funciones, como recabar de las oficinas públicas, federales o locales, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, los documentos e informes indispensables para la investigación y persecución de los delitos; dictar los acuerdos de reserva, suspensión, incompetencia y acumulación de averiguaciones. Por otra parte a esta dirección se le incorporó el laboratorio de investigación criminalística, que antes se llamaba laboratorio científico de investigaciones perteneciente a la policía judicial, y se le creó una oficina de servicios periciales.

Al departamento de control de procesos y consulta en el ejercicio de la acción penal se le impuso la obligación de vigilar la secuela de las causas que se instituyeran en todo el



país. Asimismo debía desahogar las consultas formuladas por los agentes del Ministerio Público.

En esta ley con respecto a la anterior observamos que en cuanto al personal del Ministerio Público Federal siguió siendo el mismo, sin embargo se realizó un cambio jerárquico, surgiendo algunos departamentos como el de control de procesos y consulta entre otros.

### **1.7.5.- LEY DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1974.**

En 1974 el Presidente Luis Echeverría Álvarez , presentó una iniciativa de ley de la Procuraduría General de la República, que luego de su aprobación y promulgación se publicó en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1974 y entró en vigor al día siguiente, derogando a la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1955. Esta fue la primera ley del ámbito federal que optó por la denominación de Ley de la Procuraduría General de la República por estimar que no sólo organizaba al Ministerio Público sino además, a las unidades administrativas que lo apoyaban, marcando además las atribuciones asignadas al Procurador General de la República. Para fines de 1976 la procuraduría habría de contar con 86 agencias del Ministerio Público en todo el país.

En la ley que nos ocupa se precisaron las funciones asignadas al Ministerio Público en relación con la función persecutoria del delito, ejercitando ante los tribunales la acción penal por lo delitos del orden federal; recepción y manifestación de bienes de los funcionarios y empleados de la federación; representar a la federación en los juicios en que sea parte y por último, intervenir en los juicios de amparo.

Se establecían los órganos que integraban a la Procuraduría General de la República.

Entre los de nueva creación se encuentran la oficialía mayor, la comisión interna de administración, el instituto técnico y de orientación que prevalecieron de los ordenamientos anteriores.

Esta ley respeta con escrúpulo al sistema federal. No se insiste pues, en decir que las autoridades locales son auxiliares de la procuraduría. En cambio se abre la puerta a la concertación, esto es en auxilio recíproco.

De los artículos segundo al noveno de esta ley se encuentran contenidas las atribuciones centrales de la Procuraduría General de la República, del procurador y del Ministerio Público Federal.

De manera central podemos mencionar que la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad debiera ser la preocupación principal de esta procuraduría. La función de vigilancia se traduce en acción o actuación en el juicio de amparo.

Dicha ley establece una nueva posibilidad, la impugnación por el Ministerio Público Federal, de sentencias penales definitivas que causan agravios a los intereses jurídicos de la sociedad.

Las autoridades locales auxilian a la federal y viceversa, con fundamento convencional. Es decir, se integran por un sistema de convenios que deja atrás la idea de auxilio impuesto por una ley federal.

El no ejercicio de la acción penal hasta 1983 se atribuyó exclusivamente al procurador. El cambio legislativo otorgó facultades delegadas a los subprocuradores en este sentido.

Por acuerdo No. 30 / 86 , del 14 de julio de 1986, se delegó la aludida facultad en el subprocurador general y el supervisor general, ambos sustitutos del titular, además en los directores generales jurídicos y de procedimiento penal, y en los directores de averiguaciones previas y técnico jurídico.

La ley que nos ocupa en este apartado, sufrió una reforma el 20 de diciembre de 1985 que se publicó en el Diario Oficial de fecha 27 de diciembre de este mismo año, con tal decreto se reforman los artículos 5, 7, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 21, y 30 de dicha ley.

Destacan de entre las reformas, la que menciona que el procurador deberá tener las mismas cualidades que se requieren para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo la que requiere para que los agentes del Ministerio Público Federal y los peritos adscritos pudieran ingresar a los servicios periciales, deberían presentar y aprobar un exámen de admisión.

Otra reforma a la ley orgánica fue la relativa a las unidades administrativas de : relaciones públicas, prensa, control de estupefácentes, estudios sociales, servicios periciales y documentación.

Los supervisores de agencias, aparecen por primera vez en la ley de la procuraduría con funciones de revisar y aprobar el trámite de las averiguaciones previas que remiten los agentes del Ministerio Público, para consulta y que están dentro de su circunscripción territorial cuando en ellas se propusiera la acumulación, incompetencia, suspensión o reserva.

Esta ley determinaba la estructura y atribuciones de la Dirección General Jurídica Consultiva, entre las que destacan, por ser nuevas, las funciones de practicar las investigaciones necesarias para determinar los casos en que proceda la acción de nacionalización.

En 1981 el procurador expidió el reglamento de la Policía Judicial Federal, a fin de brindar un adecuado apoyo al Ministerio Público Federal.

#### **1.7.6.- LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1983.**

Esta ley fue creada el 17 de noviembre de 1983, y publicada en el Diario Oficial del 12 de diciembre de ese mismo año.

Debemos señalar que por tratarse de la ley orgánica de una dependencia, se debe distinguir en este caso entre procuraduría y Ministerio Público. De éste con otros órganos que la integran. En el presente ordenamiento, se respeta con mucho escrúpulo el sistema federal. Se reconoce también el régimen de concertación que confiere las modalidades singulares a nuestro federalismo. Esto es, abre la puerta a la concertación en un auxilio recíproco federación, estados de la República.

En sus artículos del segundo al noveno se consignan las atribuciones centrales de la procuraduría, del procurador y del Ministerio Público, dejando siempre como una premisa la vigilancia de la constitucionalidad y la legalidad en su actuación.

Se incluye dentro de las funciones del Ministerio Público la prevención y la resolución de conflictos, dejando a un lado su función imperativa, siendo a nuestro juicio la aportación más importante de esta ley.

Consecuentemente con la constitución, la ley reitera como atribución esencial del procurador, la correspondiente al ser el consejero jurídico del gobierno federal, y a la institución de la Procuraduría de la República como representante del gobierno federal ante las autoridades estatales en asuntos que conciernen a las atribuciones de aquella. Se pone en

marcha la coordinación que permitiría la celebración de un sistema de convenios entre sus similares locales. Dicha ley requirió la implementación de un reglamento que no existía.

### **1.7.7.- REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Como ya se manifestó anteriormente, la nueva Ley Orgánica de la procuraduría requirió un reglamento, que no existía bajo las leyes anteriores. Ese reglamento sustenta la compacta estructura central de la procuraduría y alienta la más amplia desconcentración, fue emitido el 8 de agosto de 1985 y publicado en el Diario Oficial del 9 del mismo mes y año.

El reglamento referido a sufrido una multiplicidad de cambios y reformas, la más reciente es la del pasado 18 de Julio de 1994 en la que mediante decreto, el Presidente Licenciado Carlos Salinas de Gortari, instituyó como un órgano más de integración a la Procuraduría General de la República, y es justamente la creación de la fiscalía especial para la atención de delitos electorales , mencionando en tal decreto sus atribuciones así como las del fiscal especial que estaría al frente de tal órgano.

**1.7.8.- REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROCURACION DE JUSTICIA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1994.**

Como lo había señalado con antelación a fines de 1994, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional, que comprendía aspectos relativos a la procuración de justicia, reforma que a continuación analizaré.

Bajo la premisa de adecuar nuestro marco jurídico a las nuevas realidades del país el Ejecutivo Federal, el 5 de 1994, envió al Constituyente Permanente, por conducto del Senado de la República, una iniciativa que tiene el propósito según consta en el documento respectivo, el fortalecer la Constitución y la normatividad como sustento básico para una convivencia segura, ordenada y tranquila.

Lo anterior a través de un conjunto de reformas a la Constitución, con el objeto de consolidar un Poder Judicial fortalecido en sus atribuciones y poderes, tendiente a ser más autónomo y con mayores instrumentos para ejercer sus funciones, ampliando la competencia de la Suprema Corte a Tribunal de constitucionalidad.

Destacando dicha iniciativa, que es un primer paso que atiende los aspectos constitucionales que deben modificarse para avanzar en la reforma del Poder Judicial y los órganos y sistemas de seguridad pública.

Dicha reforma en lo concerniente a el ámbito de la procuración de justicia, señala que la Procuraduría General de la República debe consolidarse como protectora de los intereses de la federación, fortaleciendo, su carácter de representante de la sociedad así como su capacidad para perseguir los delitos, argumentándose en la mencionada reforma que para ello se debe someter la designación de su titular a la aprobación de senado.

Así mismo, se señala en la iniciativa de referencia, que debido a que la Constitución le otorga al Procurador General de la República el carácter de representante de los intereses de la nación en las materias del juicio de amparo, las controversias y las acciones de inconstitucionalidad, se hace necesario someter el nombramiento que haga el Ejecutivo Federal a la ratificación del Senado de la República, destacando que se considera necesario que permanezca el régimen de remoción libre por el Ejecutivo, con el argumento, de ser éste el responsable último de velar por la aplicación de la ley en el ámbito administrativo y para ello, se señala, debe estar facultado para actuar firmemente cuando perciba que la institución se desempeña de manera negligente o indolente en la persecución de delitos de orden federal.

Dentro de la mencionada reforma, debemos destacar por su importancia la eliminación de la función del Procurador General de la República, como consejero jurídico del gobierno, señalándose que esa función estará a cargo de la dependencia federal que para tal efecto establezca la ley. Otro aspecto relevante de dicha reforma constitucional es el relativo al permitir que las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal puedan ser impugnadas por la vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

Se señala que el Ministerio Público, como responsable de los intereses de la sociedad actúa como una institución de buena fe, cumpliendo una función básica en la defensa de la legalidad al perseguir los delitos que atenten contra la paz social. Este es el fundamento que justifica que esa institución tenga en principio encomendado el ejercicio de la acción penal de manera exclusiva y excluyente. Sin embargo la iniciativa prevé la creación de instrumentos para controlar la legalidad de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, pretendiendo con ello evitar que en situaciones concretas tales resoluciones se emitan de manera arbitraria.

El contenido de la presente iniciativa de reforma, comprende solo un aspecto de una exigencia marcada por la clase jurista mexicana desde hace varios años, lo relativo a la designación del titular de la procuraduría, por ello dicha reforma pretende garantizar una supuesta autonomía del Procurador General de Justicia, respecto del Ejecutivo Federal.

Sin embargo a nuestro juicio dicha iniciativa, no representa un avance sustantivo, al contar el Ejecutivo con una cámara alta representada en su mayoría por miembros del partido oficial, lo cual hace verdaderamente intrascendente dicha reforma.

Como resultado de lo anterior y una vez sido aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados, mediante decreto de fecha 30 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes y año se reforman los artículos 21, 76, 79, 89, y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debemos señalar que en dicha reforma se modificaron algunos artículos constitucionales relativos al poder judicial, los cuales al no ser parte de la presente investigación no se incluyen dentro de este estudio.

## **1.8.- PROCURADURIA DE POBRES DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI**

Antes de iniciar el estudio y análisis de la presente institución, debemos señalar que la presente procuraduría forma parte de un grupo de instituciones que sirvieron como antecedente a las procuradurías materia de la presente investigación, y que curiosamente surgieron, como lo podremos constatar en estados de la República.



De tal suerte que la primera institución que históricamente encontramos en nuestro país a partir del México independiente es la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis Potosí.

Así encontramos que en el año de 1847, Don Ponciano Arriaga promovió en el Estado de San Luis Potosí, La Procuraduría de Pobres. Su ley estableció tres procuradurías que se ocuparon de la defensa de las personas desvalidas, pidiendo pronta e inmediata reparación contra cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelia que éstas sufrieran en el orden judicial, político y militar por parte de alguna autoridad, funcionario o agente público.

Los funcionarios de estas procuradurías, inmediatamente averiguaban los hechos y decretaban la reparación del daño causado por la autoridad, teniendo a su disposición la imprenta del estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones, pero si el hecho merecía pena de gravedad, ponían al presunto responsable a la disposición del juez competente.

Sobre el particular por la importancia que reviste esta Procuraduría de Pobres, nos permitimos reproducir su exposición de motivos:

" Hay en medio de nuestra sociedad, una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada así misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma; se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae por lo común, no solamente el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos . . .  
¿ Qué deben esos desgraciados a la sociedad ? ¿ Reciben de ella pan, sustento para sus

familias, educación para sus hijos y un porvenir halagüeño para sus nietos ? ¿ Tienen la protección de sus derechos ? . . .

" Y sin embargo un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito por que quizá es necesario que lo cometa, y entonces, desde el soldado o el esbirro que le prende y lo maltrata, el alcaide que le encierra y le oprime, el curial que lo estafa y lo sacrifica, el Juez que lo desoye y le tiraniza, hasta el presidio y el patíbulo hay una espantosa y horrible cadena de sufrimientos, que no le duelen, que no compadecen y lastiman sino al que los apura . . . ¿ En qué consiste que nuestras cárceles, nuestras penas y nuestras injusticias alcanzan sino a una cierta clase de personas ? ¿ Es acaso por que las que no son pobres se hallan destituidas de pasiones ? ¿ Es por ventura por que sus pasiones están modificadas y dirigidas por la educación ? . . . Y entonces, ¿ Por qué no poner la educación al alcance de los pobres ?

Mi pulso tiembla al escribir que todo esto no puede menos que tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad. Quiero pensar en que algún día será posible que ese mal se remedie, y bajo el evidente supuesto de que el mal existe, limitarme y preguntar: ¿ Quién tiene a su cargo el remedio ? ¿ A quién incumbe la protección, el amparo, la defensa de esa clase infeliz a que me refiero? . . . . Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional, en todos los ramos de la administración pública: ¡ Loables por cierto, y muy provechosos pensamientos ! Pero, ¿ Quién piensa en nuestro infelicísimo pueblo ? ¿ Quién lo protege y defiende ? ¿ Quién indaga sus necesidades y procura remediarlas ? ¿ Cómo se corrigen y encomiendan las vejaciones y ultrajes que se le infieren ? ¿ Va la ley, va el gobierno a la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de policía, para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias, cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto ? . . . . Cuando vemos por las calles una mujer cubierta de andrajos con el semblante pálido y extenuada por las enfermedades, rodeado de sus hijos raquíticos, hambrientos y desnudos : ¿ Nos ocurre preguntar: a cargo de quien está la salud de aquellas

madres de familia quien la asiste y la consuela en sus dolencias, quien educa a aquellos hijos- ? Y si llegamos a indagar que el padre de ellos se halla encerrado en una cárcel, que hace muchos años estaba pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con que abrigarse del frío, y el juez, el alcaide, el celador de la policía, y hasta el alguacil le maltratan, le persiguen, le estafan y le oprimen : ¿ Quién defiende aquel desgraciado nuestro semejante ? ¿ Quién se encarga de reparar el agravio, de consolarle si quiera en medio de su espantoso infortunio ?

" Y cuando vemos a otro, ú otros muchos de la misma clase, rodeados de bayonetas, arrastrando los grillos, haciendo las plazas públicas, y trabajando en obras no menos humillantes y oprobiosas ¿ Nos preguntamos : esos hombres son delincuentes ? ¿ Estamos ciertos de lo que son ? ¿ Se les ha hecho justicia ? ¿ Se les ha juzgado conforme a las leyes ? ¿ Se les ha aplicado una pena proporcionada a sus delitos ? ¿ Se les han cobrado costas del juicio, han sido sacrificados por el cohecho de alguno que haya intervenido en su causa ? ¿ Se les ha insultado, se les ha oprimido ?

Y en el evento de que se averigüe que efectivamente se han ejecutado varias injurias en la persona de algún miserable, ¿ Se presenta alguno a su nombre a pedir reparación ante las autoridades ? ¿ Qué hace, pues, la sociedad en favor de los pobres ? Nada. ¿ Cómo protege sus derechos ? De ningún modo "

" En la recluta para las milicias, en la exacción de contribuciones, en la aprehensión de los reos, en el cateo de sus casas, en el cobro de costas, en la sustancia y modo de los jueces, en el tiempo y forma de los procedimientos, en el tratamiento que se acostumbra en las cárceles, en los trabajos públicos, y en otros muchísimos sucesos que pasan a nuestra vista que son diarios y frecuentes ¿ No es verdad que se cometen a cada momento excesos, abusos, tropelías e injusticias, y se cometen solamente contra los pobres, por que los ricos al menor agravio recibido levantan el grito hasta los cielos, y piden y consiguen reparación,

como si una de las tazas de la balanza fuese de oro fuerte y pesado, y la otra de barro débil y quebradizo ".

" ¿ Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos ? Calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amargísima copa de la desventura. ¿ Buscará un abogado que le defienda y lo patrocine ? . . . Pero hay buitres tocados que se alimentan de plata, animales insensible en cuyas entrañas no resuena la voz dolida de un hombre pobre. ¿ Buscará un agente solícito y honrado, desinteresado y pundoroso que reclame sus derechos ? Pero hallará más bien un cábula ignorante y ratero que le estafe y le sacrifique. ¿ Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero ? Los oídos de algunos jueces solo pueden ser heridos por un sonido . . . el metálico . . . ¿ A dónde, pues, acudirá el desvalido ? . . . ¿ Qué recurso le presta la sociedad ? ¿ Qué hará el pobre en medio de su desgracia ? ".

" Pequeña es mi capacidad ciertamente para que yo pudiese presentar a la vista del H. Congreso los tristísimos cuadros que en medio de nuestros conciudadanos pobres se ven todos los días, mucho más pequeña para emprender con éxito el remedio de los males que representan.

Pero no por eso dejaré mi débil palabra de emitir un voto de compasión, de consignar un recuerdo de humanidad y justicia, en favor de nuestro desgraciado pueblo, lejos de creer que los medios que propongo serán eficaces para cortar de raíz los multiplicados males que apenas puedo enunciar, he querido solamente sembrar un grano fructífero en la tierra más virgen, hacer nacer una idea benéfica en el monte del H. Congreso, que no dudo sabrá acogerla, fomentarla, darle vida y existencia, sacando de ella las útiles ventajas que deben esperarse de una Asamblea compuesta de hombres civilizados y verdaderamente librados. Tal vez la institución que hoy comienza bajo mis débiles auspicios podrá dar los más felices resultados, y con el tiempo, no tan solo economizar los padecimientos de nuestro pueblo pobre, sino también operar grandes mejoras en su situación social, en sus costumbres, en sus

necesidades físicas y morales. Con esta esperanza, y con la de las liberaciones del H. Congreso darán a mi proyecto toda la extensión de que puede ser susceptible, me atrevo a pedir se sirva en tomar en consideración las siguientes proposiciones ".

**Artículo 1º.-** Habrá en el estado tres Procuradores de Pobres, nombrados por el gobierno, dotados con un sueldo anual de ocho cientos pesos cada uno.

**Artículo 2º.-** Será de su obligación ocuparse exclusivamente en la defensa de personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelia que contra aquellas se cometiere, ya en el orden judicial, ya en el orden político o militar del Estado, bien tengan su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.

**Artículo 3º.-** Los Procuradores de Pobres podrán quejarse de palabra o por escrito, según exija la naturaleza de la representación y las autoridades están obligadas a darles audiencia en todo caso.

**Artículo 4º.-** Para las quejas verbales, será bastante que se presenten los procuradores acompañados del cliente ofendido, ante el secretario, escribano público, o curial del tribunal o autoridad que deba conocer del agravio, manifestando sencilla y veridicamente el hecho que motiva la queja, y los datos que lo comprueben si los hubieren. El funcionario a quien se presentan, extenderá una acta breve y clara, la cual se firmará por el procurador y el cliente si supiere, para dar cuenta de preferencia y en primera oportunidad.

**Artículo 5º.-** Cuando las quejas hayan de hacerse por escrito, serán directas, redactadas en estilo conciso y respetuoso, excusando alegatos, no conteniendo más que la relación necesaria de lo acontecido y en el papel común sin otro distintivo que la firma del Secretario de Gobierno.

**Artículo 6º.-** Recibida la queja, en uno o otro caso, las autoridades respectivas procederán sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria, y aplicar el castigo legal cuando sea justo o a decir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja. En caso de que el hecho merezca pena de gravedad, pondrán al culpable a disposición de su juez competente, para que lo juzgue y los Procuradores de Pobres agilizarán el más breve término del juicio.

**Artículo 7º.-** Los Procuradores de Pobres tendrán a su disposición la imprenta del estado, con el objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieron que no se les ha hecho justicia, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se dejaron. El gasto de papel

en estos caso y en los que habla el Artículo 5º, serán con cargo a las rentas del Estado.

**Artículo 8º.-** Los Procuradores de Pobres, alternándose por semanas, visitarán los juzgados, oficios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pueda estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio formularán las quejas que correspondan sobre cuantos abusos llegasen a su noticia.

**Artículo 9º.-** El Gobierno del Estado proporcionará un local a propósito, y en el paraje más público para situar la oficina destinada a la Procuración de Pobres. En ella estará todos los días por lo menos un procurador desde las ocho hasta las doce de la mañana, y desde las tres hasta las seis de la tarde, para dar una audiencia y patrocinio para cuantas personas desvalidas los necesiten, promoviendo desde luego lo necesario.

**Artículo 10º .-** Las personas pobres de cualquier punto del Estado podrán poner en noticia de los Procuradores de Pobres, cualquier exceso, abuso o injusticia que les agravie, a fin de que estos funcionarios representen lo que convenga. Los gastos de estafeta, y otros que ofrezcan en esto, y los demás gastos que ocurran, se costearán por el Estado.

**Artículo 11º.-** Así las autoridades como cualquier individuo particular, siempre que advirtieren, o tuvieran noticia de algún exceso o agravio cometido contra persona pobre, podrán dar aviso a sus procuradores, a fin de que cumplan con lo que previene esta ley.

**Artículo 12º.-** Además de los deberes señalados en los artículos anteriores para todos los casos particulares, será de la obligación de los procuradores informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitar de las autoridades el debido remedio, promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo y todas aquellas mejoras sociales que alivien su miserable situación. Con estos sagrados objetos tendrán aquellos funcionarios un acuerdo en sesión sumaria, pudiendo pedir datos y noticias a todas las oficinas del estado. Estas sesiones jamás se declaran concluidas hasta no haber acordado alguna cosa en el sentido que indica este artículo.

**Artículo 13º.-** Los Procuradores de Pobres alternarán mensualmente en la presidencia de sus sesiones por medio de elección, verificada el día 1º de cada mes. El Presidente cuidará del orden de la oficina, y del cumplimiento de los deberes que esta ley establece.

**Artículo 14º.-** Los Procuradores de Pobres tendrán para sus trabajos un escribiente con calidad de secretario dotado con 400 pesos anuales. Los procuradores se ocuparán desde luego en el acuerdo del reglamento correspondiente que será presentado al congreso para su aprobación.

**Artículo 15º.-** Para ser Procurador de Pobres se necesita ser ciudadano de sana conducta y actividad conocida, y haber practicado por lo

menos dos años en el estudio de la jurisprudencia. El gobierno al nombrar estos funcionarios, preferirá en igualdad de circunstancias a los jóvenes más pobres.

**Artículo 16°.-** La ley reconoce como un distinguido mérito en los Procuradores de Pobres, el haber desempeñado con exactitud y diligencia sus deberes. Este mérito se tendrá presente para cuando soliciten algún empleo en el estado.

**Artículo 17°.-** Todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda corresponder a su objeto.

**Artículo 18°.-** Cualquier individuo del Congreso del Tribunal de Justicia o del Gobierno, podrá visitar la Procuraduría de Pobres con el objeto de ver si en ella se cumple eficazmente.

**Artículo 19°.-** Al gobierno corresponde corregir con multas, suspensión y hasta destitución previa causa justificada, las omisiones de los Procuradores de Pobres. El que se hiciere digno de esta última pena, quedará inhábil para obtener otro empleo o condecoración en el Estado".<sup>31</sup>

### **1.8.1.- EL DICTAMEN DE LA COMISION A DICHO PROYECTO, FUE EL SIGUIENTE.**

"Los abusos que tan frecuente se notan en algunos juzgados a donde se ve casi diariamente esa clase de hombre que solo se dedica a buscar su subsistencia sacrificando a los infelices, han llamado con justicia la atención de la gente sensata que considera en esos que se llaman curiales unos vagabundos que se han propuesto vivir a expensas de los desdichados reos. Estos desgraciados, que una vez puesto en manos de la justicia, dirigen todos sus conatos del rigor con que se les trata, sufren tanto más, y acaso sin recibir consuelo alguno en sus padecimientos, cuanto mayor es la ignorancia y la mala fe de los que se encargan de defender sus negocios y con proporción a la perversidad y malas costumbres que por lo común se encuentran en semejantes hombres.

---

<sup>31</sup>Derechos Humanos. Documentos y Testimonios de Cinco Siglos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, páginas. 39-40

Estos males son de graves consecuencias, con otros muchos que el señor autor del proyecto sobre el establecimiento de una Procuraduría de Pobres a conocido muy bien, le han sugerido la feliz idea de arbitrar un remedio para corregirlos, y la comisión que suscribe cree de su deber adoptarlo, por que lo juzga acomodado a las exigencias de la parte más numerosa y más débil de nuestra sociedad.

La comisión, pues, a visto con detenimiento las proposiciones del Señor Arriaga en favor de la clase más pobre, así como la parte explosiva en que las funda y considerando el proyecto de suma utilidad, por que con la creación de la oficina que propone desempeñada por los tres procuradores, se conseguirá nivelar en lo posible a la clase última con las demás en el goce de sus beneficios y derechos; por que los Procuradores de Pobres en cumplimiento a los deberes que les imponen, no solo cuidarán que se corrijan tantos abusos que hoy se cometen, si no que promoverán también cuanto crean que conducen a sus beneficios, y por que con la eficaz protección del Supremo Gobierno del Estado, a quien se le recomendará el decreto cuando se le acompañe, es fácil conseguir el laudable fin de que se propone su autor; concluye pidiendo al H. Congreso la aprobación de las proposiciones del Señor Arriaga, y de las siguientes.

**Artículo 9º.-** Al hacer la visita semanal cuidarán escrupulosamente de que por ningún motivo ni pretexto tengan intervención alguna otra clase de persona en los negocios de los pobres que se pone bajo sus auspicios.<sup>32</sup>

Como podemos observar la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí, tenía por objeto, el procurar la defensa de los derechos humanos a nivel local, siendo el primer antecedente en su género; la cual como podemos constatar posteriormente, sirvió de base para la creación de instituciones locales y federales, similares.

---

<sup>32</sup>Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991, páginas, 60-61



En suma dicha procuraduría tenía como finalidad promover el respeto para las personas desvalidas que no tenían el acceso a la procuración de una justicia, en contra de cualquier exceso, agravio, vejación y maltrato, por parte de cualquier tipo de autoridad, judicial administrativa o militar.

Señalaba su creador Don Ponciano Arriaga : " Un gobierno sea el que fùere no puede ser bueno, sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los gobernados que le obedecen, en vano proclamaron los gobiernos las teorías y los principios de la libertad si una fracción pequeña y reducida de los gobernados es la única que disfruta de las garantías sociales, los goces de la vida y hasta la opulencia y el lujo mientras el resto de los ciudadanos está en la más horrible desgracia y miseria".<sup>33</sup>

Los Procuradores de Pobres, bajo esta institución, tenían la obligación de tramitar ante las autoridades responsables que las personas bajo su protección fueran atendidas conforme a derecho, por lo que podíamos señalar que se trataba de corregir lo que podemos llamar la mala actuación de la autoridad, administrativa, militar o judicial.

De acuerdo a sus facultades, no se les permitía imponer sus criterios sino solamente ser escuchados, pudiendo hacerlo los procuradores en forma escrita o verbal, sin embargo éstos tenían a su disposición a la imprenta del estado, con la finalidad de hacer por consiguiente intervenir a la opinión pública de los asuntos generados por las quejas recibidas, teniendo por consiguiente una autoridad moral, ante las autoridades señaladas como responsables.

Respecto de la facultad de recibir quejas del gobernado, estas se limitaban a que tenía que derivarse de violación de derechos cometidos hacia gente pobre, pudiendo ser presentada aún por personas que no tuviesen intereses jurídicos, simplemente que hallan

---

<sup>33</sup>Salomón Delgado Luis Ernesto. El Ombudsman, Editorial Universidad de Guadalajara, México, 1992, página. 147

advertido o sabido de dicha violación de derechos, limitándose jurisdiccionalmente al estado de San Luis Potosí.

Pudiéramos afirmar que en base a lo anterior, la intención del legislador fue el adoptar a los habitantes del estado de San Luis Potosí, de una instancia de fácil acceso y procedimiento para la atención de los asuntos derivados de la injusticia social.

Resumiendo lo anterior y una vez hecho el análisis correspondiente nos permite destacar que la Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí.

- Actuó por oficio o a petición de parte afectada o simplemente que le constataran los hechos violatorios.
- Competencialmente se circunscriben al contexto de las autoridades gubernamentales de San Luis Potosí, incluyendo las del Poder Judicial, Ejecutivo y Militar.
- Tiene por objeto la reparación contra cualquier exceso o agravio en el orden judicial, administrativo y militar, en contra únicamente de personas desvalidas.
- La designación de sus titulares la realiza el Poder Ejecutivo Estatal.
- Contó dicha institución para cumplir con la " restitución " por parte de la autoridad, con la imprenta del estado para poner en el conocimiento público dicha situación.
- El procedimiento a seguir fue informal, basado en el principio de la inmediatez.

### **1.9.- LA DIRECCION DE LA DEFENSA PARA LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

Esta institución fue creada ex profeso, para la defensa de los Derechos Humanos, de toda persona especialmente carente de recursos económicos, circunscrita para el estado de Nuevo León.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup>Diario Oficial del Estado de Nuevo León del 3 de enero de 1979, por el que se crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos

Como podremos observar a continuación, esta institución contiene una serie de singularidades, en relación con la materia del presente estudio.

### **1.9.1.- NATURALEZA JURIDICA**

Se encuentra en la ley correspondiente, publicada en el Diario Oficial del Estado de Nuevo León, el día 3 de enero de 1979.

### **1.9.2.- FUNCIONES**

En base a su artículo tercero, sus funciones, son las de propiciar para todo individuo o grupo, iguales seguridades en materia de libertades constitucionales, derechos laborales y vivienda de interés social, derechos agrarios, justicia fiscal y administrativa, ampliación y salvaguarda del consumo popular, protección a la infancia y a la familia respecto de la vida privada, así mismo en materia de derechos a la libertad de industria, comercio, propiedad y trabajo, libertad de asociación sindical y en suma, la protección de todos los derechos individuales y sociales que garantiza la constitución del estado de Nuevo León.

Dicha ley faculta a los integrantes de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, a realizar gestiones extrajudiciales y en su caso iniciar o continuar los procedimientos de carácter judicial o administrativo que procedan con todo tipo de autoridades, estatales, federales, e incluso ante organismos descentralizados y personas morales.<sup>35</sup>

Una vez concluido el análisis de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, llego a las siguientes conclusiones :

---

<sup>35</sup>Venegas Alvarez Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, página. 111

- Actúa de oficio.
- Su actuación es para beneficio de cualquier gobernado especialmente los de escasos recursos.
- Competencialmente, no tiene limitación alguna pues le corresponde la protección de los derechos humanos tanto individuales, como colectivos, contra todo tipo de autoridades, municipales, estatales, federales, organismos descentralizados y personas morales, lo cual desde un punto de vista estrictamente jurídico no sería factible, competencialmente.
- Originalmente su actuación se realiza, a través de gestiones extrajudiciales rescatando la figura del amigable componedor, así como el de patrocinar los procedimientos de carácter judicial o administrativo.
- En cuanto a su procedimiento pudiéramos señalar que se encuadraría en el de la informalidad, con el único requisito de que las solicitudes deban presentarse en términos respetuosos y pacíficos sin lo cual se desecharían de plano.
- El personal de la dirección, depende del Ejecutivo Estatal.
- Su actuación no implica en ningún momento la emisión de resoluciones.

#### **1.10.- LA PROCURADURIA DE VECINOS DE COLIMA**

Esta es una institución más, creada con la finalidad en este caso particular, que la ciudadanía del municipio de Colima, cuente con una instancia que les permita exigir el respeto de sus derechos en contra de las autoridades municipales.

### **1.10.1.- NATURALEZA JURIDICA**

Acuerdo de Cabildo del día 21 de noviembre de 1983, institucionalizándola en la Ley Orgánica Municipal de la entidad, el 8 de diciembre de 1984.<sup>36</sup>

### **1.10.2.- FUNCIONES**

Recibir e investigar las reclamaciones y propuestas de los habitantes del municipio, respecto a los actos realizados por las autoridades municipales.

El Procurador de Vecinos es designado por el cabildo a propuesta del Presidente Municipal, teniendo la obligación de rendir anualmente un informe de la actividades desarrolladas.

Atendiendo al análisis del presente reglamento podemos concluir que la Procuraduría de Vecinos de Colima:

- Es una dependencia del Poder Ejecutivo Municipal, en base al acuerdo de Cabildo del día 21 de noviembre de 1983.
- Que sus funciones son de tipo administrativo.
- Que fue creada ex profeso para coadyuvar en la procuración de justicia a los habitantes del municipio de Colima ante los actos cometidos por autoridades municipales.

---

<sup>36</sup>La Experiencia del Ombudsman, Voz. Vid. Memoria del Congreso Internacional, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992, página, 149

## **1.11.- PROCURADURIA SOCIAL DE LA MONTAÑA DEL ESTADO DE GUERRERO**

Con el objeto de impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el Estado de Guerrero, se creó la Procuraduría Social de la Montaña, una institución más creada ex profeso para atender específicamente al sector indígena de un estado federativo en particular.

### **1.11.1.- NATURALEZA JURIDICA**

El fundamento de dicha procuraduría lo encontramos en la ley correspondiente, expedida por la Quincuagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial el 29 de Abril de 1987.

### **1.11.2.- FUNCIONES**

Impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el estado de Guerrero, su protección jurídica y propiciar su capacidad plena de producción.

Diría, el propiciar el desarrollo integral de las comunidades indígenas; considerando la importancia de la finalidad de esta procuraduría, me permitiré transcribir el decreto respectivo, a efecto de poder vertir mi opinión sobre el particular :

"José Francisco Ruiz Massieu, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guerrero a sus habitantes saber.

Que el H. Congreso Local, se a servido comunicarme el siguiente:

### 1.11.3.- DECRETO:

La Quincuagésima Segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en el nombre del pueblo que representa y, considerando:

**Primero :** Se ajusta al papel que nuestro sistema constitucional asigna al poder público en una democracia plural, de velar por la igualdad de las condiciones básicas entre los grupos sociales, los individuos de las regiones a través de acciones sistemáticas de orden político, económico y social que disminuyan los desequilibrios. Solo así se podrá avanzar en convertir la democracia de sistema jurídico a una democracia real, en la que los hombres puedan ejercer, efectivamente sus derechos individuales y sociales.

**Segundo :** Con ese organismo se completaría el marco institucional que representa el Instituto Nacional Indigenista, que se ha caracterizado por su acción bienhechora en la región de la montaña y en otras zonas del Estado, el COPLADEG, que cuenta con un subcomité de etnodesarrollo, y distintas áreas de las dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales. La región de la montaña está compuesta por municipios que poseen recursos que podrían ser aprovechados más eficientemente para el desarrollo armónico de la zona y para la elevación del bienestar de sus habitantes así como para una vinculación más balanceada con el resto de la entidad. Para lograrlo, es preciso disponer de un programa de desarrollo integral que abarque la acción de los tres niveles de gobierno y propicie la participación de la sociedad, comprendiendo la infraestructura básica, la producción y el bienestar social, fijando este último en mínimos de bienestar que han de asegurarse a todos los Municipios en los próximos años.

**Tercero :** Que el ejecutivo tiene la convicción de que si se logra acelerar y equilibrar el desarrollo se favorecerá al tiempo, el desarrollo político y la construcción de una democracia plural. La pluralidad se extiende no solo a los partidos y asociaciones políticas, a los medios de comunicación y a la autonomía de las agrupaciones sociales, sino que de manera decidida ha de abarcar a las diferentes culturas y grupos étnicos.

**Cuarta :** Que la ley que se propone recoge la contribución que en la protección a los indígenas significó el extinto departamento de asuntos indígenas que creó el Presidente Lázaro Cárdenas y, además se acomodo a la política de descentralización de la vida nacional, que sustenta el Presidente de la República Miguel de la Madrid. De esta suerte, la procuraduría se coordinará con el Instituto Nacional Indigenista para potenciar la acción pública que se despliega en la montaña y en el beneficio de núcleos de varias de las regiones del Estado.

Es de señalar que la procuraduría es un órgano que tiene su asiento en la región de la montaña y que al mismo tiempo protegerá a los indígenas independientemente de su residencia en el territorio.

**Quinto :** Que la presente sometida a la consideración de esta representación establece los lineamientos jurídicos de la Constitución y funcionamiento de la Procuraduría Social de la Montaña, que garantice a los habitantes de la región beneficiada el cumplimiento del objeto para el que es creada.

En el capítulo I de disposiciones generales, se establece la creación de la Procuraduría Social de la Montaña como un órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica, jerárquicamente subordinado al Ejecutivo Local con el objeto de proteger los intereses de los habitantes de la región de la montaña y coadyuvar en las acciones realizadas con el desarrollo integral de los habitantes.

**Sexto :** Que se establecen las facultades de la misma en quince fracciones de las que hay que destacar la adecuada vinculación de las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades federales, estatales y municipales para contribuir al desarrollo de la región aprovechando sus recursos: El apoyo a la elaboración del programa para el desarrollo integral de la montaña, y su cumplimiento así como la forma que propiciaría evaluarlo, la participación de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral, proponer al poder ejecutivo y a las dependencias y entidades federales, estatales y municipales la realización de inversiones; coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales de los residentes de la montaña, coadyuvar a la capitalización, asesoría y asistencia técnica para el uso de los recursos; organizar la producción y comercialización de la región y participar en el Comité de Planeación para el desarrollo en todos los subcomités que incidan en las actividades de la montaña.

**Séptimo :** Que en el capítulo II de la ley se establece que el Gobernador del Estado designará y removerá al Procurador Social de la Montaña, órgano ejecutivo de la procuraduría y se le asignan sus atribuciones, tales como, la ejecución de los programas y acciones propias del órgano, la aplicación de los acuerdos del consejo técnico, la elaboración del programa anual, la representación legal de los grupos campesinos e indígenas, la participación con voz y voto en el COPLADEG, convocar a las sesiones del consejo e informar al gobernador del avance y cumplimiento de los programas y objetivos.

En el mismo capítulo, se establece que el consejo técnico estará presidido por el gobernador y se integrará por los titulares de las dependencias estatales y por los presidentes municipales de los municipios que la ley establece y agrega las atribuciones del consejo técnico entre las cuales destaca, su opinión sobre el programa anual de la procuraduría y conocer y dictaminar los informes de labores de la misma, establecer los mecanismos de coordinación para la participación de las dependencias y entidades federales,



estatales y municipales, así como dictaminar la evaluación del cumplimiento del Programa de Desarrollo Integral de la Montaña, y por fin, se establece que el presupuesto anual del Gobierno Estatal incluirá la asignación de recursos financieros, materiales y técnicos para la Procuraduría Social de la Montaña.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 47 fracción I de la Constitución Política local, este H. Congreso tiene a bien expedir las siguientes.

#### **1.11.4.- DISPOSICIONES GENERALES**

#### **1.11.5.- CAPITULO I.**

**Artículo 1º.-** Se crea la Procuraduría Social de la Montaña como órgano administrativo desconcentrado por territorio, con autonomía técnica y jerárquicamente subordinado al Ejecutivo, la cual tiene por objeto el proteger los intereses de los indígenas en los términos en el artículo 10º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y coadyuvar al desarrollo integral de esta región y de sus habitantes.

**Artículo 2º.-** La Procuraduría Social de la Montaña tendrá las siguientes facultades :

- I. Proveer a la adecuada vinculación entre las acciones que lleven a cabo las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, con sujeción a las leyes aplicables y a los convenios de coordinación que al efecto se celebren, a fin de propiciar su mejor contribución al desarrollo integral de la región y el aprovechamiento eficiente de los recursos de ésta;
- II. Apoyar la elaboración del Programa para el Desarrollo integral de la Montaña y hacer el seguimiento oportuno y suficiente de su cumplimiento;
- III. Llevar a cabo la evaluación del cumplimiento del programa al que se refiere la fracción anterior;
- IV. Propiciar la cabal participación de los municipios y de las comunidades indígenas en la planeación del desarrollo integral de la región, así como la definición de las acciones que hayan de realizar las dependencias y entidades públicas en la región;
- V. Proponer al Poder Ejecutivo y a las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, la realización de inversiones y la prestación de servicios que contribuyan al desarrollo integral y armónico de la región, tanto en los de carácter productivo como de infraestructura, y desarrollo social.

VI. Rendir opinión sobre los programas y presupuestos de las distintas dependencias y entidades locales que actúen en la región, con sujeción a la legislación aplicable y a los convenios de coordinación que con tal propósito se celebren;

VII. Coadyuvar a la protección de los intereses agrarios y penales, ante los tribunales y órganos competentes, de los grupos que habiten en la región de la montaña, en los procedimientos que sea parte;

VIII. Apoyar a la Coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero, en la verificación, seguimiento y evaluación del avance de los programas de la región;

IX. Informar a las dependencias y entidades públicas sobre las deficiencias que, en su caso muestren los servicios que presten o las obras que lleven acabo;

X. Dar auxilio al Instituto Nacional Indigenista en la investigación de los problemas de los grupos indígenas de la región de la montaña;

XI. Coadyuvar a las gestiones que realicen los campesinos para que obtengan capacitación, asesoría y asistencia técnica para el uso más eficiente de los recursos con los que cuentan;

XII. Realizar los estudios correspondientes a fin de determinar mecanismos que permitan comercializar los productos de la montaña en las mejores condiciones;

XIII. Promover la organización para la producción, así como la comercialización de los productos de la región;

XIV. Participar en el comité de planeación para el desarrollo en todos aquellos subcomités que incidan en el desarrollo de la montaña y;

XV. Las demás que establezcan el gobernador del estado y otros ordenamientos legales aplicables;

**Artículo 3º.-** Para los efectos de esta ley, la región de la montaña se integrará de los siguientes municipios; Ahuacuotzingo, Alcozauca, Alpoyeca, Atlamajalcingo del Monte, Atlixtae, Copalillo, Coapanatoyac, Cualac, Chilapa, Huamuxtitlan, Malinaltepec, Metlatonoc, Olinalá, Tlacoapa, Tlalixtaquilla, Tlapa, Xalpatlahuac, Xochihuehuetan, Zapotitlán Tablas, Zitlala, Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca, Ayutla de los Libres, Eduardo Neri, Mártir de Cuilapan, San Luis Acatlán y Tixtla de Guerrero.

### 1.11.6.- CAPITULO II.

De la Organización de la Procuraduría Social de la Montaña.

**Artículo 4º.-** La Procuraduría tendrá como órgano ejecutivo a un titular denominado Procurador Social de la Montaña, el cual será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado.

**Artículo 5º.-** El Procurador Social de la Montaña tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Ejecutar todos los programas y acciones que tenga a su cargo la Procuraduría Social de la Montaña;
- II. Proveer a la aplicación de los acuerdos del Consejo Técnico;
- III. Elaborar el programa anual de la Procuraduría Social de la Montaña;
- IV. Elaborar el informe de labores de la Procuraduría Social de la Montaña;
- V. Aprobar el orden del día de las sesiones del consejo técnico;
- VI. Representar legalmente a los grupos campesinos e indígenas de la montaña en defensa de sus intereses agrarios, así como en las causas de carácter penal, cuando estos sean la parte agraviada;
- VII. Participar con voz y voto en el COPLADEG;
- VIII. Convocar a las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo técnico;
- IX. Informar al gobernador del avance de los programas y del cumplimiento de los objetivos y metas de los mismos y proponerles las acciones que permitan el cumplimiento de esta ley;
- X. Las demás que requiera para el ejercicio de su función;

**Artículo 6º.-** El Procurador Social de la Montaña, será mayor de 25 años, y no haber sido sentenciado a cumplir alguna pena por delitos intencionales.

**Artículo 7º.-** El consejo técnico estará presidido por el gobernador o por quién él designe, y se integrará por los titulares de las dependencias estatales que ejercen atribuciones en la región de la montaña, por los presidentes municipales de los municipios mencionados en el Artículo 3º de

esta ley y hasta por seis miembros designados libremente por el titular del Poder Ejecutivo.

Se podrá invitar a las sesiones a los representantes de las delegaciones federales en el estado que el gobernador considere pertinente, así como a los representantes de las organizaciones de los habitantes de la región de la montaña, quienes solo contarán con voz pero no con voto.

El consejo técnico estará auxiliado por un secretario técnico que será designado por el gobernador.

**Artículo 8º.-** El consejo técnico tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Opinar sobre el programa anual de la Procuraduría Social de la Montaña;
- II. Conocer y dictaminar los informes de labores de la Procuraduría Social de la Montaña;
- III. Establecer los mecanismos de coordinación necesarios para la vinculación de la participación de las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, con sujeción a las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Dictaminar la evaluación del cumplimiento del programa de desarrollo integral de la montaña y;
- V. Las demás necesarias para el cumplimiento de su objeto.

**Artículo 9º.-** El consejo técnico tendrá sesiones ordinarias cada dos meses, y en cualquier tiempo de manera extraordinaria.

**Artículo 10º.-** Para poder sesionar el comité técnico, será necesario que se encuentren presentes las dos terceras partes de los integrantes del mismo, a efecto de constituir el quórum legal.

**Artículo 11º.-** Las votaciones del consejo técnico serán nominales y en caso de empate, tendrán voto de calidad de su presidente.

**Artículo 12.-** La Procuraduría Social de la Montaña contará con los recursos financieros, materiales y técnicos que le sean asignados en el presupuesto anual de egresos del gobierno del estado.

**Artículo 13º.-** El personal administrativo y técnico de la Procuraduría Social de la Montaña y sus relaciones laborales con este último quedaran bajo el Estatuto del Servicio Civil del Estado de Guerrero.

### **1.11.7.- TRANSITORIOS**

**Primero.-** Esta ley estará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del estado.

**Segundo.-** En un plazo que no deberá de exceder de setenta días naturales, a partir de la entrada en vigor de esta ley, se emitirá el reglamento interior de la Procuraduría Social de la Montaña, escuchando al efecto al consejo técnico de la misma.

Dado en el salón de sesiones del H. Poder Legislativo, a los veintiocho días del mes de abril de mil novecientos ochenta y siete.<sup>37</sup>

En base al análisis de la presente institución nos da como resultado que la Procuraduría Social de la Montaña:

- Es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica, jerárquicamente subordinado al Ejecutivo de Guerrero.
- Fue creada ex profeso para propiciar el desarrollo integral de la región denominada la montaña que comprende 28 Municipios de la Entidad Guerrerense, como consecuencia debe proveer una adecuada vinculación de las acciones desarrolladas, por los gobiernos federal, estatal y municipal, en la región de la montaña.
- El significado del término procuración, utilizado en la institución que nos ocupa, estimo fué en el sentido más amplio posible, esto es de crear una institución que coadyuve a un desarrollo integral de todos los habitantes de la región de la montaña desde todos los aspectos inherentes a la persona, salud, educación, vivienda, etc.
- Estrictamente en materia de procuración de justicia le compete la representación legal de los intereses agrarios y penales de los habitantes de los municipios que comprendan la región de la Montaña.

---

<sup>37</sup>Periódico Oficial del Estado de Guerrero del 29 de abril de 1987

## **1.12.- PROCURADURIA DE PROTECCION CIUDADANA, DE AGUASCALIENTES.**

Es una institución más, creada en el año de 1988, mediante una reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, inspirada en la Procuraduría de Pobres de Ponciano Arriaga, como un medio de defensa de los particulares ante las posibles arbitrariedades de las autoridades administrativas.

### **1.12.1.- NATURALEZA JURIDICA**

Reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes publicada en el periódico oficial de dicha entidad el 14 de agosto de 1988.

### **1.12.2.- FUNCIONES**

Recibir las quejas que formulen los particulares respecto a la ejecución de actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos, hecha excepción del Gobernador Constitucional del Estado. Consideramos que el legislador quiso con ello dar protección a los derechos fundamentales de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública, como podremos observar a continuación esta ley hace especial énfasis en el control de la actividad de las personas, por ello se refiere a los servidores públicos y no a unidades administrativas.

Con el objeto de estar en mejores condiciones para hacer un análisis de la presente procuraduría, transcribiremos los artículos respectivos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes:

**Artículo 81.-** Se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana, como un órgano dependiente del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como finalidad tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las

obligaciones establecidas en el artículo 55 de esta Ley de los Servidores Públicos que se mencionan en el artículo segundo de la misma, para el efecto de que dichas quejas sean objeto de la investigación necesaria para el esclarecimiento de la verdad en relación con esa misma queja y se obtenga la aplicación plena de la presente ley, a instancia del ciudadano afectado.

**Artículo 82.-** La Procuraduría de Protección Ciudadana, se integrará con un procurador y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 83.-** Para ocupar el cargo de Procurador de Protección Ciudadana, se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, originario del estado o con residencia en él, no menor de dos años anteriores a la fecha de su designación.
- b) Ser Licenciado en Derecho y tener por lo menos cuatro años de práctica profesional.
- c) No ser ministro de algún culto ni tener antecedentes penales por delito intencional.
- d) Gozar de notoria reputación de buena conducta.

**Artículo 84.-** El Procurador de Protección Ciudadana, durará en su encargo un período de tres años y puede ser confirmado por otro período igual por el Gobernador Constitucional del Estado, a quien corresponde nombrarlo y solo podrá ser destituido por causa justificada.

**Artículo 85.-** Corresponde a la Procuraduría de Protección Ciudadana:

- I. Recibir las quejas que formulen los particulares respecto a la ejecución de actos contrarios a derecho o por la defectuosa actividad de los servidores públicos a que se refiere el artículo segundo de esta ley, hecha excepción del Gobernador Constitucional del Estado.
- II. Investigar la procedencia de la queja y sustanciar los procedimientos necesarios para la averiguación de la verdad en relación con esa queja.
- III. Formular a los servidores públicos competentes para ello, recomendaciones, advertencias, proposiciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para adoptar nuevas medidas, sin que ello implique facultad para modificar por sí cualquier resolución de autoridad.
- IV. Solicitar informes a los servidores públicos, hacerlos comparecer cuantas veces sea necesario, así como a los quejosos apersonarse en cualquier oficina afecta a un servicio público para obtener datos, hacer entrevistas, estudiar documentos o cualquier función que estime necesario realizar de acuerdo con sus atribuciones, por lo cual no podrá negársele el acceso a ninguna dependencia, expediente o documento administrativo o judicial,

quedando por ende obligados todos los servidores públicos a auxiliarla en forma preferente y urgente a sus investigaciones.

V. El procurador, para hacer cumplir sus determinaciones podrá emplear cualquiera de los medios de apremio siguiente:

A).- Sanción económica igual al importe de uno a diez días de salario mínimo general vigente; y

B).- Suspensión en el empleo, cargo o comisión hasta por ocho días.

VI. Solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor en su caso, la aplicación de las sanciones respectivas.

VII. Cuando de la queja se desprendan hechos delictuosos, hacerlos del conocimiento del agente del Ministerio Público.

VIII. Certificar los hechos en los que intervenga con motivo de las atribuciones que le han sido conferidas.

**Artículo 86.-** El Procurador de Protección Ciudadana, no podrá actuar en los siguientes casos:

I. En relación con los procesos electorales; y

II. En asuntos de índole laboral cuando el afectado sea un servidor público.

**Artículo 87.-** El Procurador de Protección Ciudadana, no podrá desempeñar algún otro cargo o empleo público o privado con excepción hecha de los de carácter docente.

**Artículo 88.-** El Procurador de Protección Ciudadana, deberá rendir anualmente por escrito, al Gobernador Constitucional y al Honorable Consejo del Estado un informe de actividades<sup>38</sup>

En base a lo anterior, así como de su análisis, llegamos a las siguientes conclusiones de la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes:

- Es una dependencia del Poder Ejecutivo Estatal en base al artículo 81 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes, implicando un vínculo de jerarquía y dependencia.

---

<sup>38</sup>Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes



- Implícitamente realiza funciones jurisdiccionales.
- Su actuación es a petición de parte.
- Con base al artículo 85 de la propia ley se refiere a actos contrarios a derecho o por defectuosa actividad de los servidores públicos, esto es controla a personas físicas que desempeñan un empleo o cargo en el gobierno del estado, en sus órganos descentralizados, o en los municipios, no haciéndolo como consecuencia a unidades administrativas ni a instituciones.
- Se le faculta a utilizar sanciones administrativas, para obtener en su actuación la colaboración obligatoria de todas las dependencias involucradas, respecto a su facultad indagatoria.
- Sus actuaciones no se llevan a cabo bajo un procedimiento formal.
- Cuando los actos materia de la queja impliquen la realización de un acto delictivo, deberá hacerlos del conocimiento del Ministerio Público.
- Tiene expresamente vedado actuar en relación a procesos electorales y a asuntos de índole laboral cuando el afectado sea un servidor público, lo cual a nuestro juicio es discriminatorio, violándose posiblemente con ello el principio de legalidad.

### **1.13.- LA DEFENSORIA DE LOS DERECHOS DE LOS VECINOS DE QUERETARO.**

Esta institución fue creada con la finalidad de que la ciudadanía del municipio de Querétaro cuente con una instancia que le permita exigir el respeto de sus derechos, en el contexto de la administración municipal.

Es una instancia diferente y previa a las autoridades jurisdiccionales sin formalidades.

#### **1.13.1.- NATURALEZA JURIDICA**

Acuerdo de cabildo del día 7 de octubre de 1988, del municipio de Querétaro y el 22 de diciembre de ese mismo año fue publicado su reglamento en el Diario Oficial del Gobierno del Estado denominado " La Sombra de Arteaga ".

#### **1.13.2.- FUNCIONES**

Atendiendo a su exposición de motivos de la presente defensoría, puedo afirmar que esta institución se inspiró en la figura del antiguo diputado de pobres de los ayuntamientos coloniales del siglo XVI, teniendo dicho defensor la potestad de realizar las investigaciones necesarias y proponer en su caso mediante dictámenes no obligatorios, soluciones a las autoridades y funcionario, municipales, surgiendo como una consecuencia el implantar nuevos mecanismos que permitan conseguir los fines del orden jurídico municipal, derivados de un complicado aparato burocrático que provoca una falta, de comunicación y un trato directo entre la autoridad y el ciudadano.

Destacándose en esta institución la finalidad de tutelar los derechos de las personas frente a las autoridades y funcionarios de la administración, a través de un mecanismo

sencillo, sin formalidades, expedito para hacer efectivo el orden jurídico dentro del municipio.

Con el objeto de poder realizar un análisis de la presente institución, me permitiré transcribir los artículos relativos a su reglamento:

**Artículo I.-** La Defensoría de los Derechos de los Vecinos tiene como objeto primordial recibir e investigar las quejas y denuncias de los ciudadanos, de aquellos actos que consideren no sean los adecuados de acuerdo a la legislación municipal, cometida por autoridades y funcionarios del municipio; y proponer cuando así lo amerite, soluciones que no tendrán carácter imperativo, a las autoridades y funcionarios del propio municipio.

**Artículo II.-** La defensoría estará integrada por un defensor y el personal técnico y administrativo que resulte necesario. De la misma dependerá el bufete jurídico gratuito del municipio.

**Artículo III.-** El nombramiento del defensor lo hará el H. Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. El personal técnico y administrativo será nombrado y removido por el Presidente Municipal.

**Artículo IV.-** El defensor deberá ser Licenciado en Derecho con experiencia profesional, reconocida capacidad y probada honorabilidad, mexicano por nacimiento y con residencia mínima de seis meses en el municipio de Querétaro.

**Artículo V.-** La Defensoría de los Derechos de los Vecinos estará facultada para recibir las reclamaciones o quejas de los ciudadanos que se consideren afectados en sus derechos, por actos y omisiones de las autoridades o funcionarios del municipio y también podrá conocer de las denuncias que se publiquen por la prensa.

**Artículo VI.-** La defensoría conocerá de oficio o a petición de parte las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias que formulen los ciudadanos cuando en la misma se alegue la infracción de los derechos por actos, resoluciones u omisiones que sean irracionales, injustos, inadecuados o erróneos o bien cuando un funcionario o autoridad municipal haya dejado sin respuesta alguna solicitud formulada en los términos del artículo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se excluyen de la competencia de la defensoría el conocimiento de todas aquellas violaciones respecto de las cuales existan medios impugnativos previstos en la legislación municipal.

**Artículo VII.-** La tramitación se sujetará a los siguientes lineamientos:

I. Las reclamaciones, quejas o denuncias podrán ser presentadas en forma oral o escrita. Se desecharán de plano los escritos anónimos o notoriamente improcedentes. Cuando la reclamación, queja o denuncia se formule oralmente la defensoría levantará acta haciéndola constar.

II. La defensoría llevará un registro de las denuncias planteadas por los ciudadanos a través de la prensa, a fin de que cuando se consideren que tienen seriedad, sean investigadas de oficio, con citación del interesado.

III. En el procedimiento deberán evitarse los formulismos innecesarios y se seguirá de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez. Se iniciará con el estudio de la petición para decidir si es admisible, y en el supuesto de que deba rechazarse por no ser de la competencia de la defensoría se informará al interesado sobre las razones para no aceptarla y en su caso, se le orientará para que pueda acudir a la vía procedente.

IV. Una vez admitida la queja se correrá traslado a la autoridad o funcionario al que se atribuya la conducta lesiva, a fin de que informe en un plazo de 10 días hábiles sobre la situación planteada, procurando la conciliación, cuando sea posible, el contacto directo y la información personal, para evitar las dilaciones y las comunicaciones escritas. En caso de no rendir su informe, la defensoría dará cuenta al Ayuntamiento y al Presidente Municipal.

V. La defensoría proveerá que se llegue a una solución inmediata y en su caso, se tomen las medidas para que se determine con la afectación a la mayor brevedad.

VI. Cuando lo anterior no sea factible se hará el estudio de los informes rendidos de los elementos aportados por el interesado y los datos que hubiesen podido obtener del examen de la documentación respectiva.

VII. Las autoridades y funcionarios municipales darán acceso al personal de la defensoría a la documentación que se requiera, salvo que la misma se considere confidencial o reservada, pero en estos últimos supuestos se deberá de justificar la negativa.

VIII. La defensoría después de analizar el asunto formulará una recomendación fundada a la autoridad o funcionario. En caso de que la autoridad o funcionario no estuviera de acuerdo con la recomendación presentará su inconformidad ante la propia defensoría en un plazo de 5 días hábiles. En caso de aceptación comunicará por escrito su respuesta a la misma.

IX. La defensoría deberá rendir tanto al Ayuntamiento como al Presidente Municipal, un informe bimestral de los asuntos en trámite, y hará las recomendaciones que se consideren convenientes para mejorar la administración

municipal, de acuerdo con las experiencias adquiridas y los problemas más significativos que se hallan analizado.<sup>39</sup>

De lo anterior y una vez hecho el análisis correspondiente, nos permite señalar, que la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del municipio de Querétaro:

- Actúa por oficio o a petición de parte.
- Competencialmente se circunscribe al contexto a los actos de la administración municipal de la ciudad de Querétaro.
- La designación de su titular la realiza un cuerpo colegiado ( cabildo ) a propuesta del Presidente Municipal.
- Se excluyen de su competencia todas aquellas violaciones respecto de la cuales existan medidas impugnativas previstas en la legislación municipal.
- En cuanto a su procedimiento se encuadra en la informalidad, caracterizado por los principios de la inmediatez, concentración y rapidez.
- Sus resoluciones son simples recomendaciones, que pueden ser impugnadas por la autoridad a la que se le dirigan, en un plazo máximo de cinco días hábiles.
- Las funciones que realiza son eminentemente administrativas.

---

<sup>39</sup>Reglamento de la Defensoría de Oficio de los Vecinos del Municipio de Querétaro

## **1.14.- PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA, DE OAXACA DE JUAREZ**

Una institución más, creada ex profeso para impartir justicia en un sector específico, la tenemos en esta Procuraduría para la Defensa del Indígena Oaxaqueño, quizá la primera en su género. Medida que actualmente se encuentra en el ánimo gubernamental, al verse orillado el gobierno de la República a realizar nuevas acciones tendientes a valorar las acciones, instituciones y formas culturales de los indígenas mexicanos, tendientes a permitir un verdadero avance en el proceso de desarrollo de las etnias de nuestro país, lo anterior derivado del conflicto armado en el estado de Chiapas, iniciado el 1º de enero de 1994.

### **1.14.1.- NATURALEZA JURIDICA**

Dicha procuraduría, encuentra su sustento en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca expedido por el Gobernador Interino de dicho estado, Jesús Martínez Álvarez, publicado en el periódico oficial del gobierno Constitucional del estado de Oaxaca, el 26 de septiembre de 1986.

### **1.14.2.- FUNCIONES**

Brindar asesoría jurídica a personas físicas o morales pertenecientes a cualquiera de las etnias de dicha entidad en la rama civil, laboral, administrativa, agraria y patrocinio en las materias penal y agrario, teniendo en todos los casos intervención de oficio tanto en los asuntos ya instaurados en los juzgados, así como en los que se inicien por la Procuraduría de Justicia del Estado en averiguación previa, y realizar todas aquellas acciones tendientes a la rehabilitación del indígena liberado, procurando se reincorpore a su grupo étnico con un trabajo digno.

Considerando la importancia de dicho reglamento, me permito transcribirlo, textualmente:

" Jesús Martínez Álvarez, Gobernador Interino del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 79 fracción IX, 80 fracción II, IX, X y XXIII de la Constitución Política del Estado, y considerando que el país tiene una deuda histórica con la población indígena quien ha aportado a la nación el territorio, la entidad primigenia y el inquebrantable espíritu de lucha contra la opresión y la injusticia.

Que el estado de Oaxaca es la entidad que posee el mayor número de etnias indígenas cuya población rebasa el millón y medio de habitantes.

Que existen numerosos miembros de las etnias indígenas Oaxaqueños privados de su libertad por distintas causales derivadas de situaciones de injusticia económica y social y que muchos de estos presos por su desconocimiento del idioma oficial y de las leyes nacionales se encuentran en una situación de desventaja para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Que el derecho inalienable de ser libre constituye uno de los objetos del desarrollo social y que este se expresa en el ejercicio político de luchar por la libertad y la justicia.

Que las comunidades étnicas Oaxaqueñas tienen una larga historia en sus luchas por la tierra, por sus derechos civiles, por su lengua y por su cultura.

Que la numerosa población indígena del estado de Oaxaca da lugar a que en todos los distritos judiciales del estado así como en los juzgados menores municipales se encuentren radicados procesos en contra de indígenas.

Que la política en favor de los indígenas se origina en las luchas libertarias emprendidas en México, por nuestros próceres Hidalgo, Morelos, Juárez y Cárdenas, cuyo ejemplo sigue vigente.

Que al ciudadano Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid, durante su campaña política y ya como primer mandatario del país, los grupos étnicos por conducto de los consejos supremos y otras organizaciones indígenas le pidieron su valiosa intervención para procurar la libertad del proceso indígena, demanda que durante su gobierno ha sido atendida prioritariamente.

Que connotados miembros del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado miembros de las barras y colegios de abogados, partidos políticos, organizaciones estudiantiles, el Instituto Nacional Indigenista, distinguidos intelectuales e indigenistas y el consejo consultivo estatal de las comunidades indigenistas han demandado ante el Ejecutivo Estatal, que se dicten ordenamientos que favorezcan a los indígenas sujetos a cualquier proceso penal.

Que el indígena en nuestro medio es por lo general persona sin mayores recursos económicos y le sería prohibitivo contratar los servicios de un defensor particular.

En virtud de todo lo anteriormente expuesto y en acatamiento a las disposiciones legales invocadas, he tenido a bien expedir el presente:

Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca.

Disposiciones Generales:



**Artículo 1º.-** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo cuarto fracción II de la ley que se reglamenta se crea la Procuraduría de la Defensa del Indígena, dependiente del Ejecutivo del Estado.

**Artículo 2º.-** El domicilio de la Procuraduría de la Defensa del Indígena, será la ciudad de Oaxaca de Juárez para todos los efectos legales.

**Artículo 3º.-** En cada una de las ocho regiones socioeconómicas del estado se establecerán delegaciones regionales de la Procuraduría de la Defensa del Indígena y sus domicilios serán: región Cañada, Teotitlán de Flores Magon, Región Costa, Puerto Escondido, Región Istmo, Tehuantepec, Región Mixteca, Huajapan de León, Región Sierra Norte, Ixtlán de Juárez, Región Sierra Sur, Miahuatlan de Porfirio Díaz, Región Papaloapan, Tuxtepec, Región Valles Centrales, Tlacolula de Matamoros.

**Artículo 4º.-** La Procuraduría de la Defensa del Indígena, se integrará y funcionará con los siguientes órganos de autoridad:

- I. Un procurador indígena.
- II. Un subprocurador.
- III. Ocho delegados regionales.
- IV. Cada delegación tendrá el número de abogados, pasantes, peritos traductores, indígenas y personal subalterno que sea necesario.

**Artículo 5º.-** Para ser procurador, subprocurador, delegado regional y abogado de la Procuraduría Indígena, deberá cumplirse con lo establecido en el artículo quinto de la ley que se reglamenta, debiendo además tener título de licenciado en derecho.

**Artículo 6º.-** El Procurador Indígena y el subprocurador serán designados por el Gobernador del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo décimo primero de la ley que se reglamenta y los sueldos que perciban, serán los que señale el presupuesto de egresos, como lo indica el artículo anteriormente señalado.

**Artículo 7º.-** Los delegados regionales serán nombrados por el Gobernador a propuesta del procurador y percibirán su sueldo de acuerdo con lo que establece el artículo décimo primero de la ley que se reglamenta.

**Artículo 8º.-** Los abogados adscritos a las diferentes delegaciones serán nombrados por el procurador con el visto bueno del C. Gobernador y percibirán sus sueldos según lo establecido en el artículo décimo primero de la ley que se reglamenta.

**Artículo 9º.-** Para la determinación de los beneficiarios del presente reglamento, la procuraduría recabará la opinión del Instituto Nacional Indigenista en sus diferentes niveles de autoridad.

### **1.14.3.- ATRIBUCIONES Y OBLIGACIONES DE LA PROCURADURIA PARA LA DEFENSA DEL INDIGENA**

**Artículo 10º.-** La Procuraduría de la Defensa del Indígena, por conducto de sus órganos de autoridad y de acuerdo con lo estipulado en los artículos cuarto fracción II, séptimo y octavo de la ley que se reglamenta, tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- I. Será la responsable del proceso de liberación de los indígenas que se encuentren privados de su libertad por causa de problemas relacionados con su condición socioeconómica y cultural.
- II. Promover el estudio de todos los caso penales ya iniciados en los que se encuentren involucrados los miembros de las comunidades étnicas del estado, a fin de que logren su libertad, teniendo en todos los casos intervención de oficio tanto en los asuntos ya instaurados en los juzgados y demás instancias así como en los que se inicien por la Procuraduría de Justicia del Estado en averiguación previa.
- III. Deberá, así mismo intervenir para evitar que a los procesados indígenas se les den malos tratos.
- IV. Supervisar, custodiar y operar los recursos financieros destinados para el pago de las fianzas que sean aportadas por el gobierno del estado o por otras instituciones federales, estatales y municipales.
- V. Fungir como órgano de asesoría jurídica a instituciones gubernamentales que desarrollan acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos.
- VI. Brindar asesoría jurídica general, ( individual o colectiva ) a las distintas etnias de la entidad.
- VII. Promover la difusión de los instrumentos legales vigentes a través de campañas realizadas en idiomas indígenas.
- VIII. Prevenir a través de campañas, la comisión de los distintos delitos por parte de la comunidad indígena utilizando el material técnico necesario.

**Artículo 11º.-** Todas las causales de pérdida de la libertad son motivo de la atención prioritaria por parte de esta procuraduría.

**Artículo 12º.-** Son beneficiarios de la Procuraduría Indígena, los individuos y comunidades de los grupos étnicos: Mixe, Zapoteco, Chinanteco, Chontal, Huave, Zoque, Mazateco, Cuicateco, Náhuatl, Mixteco, Triqui, Chiatino, Chocholteco, Ixcateco, Popoloca y Amuzgo, que necesiten cualquier asesoría jurídica, beneficiándose así mismo toda persona que se encuentre en el interior del estado y justifique ante la Procuraduría Indígena pertenecer a cualquier grupo étnico del país.

#### **1.14.4.- ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR INDIGENA**

**Artículo 13º.-** Son atribuciones del Procurador de la Defensa del Indígena las siguientes:

- I. Cumplir y hacer cumplir el presente reglamento.
- II. Dirigir técnica y administrativamente a la Procuraduría Indígena.
- III. Dictar las medidas pertinentes para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría Indígena.
- IV. Informar al Gobernador del Estado sobre los resultados de su gestión.
- V. Aprobar anualmente el programa de trabajo de la Procuraduría Indígena.
- VI. Representar legalmente a la Procuraduría Indígena en todos los asuntos de su competencia.
- VII. Promover la creación de la bolsa de trabajo para los indígenas liberados.
- VIII. Vigilar que la asesoría jurídica que se brinde a las comunidades étnicas no sea únicamente en el área penal, si no también en las ramas: civil, laboral, administrativa y agraria.
- IX. Imponer a los abogados defensores y pasantes los apercibimientos, correcciones disciplinarias y demás acciones procedentes cuando violen el presente reglamento en los términos establecidos en el artículo décimo primero de la ley que se reglamenta.
- X. Proponer ante el Gobernador del Estado los nombramientos de los delegados regionales, abogados y pasantes de acuerdo con lo dispuesto en los artículos séptimo y octavo del presente reglamento.

XI. Participar en foros académicos o científicos tanto nacional como internacional a fin de promover el conocimiento, comprensión y defensa de los derechos étnicos.

XII. Cambiar de adscripción libremente a todo el personal de la Procuraduría Indígena.

#### **1.14.5.- ATRIBUCIONES DEL SUBPROCURADOR INDIGENA**

**Artículo 14°.-** Son atribuciones del subprocurador:

- I. Auxiliar al titular de la procuraduría en todas sus funciones y responsabilidades.
- II. Substituir al procurador en sus funciones cuando se encuentre ausente.
- III. Supervisar periódicamente el funcionamiento de las delegaciones regionales informando oportunamente al titular.

#### **1.14.6.- ATRIBUCIONES DE LOS DELEGADOS REGIONALES**

**Artículo 15°.-** Son atribuciones de los delegados regionales:

- I. Desempeñar a nivel regional las funciones que competen al Procurador Indígena.
- II. Representar a la Procuraduría ante las diferentes instancias encargadas de impartir justicia.
- III. Dirigir técnica y administrativamente las delegaciones regionales.
- IV. Conocer y aprobar los procedimientos que tiendan a la recuperación de la libertad de los presos indígenas.
- V. Ordenar los estudios necesarios que permitan conocer los casos de presos indígenas detenidos en los reclusorios de su jurisdicción.
- VI. Mantener informado al titular de la Procuraduría Estatal sobre sus actividades.
- VII. Promover y ejecutar las campañas tendientes a prevenir la delincuencia entre los grupos indígenas.

**Artículo 16°.-** Son obligaciones de los abogados:

- I. Aceptar la defensa de los reos indígenas que los nombren sus defensores en causas penales.
- II. Procurar la libertad de los procesados indígenas ante las diferentes autoridades.
- III. Acelerar el procedimiento incriminatorio.
- IV. Aportar elementos de prueba que desvanezcan la presunta responsabilidad de su defensa.
- V. Interponer los recursos que la ley otorga incluyendo el juicio de amparo.
- VI. Promover la libertad provisional e incidente de libertad por desvanecimiento de datos cuando proceda.
- VII. Gestionar ante las autoridades penitenciarias del estado que las prisiones reúnan el mínimo de condiciones de habitabilidad.
- VIII. Promover la amnistía, el indulto, la remisión de la pena y su libertad preparatoria cuando proceda.
- IX. Promover proyectos productivos en beneficio de los indígenas liberados.
- X. Realizar campañas tendientes a obtener donaciones de sarapes, ropa y demás utensilios que otorgar al preso indígena.
- XI. Promover actos cívicos dentro del recinto penitenciario entre los presos indígenas, conmemorando las fechas que el calendario cívico estatal y nacional a dedicado a exaltar el nacionalismo, el respeto, cariño y gratitud a quienes nos han dado honor y patria.
- XII. Visitar los distintos centros penitenciarios que tengan a su cargo, con periodicidad necesaria.
- XIII. Visitar a los presos indígenas en las prisiones para informarles del estado que guarda su proceso e intercambiar opiniones relacionadas con el mismo que redunden en mejoramiento de su proceso.
- XIV. Atender aquellos casos que requieran asesoramiento legal en problemas de la tierra interponiendo los recursos que la Ley de Reforma Agraria otorga.
- XV. Buscar la rehabilitación del indígena liberado procurando que se reincorpore a sus grupos étnicos con un trabajo digno.

XVI. Realizar todas aquellas actividades similares y conexas a las que se han señalado en los puntos anteriores.

XVII. Rendir un informe mensualmente de labores al delegado regional sobre los procesos en el que haya intervenido como defensor.

XVIII. Organizar pláticas con los habitantes de las comunidades indígenas a efecto de darles a conocer la existencia y contenido de todos los procesos legales, tanto estatales como federales que los afecten o los auxilien directamente.

**Artículo 17º.-** Se prohíbe a los abogados defensores de indígenas ejercer la abogacía en toda clase de asuntos penales del fuero común y federal así como los relacionados con el derecho agrario que no le fuere autorizado por la Procuraduría Indígena.

#### **1.14.7.- SANCIONES**

**Artículo 18º.-** De acuerdo con lo que se establece en el artículo décimo segundo de la ley que se reglamenta, el procurador, el subprocurador, los abogados defensores, peritos traductores indígenas y empleados subalternos, son responsables por los delitos y faltas en que incurran durante el ejercicio de su cargo, siendo causas de responsabilidad oficial además de las señaladas por las distintas leyes vigentes en el estado, las siguientes:

- I. Retardar la defensa en los procesos encomendados.
- II. Negarse a hacerse cargo de la defensa de procesados o abandonar la defensa sin causa justificada.
- III. Realizar hechos u omisiones que dificulten la realización de la defensa encomendada <sup>40</sup>

Atendiendo al análisis del presente reglamento podemos concluir que la Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca:

- Es una dependencia del Poder Ejecutivo Estatal, en base al artículo primero del Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social de dicho estado.
- No realiza funciones jurisdiccionales.

---

<sup>40</sup>Reglamento de la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca

- Fue creada ex profeso para coadyuvar a la impartición de justicia a un sector específico de la sociedad, como lo es el indígena.
- Fundamentalmente sus funciones, son las de brindar asesoría jurídica en materia civil, laboral, administrativa y agrario y patrocinio en materias penal y agrario, a personas pertenecientes de etnias, así como realizar todas las acciones tendientes a la defensa de los derechos étnicos.

### **1.15.- DEFENSORIA DE OFICIO**

Como resultado de la exposición que tuve la oportunidad de hacer de mi trabajo de investigación, al Comité Tutoral en materia de Derecho Constitucional y Administrativo de la División de Estudios de la Universidad Nacional Autónoma de México, se me recomendó incluir dos incisos, uno correspondiente a la institución de la Defensoría de Oficio, considerando que su finalidad precisamente consiste en procurar la impartición de justicia, situación que considere totalmente procedente, y otro relativo a la institución del Ombudsman en nuestro país.

En tal virtud iniciaré el estudio del primero de ellos, señalando que etimológicamente la palabra defensoría proviene del " latín defensa que a su vez, proviene de *defenderé*, que significa precisamente defender, desviar un golpe, rechazar a un enemigo, rechazar una acusación o una injusticia ".<sup>41</sup>

Podemos afirmar que la Defensoría de Oficio es una institución pública, encargada de proporcionar los servicios de asistencia jurídica gratuita a las personas que careciendo de

---

<sup>41</sup>Ovalle Fabela José. Voz. Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo D-H. Editorial Porrúa. S. A., México. 1987. página. 854

recursos económicos suficientes para cubrir los honorarios de un abogado particular, se ven precisadas a comparecer ante los tribunales como actoras, demandadas o inculpadas.

En virtud del carácter federal del estado mexicano, existen sistemas de Defensoría de Oficio, tanto de carácter federal como local o también llamada esta última del fuero común, a los cuales nos referimos por separado:

La Defensoría de Oficio Federal encuentra su fundamento en la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Defensoría de Oficio Federal del 30 de enero de 1922, y su reglamento aprobado por la Suprema Corte de Justicia el 18 de octubre del mismo año, conteniendo las normas para la organización y funcionamiento del sistema federal de Defensoría de Oficio.

Este sistema depende jerárquicamente de la Suprema Corte de Justicia, a quien le compete aprobar el reglamento de la Defensoría de Oficio Federal y de nombrar y remover el jefe y demás miembros del cuerpo de defensores. Los servicios de la Defensoría de Oficio Federal, se circunscriben a asuntos penales federales y únicamente en aquellos casos en que el inculpado no tenga defensor particular y en controversias familiares en base a lo señalado por el artículo 943 del Código de Procedimientos Civiles, para aquellos casos en que una de las partes no se encuentren asesoradas y la otra sí.

La Defensoría de Oficio Local o del Fuero Común:

Cada entidad federativa tiene su propia Defensoría de Oficio, sin embargo para efectos del presente trabajo de investigación, solo nos referiremos a la Defensoría de Oficio del Distrito Federal.

Las disposiciones específicas sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, se encuentran en el Reglamento de las Defensorías de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal, expedido por el Presidente de la República el 7 de mayo de 1940, con base en los



artículos vigésimo primero, vigésimo cuarto, y séptimo transitorio de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1928.

En los términos del citado reglamento de la Defensoría de Oficio del fuero común, esta institución debe proporcionar en forma gratuita los servicios tanto de defensa en materia penal como de patrocinio en materia civil, a las personas que no puedan cubrir los honorarios de un abogado particular.

Sin embargo los servicios de la defensoría local, han rebasado a las materias civil y penal, ya que por una parte al dividirse la competencia judicial civil en familiar y civil en sentido estricto, los servicios de la defensoría también se dividieron en esas dos materias y por la otra al crearse el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971, la Defensoría de Oficio ha tenido que extender sus servicio a esta materia, tal como lo previene el artículo 64 de la ley del propio tribunal, posteriormente mediante la ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del 9 de diciembre de 1987, se incluyó dentro de las funciones de la Defensoría de Oficio, la materia del arrendamiento inmobiliario.

En contraste con la Defensoría de Oficio Federal que depende del Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia ), la Defensoría de Oficio local o del fuero común depende del Poder Ejecutivo, anteriormente funcionaba dentro de la Dirección Jurídica y del Gobierno del Departamento del Distrito Federal, bajo la coordinación de un jefe. Por acuerdo del 7 de julio de 1978 del Jefe del Departamento del Distrito Federal, la Defensoría de Oficio en materia penal paso a depender, con categoría de coordinación, de la Dirección General de Reclusorios del propio Departamento. En abril de 1980 la coordinación fue transformada en Subdirección Jurídica de la Defensoría de Oficio Penal, y posteriormente el 6 de agosto de 1981, fue elevada a la categoría de dirección siempre dentro de la Dirección General de Reclusorios y de Centros de Readaptación Social.

También a partir de julio de 1978, la Defensoría de Oficio Local para los asuntos civiles y familiares quedó bajo el control de un coordinador general, adscrito a la Dirección General Jurídica y de Gobierno.

Por su parte, los defensores de oficio, en asuntos contencioso - administrativos quedaron adscritos directamente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En base a lo anterior, debemos concluir que las Defensorías de Oficio Federal y del Fuero Común son instituciones creadas ex profeso para procurar justicia, como lo son las instituciones materia de la presente investigación.

## **1.16.- EL OMBUDSMAN EN MEXICO**

### **1.16.1.- ANTECEDENTE**

Como me permití señalarlo anteriormente, el segundo inciso, que el Comité Tutoral en materia de Derecho Constitucional y Administrativo de la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, me recomendó incluir en mi trabajo de investigación es precisamente lo relativo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos al ser una institución creada ex profeso para tutelar el respeto de las garantías individuales del gobernado.

Esta institución es muy reciente en el ámbito del derecho latinoamericano y por supuesto en México.

Como es bien sabido, el Ombudsman tiene su origen en la Ley Constitucional Sobre Forma de Gobierno de Suecia de 1809 ( sustituida por la actual de 1974 que conserva la institución ), y después de un lento pero firme desarrollo en su país de origen, trascendió con

el mismo nombre a otros ordenamientos escandinavos, tales como la Constitución de Finlandia de 1919, y posteriormente en la legislaciones de Noruega en 1952 y Dinamarca en 1953.

De acuerdo con el modelo original es un organismo dependiente del Poder Legislativo, pero con autonomía funcional, por lo que se le calificó como "comisionado parlamentario", con la atribución esencial de recibir las reclamaciones de los gobernados en contra de las autoridades administrativas cuando afecten sus derechos e intereses legítimos, con el propósito de obtener un pronto arreglo, o bien, en caso de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones no obligatorias a las propias autoridades administrativas, recomendaciones que se publican en los informes periódicos, generalmente de carácter anual, que presentan al propio órgano legislativo.

Debido al éxito del modelo escandinavo, el mismo se introdujo de manera paulatina, en diversos ordenamientos como el Comisionado Parlamentario para la Defensa en la República Federal de Alemania en 1956; el Comisionado Parlamentario para la Administración en Nueva Zelanda en 1962, ahora con el nombre de Ombudsman en la Ley de 1976; en la Gran Bretaña se estableció como Comisionado Parlamentario para la Administración en 1967; en Canadá a partir de 1967; y en Australia a partir de 1971 en las entidades federativas, y finalmente en la federación a partir de 1976.

Una modificación esencial al paradigma escandinavo se advierte en el derecho francés, en el cual se establece el organismo denominado Médiateur en el año de 1973, ya que la designación de su titular no corresponde al órgano legislativo, sino al gobierno pero no puede ser destituido por éste sin autorización del consejo de estado.

Resumidamente podemos describir al Ombudsman, como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, o por el ejecutivo o por ambos, los cuales con el auxilio del personal técnico, poseen la función esencial de recibir e

investigar reclamaciones, lo que también se puede hacer de oficio, por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales de gobernados consagrados constitucionalmente, respecto de los actos u omisiones de autoridades administrativas.

Debiendo intentar, dicho organismo un acuerdo entre las partes y de no lograrlo, debe realizar una investigación para proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones.

Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno y del parlamento con la atribución adicional de proponer las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses. Por tal motivo también se le ha calificado como magistratura de opinión o persuasión.

Esta institución se ha introducido en Latinoamérica lentamente, encontrándola en el Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires en 1985; la Procuraduría de Derechos Humanos de Costa Rica en 1982, que dependió primero de la Procuraduría General de la República y ahora del Ministerio de Justicia; el Procurador de los Derechos Humanos de la República de Guatemala en 1986; La Consejería Presidencial para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la República de Colombia en 1987.

En nuestro país también encontramos una tendencia que dio como resultado el establecimiento del Ombudsman, los cuales sirvieron de antecedentes en la introducción de este instrumento tutelar que se ha extendido de manera paulatina.

Tal es el caso entre otras de las instituciones que previamente hemos analizado: El Procurador de Vecinos de Colima; La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes; La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León; La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro; La Procuraduría de la Montaña en Guerrero; y La Procuraduría Social.

Pero indudablemente, el organismo protector más importante en cuanto a la tutela de los Derechos Humanos, es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada por acuerdo presidencial del 5 de junio de 1990, y cuyo reglamento fue elaborado por el Consejo de dicha Comisión durante los días del 1º de junio al 9 de julio del mismo año.

La referida Comisión, posee una estructura peculiar, en cuanto a que, además de su Presidente ( designado por el titular del Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de esta, a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión ), la conforman una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. Contando además con un consejo integrado por 10 miembros con carácter honorífico también de designación presidencial y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Podemos afirmar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, posee atribuciones más amplias que las tradicionales del modelo escandinavo del Ombudsman, pues además de las relativas a la recepción de quejas y denuncias de violaciones de Derechos Humanos por parte de las autoridades públicas y de realizar investigaciones, que inclusive puede iniciar de oficio, para formular las recomendaciones correspondientes, la propia comisión efectúa labores de estudio , enseñanza, promoción y divulgación de los propios Derechos Humanos, así como el establecimiento de una política nacional en materia de respeto y defensa de los propios derechos, que ha incluido el estudio y proposición de reformas legislativas y reglamentarias.

Aún cuando todas estas actividades son de gran trascendencia, indudablemente que la que contiene una mayor significación es la clásica, que corresponde a la institución inspirada en el Ombudsman de la tutela de los Derechos Humanos, por medio de las

investigaciones de las infracciones a los mencionados derechos por parte de las autoridades públicas, específicamente las de carácter administrativo con el objeto de formular recomendaciones, si procede, a las citadas autoridades, las que se dan a conocer públicamente, pretendiendo con ello lograr el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Es importante señalar que, de acuerdo con el modelo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, las entidades federativas han establecido comisiones locales con estructura jurídica y funciones muy similares a la primera, restringidas obviamente a la competencia estatal.

Considerando lo anterior, creemos necesario destacar que los trabajos de esta reciente institución han sido verdaderamente exitosos, sin embargo a nuestro juicio se estima que dicha actuación debe ir a más, esto es no limitarse con formular recomendaciones en caso que proceda si no que a la negativa de su aceptación el titular respectivo pueda llevar a cabo la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente, garantizando con ello una verdadera tutela a los Derechos Humanos.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup>Derechos Humanos, Op. Cit. páginas. 264 a 273

## CAPITULO II

---

### *PROCURACION Y ADMINISTRACION DE JUSTICIA*

#### 2.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Al incluir en el título del presente trabajo de investigación el término procuración, consideramos necesario, el abocarnos a su estudio, procediendo también a hacerlo al de administración, en virtud de que algunos autores llegan a considerar a ambos conceptos como sinónimos.

En tal virtud, procederemos a iniciar el presente capítulo con el estudio del segundo concepto.

La palabra administrar " viene del latín *administrare*; de *ad*, y *ministrare* que significa, servir, gobernar, regir, administrar la república, administrar bienes ajenos, sinónimo de dirigir ".<sup>43</sup>

Administración de justicia, en sentido amplio, es el conjunto de tribunales de todos los fueros que tiene a su cargo la aplicación de las leyes, vale decir el Poder Judicial.

El estado no se limita a dictar la norma jurídica si no que asegura su cumplimiento su obligatoriedad.

" La norma es general, abstracta y podría ser inobservada, supliendo esa insuficiencia relativa de la norma, el estado hace que ella tenga vigor de manera que por los órganos

---

<sup>43</sup>Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Espasa Calpe, S.A, Madrid, 1984, página, 29

competentes se aplique a los casos particulares ".<sup>44</sup> Tal actividad del estado, entraña la administración de justicia en el sentido restringido.

Sin embargo el Maestro Héctor Fix Zamudio señala que el término de administración de justicia se usa con significados diversos: En un primer sentido como sinónimo de la función jurisdiccional, y en un segundo implica el gobierno y administración de los tribunales.

Desde el primer punto de vista se refiere a la actividad de los tribunales dirigida a la resolución de controversias jurídicas a través del proceso, el cual se realiza en nuestro País, tanto por el conjunto de organismos que integran el Poder Judicial, como por aquellos otros que formalmente se encuentran fuera de él pero también efectúan funciones jurisdiccionales. Siendo ello el sentido del artículo 17 constitucional.

En lo relativo al segundo significado del término de administración de justicia que señala el Maestro Fix Zamudio, lo es como el gobierno y la administración de los tribunales. Funciones que ejercitan los mismos órganos judiciales, como por ejemplo la designación de los secretarios y personal administrativo que les auxilia en el desempeño de su cargo.

Rafael de Pina, define a la administración de justicia como " El conjunto de los órganos mediante los cuales el Poder Judicial cumple su función aplicadora del derecho ".<sup>45</sup>

Por su parte el jurista Marco Antonio Díaz de León, señala que la administración de justicia es el " conjunto de los tribunales magistrados, jueces y cualesquiera otra persona cuya función consiste en juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado o ante la protesta de aplicar las leyes en los juicios civiles, comerciales y criminales juzgando y haciendo cumplir

---

<sup>44</sup>Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Editorial Diskill, S. A., Buenos Aires Argentina, 1979, página, 483

<sup>45</sup>Pina Rafael De, Diccionario de Derecho, Décimo Tercera Edición , Editorial Porrúa, S: A., México, 1985, página, 59



lo juzgado ".<sup>46</sup> Es claro que la administración de justicia es una parte fundamental del sistema jurídico a través de ella se va a dar solución a los conflictos jurídicos, mediante la aplicación de las leyes.

A fin de cuentas lo que interesa a las partes no es el significado abstracto de la ley, sino su aplicación concreta, vertida a través de la sentencia, pero también es cierto que implica este concepto, lo relativo al gobierno y a la administración de los tribunales como a mi juicio atinadamente lo señala el Maestro Fix Zamudio.

## **2.2.- ORGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA EN MEXICO**

" La perspectiva histórica nos permite conocer la evolución de las instituciones judiciales, para poder comprender su estado actual, se trata de comprender como han funcionado dichas instituciones no para satisfacer solamente un propósito de erudición, sino sobre todo, para poder comprender como y por que funcionan ahora ",<sup>47</sup> en ese tenor y respecto a la creación de los órganos judiciales en nuestro país, en la etapa de Independencia se confió en el orden común a los Tribunales Superiores, a los Juzgados de Primera Instancia, Menores y de Paz, organismos que pasaron algunas vicisitudes, pero que han llegado a nuestros días, sin cambios en los fundamental. El Tribunal Superior de Justicia, data del 23 de noviembre 1855. Es fundamentalmente un Tribunal de Apelación, pero en el pasado tuvo también el recurso de casación, y el de tercera instancia en los negocios que lo admitían.

El órgano superior de la jurisdicción federal, lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, fue creada por decreto del Congreso de fecha 27 de agosto de 1824. Los

---

<sup>46</sup>Díaz de León Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1989, página. 152

<sup>47</sup>Ovalle Fabela José, Et. Al., Problemas de la Administración de Justicia en México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982, página. 7

Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito deben su existencia a la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824, los Tribunales Colegiados de circuito datan del año de 1950 ".<sup>48</sup>

De tal suerte que nuestro país existen órganos jurisdiccionales de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados Federados.

Aparte de estos órganos jurisdiccionales, existen los de jurisdicciones especiales, los cuales a últimas fechas se han venido multiplicando.

De tal suerte que los órganos del Poder Judicial son :

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Los Tribunales Colegiados de Circuito.
- Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- Los Juzgados de Distrito.
- El Jurado Popular Federal.

Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el artículo 107 fracción XII de la Constitución y en los demás en que por disposición de la ley deberán actuar en auxilio de la justicia federal.

Los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal, son :

- Juzgado de paz.
- Juzgados de Primera Instancia para el ramo civil y los correspondientes para el penal.
- Juzgado de los familiar.
- Juzgado popular.
- Juzgado del arrendamiento inmobiliario.
- Tribunal Superior de Justicia.

Tratándose de los órganos jurisdiccionales, estatales coinciden en lo general con los del Distrito Federal, aunque en algunos estados como en el de Morelos no existen los Juzgados del arrendamiento inmobiliario, conociendo de dichos asuntos los Juzgados de Primera Instancia del ramo civil.

---

<sup>48</sup>Pina Rafael De. Et. Al., Instituciones de Derecho Procesal Civil, Decimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1984, página, 55

### 2.3.- AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La organización de los tribunales incluye, además del juzgador, a ciertas personas que son, unas indispensables, otras necesarias y las restantes convenientes o eventualmente útiles, como las clasifica la doctrina.

Entendiéndose como auxiliares a todos los funcionarios o empleados, profesionales o no, que directa o indirectamente ayudan en la administración de justicia.

Como bien lo señala Rafael de Pina son " funcionarios judiciales que cooperan con el juez en la administración de la justicia, sin ejercer jurisdicción ".<sup>49</sup>

En este sentido Carnelutti, señala " que la composición del oficio judicial resulta de un cierto número de personas establemente adscritas a estas funciones, las cuales desde el punto de vista administrativo son empleados judiciales y desde el punto de vista procesal son oficiales del proceso ".<sup>50</sup>

Existen varias clasificaciones de los auxiliares de la administración de justicia, sin embargo para el presente trabajo de investigación, me referiré a la que realiza el Maestro Humberto Briseño Sierra, clasificándolos en:

- a) Internos: en virtud de pertenecer a la curia.
- b) Externos: son aquellas personas que no figuran en el presupuesto de egresos del Poder Judicial.
- c) Profesionales: por que realizan la función judicial.
- d) Oficiales: actúan como servidores públicos realizando trabajos manuales.

---

<sup>49</sup>Pina Rafael De, Op. Cit. página. 113

<sup>50</sup>Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal. Volumen. II, Cárdenas Editor y Distribuidores, México, 1969, página. 416

- e) Encargados: siendo aquellos encargados eventualmente de una comisión judicial.
- f) Agentes: personas o entidades que también ocasionalmente auxilian al juez en el cumplimiento de sus órdenes

La diferencia entre unas y otras radica en la actividad que ellas desarrollan.

En este sentido el artículo cuarto de la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, señala como auxiliares de la administración de justicia a:

La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social y sus Delegados.

I. Los Consejos Locales y de Tutela.

II. Las Oficinas del Registro Civil.

III. Los Peritos Médicos Legistas.

IV. Los Interpretes Oficiales y demás peritos en las ramas que les están encomendadas.

V. Los Síndicos e Interventores de concursos y quiebras.

VI. Los albaceas e interventores de sucesiones, los tutores, curadores y notarios en la funciones que les encomienda el Código de Procedimientos Civiles.

VII. Los depositarios o interventores.

VIII. Los jefes y agentes de policía, en el Distrito Federal.

IX. Todos los demás a quienes la leyes les confieran este carácter ".<sup>51</sup>

De tal suerte que podemos concluir, que los auxiliares de la administración de justicia son todas aquellas personas, que coadyuvan a la función jurisdiccional y algunas de ellas son las que deberían ocupar, el día de mañana el cargo de juzgador, esto a través de la implantación de la carrera judicial.

#### **2.4.- LA FUNCION AUXILIAR EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

De lo antes mencionado, podemos colegir que los jueces y magistrados no son los únicos elementos personales de los juzgados y tribunales; tales juzgadores necesitan de ayudantes para que se de el perfecto desenvolvimiento del servicio público judicial, dichos ayudantes o funcionarios en la terminología legal corriente son denominados como auxiliares y subalternos de los juzgados y tribunales.

Las funciones de los primeros ofrecen un carácter mas o menos técnico, mientras que la de los segundos es más manual de ahí su denominación de subalternos.

Así, nos encontramos que además de las tres partes subjetivas esenciales del juicio: actor o acusador, reo o demandado y juez, existen otras personas ( sujetos ) que les rodean. " Unos interesados en la marcha de la serie y otros obligados por la ley requeridos por las partes o por el juez, o simplemente facilitando las tareas del procedimiento, que acompañan a los anteriores ".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

<sup>52</sup>Briseño Sierra Humberto, Auxiliares de la Administración de Justicia. Voz. Vid. Revista el Foro, Organo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. Cuarta Epoca, Número 44, enero-marzo, México, 1964, página, 61

Así vemos que la intervención reiterada de los escribanos o en el caso de México, los tlacuifos, hubo de ser frecuente su intervención, en la redacción de los actos, asambleas y convenciones que quedaban consignados mediante signos, siendo ellos parte de los actuales auxiliares de la administración de justicia, bajo la denominación de secretario, palabra que proviene del vocablo secreto, que nos hace recordar el sigilo tratándose de los procedimientos cautelares y ejecutivos.

## **2.5.- CONCEPTO DE JURISDICCION**

Al analizarse el concepto de Administración Pública, observamos que el Maestro Héctor Fix Zamudio, lo considera por una parte como el significado abstracto de la ley y la otra, como un sinónimo de la función jurisdiccional, en tal virtud consideramos conveniente abocarnos al estudio de ese concepto.

Etimológicamente jurisdicción es una palabra compuesta formada por los vocablos *Jus*, que significa derecho y de *Dicere* que significa decir, o sea decir el derecho.

En el Derecho Romano, decir el derecho, tenía una significación amplia y una restringida. La primera, implicaba la potestad del magistrado de proponer una regla de derecho para resolver controversias, las cuales publicaban mediante edictos, conteniendo reglas de aplicación general, esto es con aplicación a la persona que se pusiera en el supuesto establecido en ella, y en una segunda significación, restringida el de la *jurisdictio*, que consistía en resolver una controversia planteada mediante la aplicación de las normas jurídicas preexistentes.

Por su parte el procesalista italiano Giuseppe Chiovenda, define a la jurisdicción como " la función del estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley

mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos, de la actividad de los particulares o de otros órganos públicos sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva ".<sup>53</sup>

Como podemos observar dicha definición corresponde a la significación restringida que sobre la *jurisdictio* aplicaban en el derecho romano.

De la definición anterior, podemos derivar varios elementos:

- Que es una función del estado, por lo que necesariamente se encuentra englobada dentro de sus atribuciones.
- Hay una aplicación concreta de la ley al caso concreto.
- Existe una sustitución de el estado, por el de los particulares.

Por su parte, el Maestro Rafael de Pina, define a la jurisdicción como " la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir ".<sup>54</sup>

Por su parte el Doctor Carlos Arellano García define a la jurisdicción, como " el conjunto de atribuciones que tiene el estado, para ejercerlas, por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros con aplicación de normas jurídicas generales e individualizadas, a los diversos actos y hechos que se susciten con motivo del planteamiento de posiciones concretas en controversia ".<sup>55</sup>

De las definiciones anteriores, podemos destacar los siguientes elementos :

---

<sup>53</sup>Becerra Bautista José, El Proceso Civil en México, Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1992, página. 5

<sup>54</sup>Pina Rafael De, Diccionario de Derecho, Op. Cit, página, 256

<sup>55</sup>Arellano García Carlos, Teoría General de Proceso, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México., 1992, página, 346

- Es una función del estado que realiza a través de alguno de sus órganos o de personas.
- Que permite conocer las controversias (notio).
- Con facultades de decisión (judicium) acorde a la ley, pero particularizada.
- Y potestad de ejecutar lo sentenciado (exsecutio)

En base a lo anterior, me atrevo a definir a la jurisdicción como: la obligación que tiene el estado por conducto de alguno de sus órganos o por medio de árbitros, de conocer y de dirimir las controversias que se deriven de actos o hechos jurídicos a través de la aplicación e individualización de la ley al caso concreto, correspondiéndole únicamente a los órganos del estado la ejecución forzosa de la sentencia.

## **2.6.- PROCURACION DE JUSTICIA, CONCEPTO**

Procederé, a continuación a analizar el concepto de procuración, para así poder hacer lo propio con el significado de Procuración de Justicia. Así, tenemos que procuración es una palabra que de acuerdo a el Maestro Eduardo Pallares, tiene diversas acepciones, señalando que " unas veces significa la profesión del procurador público, con facultades procesales reconocidas por el estado, para representar en juicio a los litigantes. Acción de procurar. A su vez, procurar significa solicitar, diligenciar, cuidar, atender el negocio de otra persona o de uno mismo... la palabra procurador se deriva del verbo curo y de la preposición pro, porque procuran o miran por los intereses de otro ".<sup>56</sup>

Aplicando lo anterior, al campo del derecho la palabra procuración, implica una representación legal. Ante los tribunales, a efecto de gestionar la tramitación de un proceso en el que su representante es parte, siendo también la diligencia y cuidado en el trato de asuntos o negocios, especialmente ajenos, llevando consigo la representación, poder, mandato o comisión.

---

<sup>56</sup>Pallares Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. S.A., México, 1991. página. 654.



Los procuradores judiciales, como una institución auxiliar de la administración de justicia no existen actualmente en nuestro derecho positivo, pero si existieron en el pasado, teniendo ellos en su tiempo el carácter de forzosos. Encontramos su origen, en Roma y de ahí su paso a nuestra legislación. En principio, no era obligatoria la comparecencia en juicio por medio de procurador, sino sólo en algunos casos determinados. Posteriormente se hizo obligatorio el nombramiento de procurador, cuando había que comparecer en los Tribunales Superiores, no así en los menores hasta que se suprimieron.

Vemos así que la institución de los Procuradores Judiciales, es sinónimo de los mandatarios judiciales, que reglamenta el Código Civil en el capítulo relativo al mandato, no teniendo el carácter de forzosos, sino que actúan por la libre voluntad de los litigantes; otorgando poder a la persona que ellos eligen para que los represente en el juicio, concretamente en su artículo cuadragésimo sexto señala:

" Será optativo para las partes acudir asesoradas a las audiencias previas y de conciliación y de pruebas, y alegatos, y en este supuesto, los asesores necesariamente deberán ser Licenciados en Derecho, con cédula profesional y en legal ejercicio de su profesión".<sup>57</sup>

En este mandato judicial, la representación tiene por objeto que lo hecho por el representante se considere realizado por la persona a quien se representa, lo anterior se encuentra establecido en el artículo quineuagésimo cuarto del ordenamiento procesal antes mencionado al decir:

" Mientras continúe el mandatario judicial o el representante común en su cargo, los emplazamientos, notificaciones y citaciones de toda clase que se le hagan, tendrán la misma fuerza que si se hicieren a los representados, sin que le sea permitido pedir que se entiendan con éstos".<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup>Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal

<sup>58</sup>Ibidem

De acuerdo a lo anterior, podemos señalar que para ser mandatario judicial se requiere que la persona esté en pleno uso de sus derechos civiles y ser licenciado en derecho, no pudiendo serlo, en base al artículo 2585 del Código Civil:

" Los incapacitados, los jueces, magistrados y demás funcionarios y empleados de la administración de justicia en ejercicio, dentro de los límites de su jurisdicción los empleados de la hacienda pública, en cualquiera causa en que puedan intervenir de oficio dentro de los límites de sus respectivos distritos".<sup>59</sup>

Sin embargo, debemos reconocer que por procurador judicial, de acuerdo a nuestra legislación, concretamente al Código Civil para el Distrito Federal, se entiende también al mandatario nombrado para asuntos judiciales, incluso el término procurador expresamente lo encontramos en los artículos 2585, 2587, 2588, 2590, 2591, 2592 y 2593, del ordenamiento antes citado.

De tal suerte que para poder actuar ante la justicia, el procurador judicial deberá estar legalmente habilitado para ejercer sus acciones ante el juzgado o tribunal que conozca en los autos en que se apersona, de ahí el nombre antiguo que tenía de personero.

Observamos así, que esta representación judicial, en la antigüedad, tuvo varias denominaciones, atendiendo generalmente al tipo de representado, de que se tratara, teniendo así al :

- "*Procurator absentis*": quien era el procurador judicial de un ausente.
- "*Procurator ad agendum*": era el procurador judicial, quien sin haber sido designado formalmente, comparecía en juicio ante el adversario.
- "*Procurator Caesaris*": quien era el procurador del Cesar, administrador de la Hacienda Imperial.

---

<sup>59</sup>Código Civil para el Distrito Federal

- *Procurator fisci* : representaba al Imperio Romano, en lo relativo al fisco. <sup>60</sup>

## **2.7.- ORGANOS ENCARGADOS DE PROCURAR JUSTICIA**

Trasladando el término de Procuración de Justicia, a la materia penal, y de acuerdo a nuestro derecho positivo lo identificamos con el Ministerio Público, instituciones que tienen el monopolio de la acción penal, lo cual se desprende del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como quedo ya plasmado en el inciso respectivo, que con antelación analizamos.

Sin embargo debemos destacar también la intervención que tiene esta institución en materia civil, en los asuntos que afecten al interés público y en aquellos casos en que se ventilan cuestiones de intereses privados, considerados dignos de una tutela especial.

El Ministerio Público, " es una magistratura particular que no forma parte del poder judicial, pero que colabora con éste, velando por el cumplimiento de las disposiciones que afecten el interés general ".<sup>61</sup>

Por su parte el jurista Chiovenda, define a la institución del Ministerio Público como un órgano procesal, cuya función constituye un " oficio activo que tiene por misión fundamental promover el ejercicio de la función jurisdiccional en interés público, y determinar acerca del modo de ejercitarla ".<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup>Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Volumen III, Segunda Edición, Ediciones Arayú, Buenos Aires Argentina, 1976, página. 393

<sup>61</sup>Briseño Sierra Humberto, Voz. Vid. Revista El Foro, Op. Cit. página. 79

<sup>62</sup>Chiovenda José, Principios del Procedimiento Civil, Tomo I, Editorial Edapsa, Madrid, 1987, página. 581

Señala que esta institución personifica el interés público en el ejercicio de la jurisdicción, por lo que no pudiera considerarse en sí mismo órgano jurisdiccional al estar investido de una función administrativa.

Observamos así, que la función administrativa de que se ha investido el Ministerio Público en la generalidad de los países, a la que hace alusión Chiovenda, debe considerarse como uno de los obstáculos más serios que a encontrado la doctrina procesal para definir exactamente esta institución determinando su verdadero sentido.

Históricamente podemos afirmar que el Ministerio Público, aparece como una institución puesta al servicio del jefe del estado, y supeditado a él, sin embargo la necesidad de rectificar este error cuenta cada día con más adeptos. De hecho la iniciativa de reforma constitucional que en materia judicial a turnado al Congreso de la Unión, el actual Presidente de México y que analizaremos en inciso por separado, contempla que la designación del Procurador General de la República por el Ejecutivo, sea ratificado por el propio Congreso de la Unión, tratando con ello de rectificar ese error histórico arriba citado.

Una administración de justicia libre y eficaz, requiere, como supuesto indeclinable un Ministerio Público independiente, puesto a cubierto de injerencias extrañas, sometido solo a los mandatos de la ley, esta delimitación la observamos en el informe que el Presidente Díaz, rindió el 24 de noviembre de 1903 " es el representante de la sociedad ante los tribunales, para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio consiste en la acción pública, es por consiguiente una parte y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tiendan a fijar la existencia de éste o de sus autores . "63

---

<sup>63</sup>Rivera Silva Manuel. El Procedimiento Penal. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa. S. A., México. 1989, página. 60

La Procuración de Justicia es el poder que tiene encomendado un órgano del estado denominado Procuraduría General de Justicia, para que la comisión de un ilícito penal, investigue, persiga al sujeto que lo cometió y lo ponga en su caso a disposición del juzgador para que éste resuelva su situación jurídica absolviendo o condenando.

Por su parte el Doctor Héctor Fix Zamudio señala, que en su sentido amplio en la función judicial deben quedar comprendidos tanto el Ministerio Público, como los abogados, ya que estos últimos no deben estimarse como profesionistas liberales, sino como auxiliares y colaboradores del juez para la correcta administración de justicia. " Del Ministerio Público, es preciso atenuar su enorme peso como acusador en el proceso penal, y además independizarlo del ejecutivo, y en cuanto al abogado debe dársele una preparación que le permita colaborar en la resolución de los grandes problemas sociales en nuestro país, uno de los cuales es precisamente de los defectos en la administración de justicia ".<sup>64</sup>

En contraposición a lo mencionado por el Maestro Fix Zamudio, nos dice Manuel Rivera Silva que al Ministerio Público se " le ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia. El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebrantamiento. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública, es por consiguiente una parte y no un auxiliar para recoger todas las huellas del delito y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tiendan a fijar la existencia a éste o de sus autores ".<sup>65</sup>

En base a todo lo anterior, me permito concluir que es necesario que exista una coordinación entre los órganos encargados, de la procuración y de la administración de

---

<sup>64</sup>Fix Zamudio Héctor, Et. Al., La Función del Ministerio Público y del Abogado en la Administración de Justicia, Anuario Jurídico, Volumen VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1980, página. 95

<sup>65</sup>Rivera Silva Manuel, Op. Cit. páginas, 60-61

justicia, para que exista una verdadera simbiosis en la tarea de la impartición de justicia común.

El ámbito común del Ministerio Público y del juzgador, es la común responsabilidad de bregar por la humanización y la consiguiente eficacia del sistema de reacciones penales. Además la inexorable acción complementaria de sus funciones, la estrecha comunidad de sus fines las constriñe al mismo deber. Ese coincidente trabajo por el mismo ideal, cada vez más significativo y profundo, hacen que la misión del Ministerio Público y la del juzgador supongan en definitiva un desafío similar, en tanto persigan el mismo trascendente objetivo, garantizar el imperio de la justicia con profundo sentido humano en nuestra colectividad.

Es por ello que a pesar de que la administración y procuración de justicia son dos órganos diferentes, requieren entre ellos de una estrecha coordinación que les permita conseguir su trascendental objetivo.

## CAPITULO III

---

### NUEVAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

#### 3.1.- CONCEPTO DE ADMINISTRACION

Para poder dar un concepto de Administración Pública, debemos iniciar primeramente por conceptualizar de manera general, lo que es la administración. Así tenemos que la administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

En su concepto tradicional viene de la palabra, administrador del latín *Administrator*, " compuesto de *Ad* y *manus* y *tractum*, que se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio, es la persona que administra es decir que tiene a su cargo y bajo su custodia determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda " .<sup>66</sup>

Por su parte Leonard White afirma que " la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene la finalidad de la aplicación o realización de la política nacional " .<sup>67</sup>

El concepto de la Administración Pública se relaciona con las actividades del sector público revistiendo diversos sentidos, siendo los más generales:

---

<sup>66</sup>Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Décima Tercera Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985, página, 66

<sup>67</sup>Faya Viesca Jacinto. Administración Pública Federal. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983, página, 29

- a) La administración en su sentido material u objetivo alude a la actitud o acción, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los negocios públicos. Este último concepto corresponde a la acción y actividad administrativa, es decir, la actividad permanente, concreta y práctica del estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran.
- b) La administración en su sentido orgánico, subjetivo o formal, se refiere al conjunto de órganos, servicios o actividades bajo la misma dirección o consejo a fin de perseguir una tarea determinada de interés privado o público. Vemos pues, como desde el punto de vista material u objetivo la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el estado. Para ese objeto, ésta se organiza en una forma especial adecuada sin perjuicio sin que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

Esa organización especial, es lo que constituye la Administración Pública, que desde el punto de vista formal se debe entender de acuerdo al Maestro Gabino Fraga como " el organismo público, que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y que desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes, como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión " .<sup>68</sup>

Sin embargo la Administración Pública, no tiene como tampoco tiene ninguno de los tres poderes una personalidad propia, conformando una organización general con una estructura unitaria.

---

<sup>68</sup>Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Trigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1993, página. 119



### **3.2.- LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

La Administración Pública, es la acción del estado encaminada a concretar sus fines, a administrar, es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, correspondiéndole al Poder Ejecutivo realizar la importante función de administrar.

La Administración Pública Federal como consecuencia es " una organización que forma parte de la actividad del estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados y por excepción, paraestatales que tiene a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas organizadas en servicios administrativos generales o en forma de servicios públicos".<sup>69</sup>

La Administración Pública es una estructura política jurídica reconocida en la Constitución, en el artículo 69 señala : " a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la Administración Pública del país ".<sup>70</sup>

La Administración Pública como hemos podido observar es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al estado para dar satisfacciones a las necesidades generales de la nación.

---

<sup>69</sup>Serra Rojas Andrés. Op. Cit. página. 483

<sup>70</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De lo mencionado podemos colegir, que la amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos, que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.

### **3.3.- LA FEDERACION**

Para iniciar éste apartado debemos definir el tema que aquí nos ocupa lo que es la Federación y para hacerlo nos apoyaremos en la definición que de ello hace el Maestro Jacinto Faya Viesca, quien nos dice que " el concepto de Federalismo se deriva de una raíz latina que significa alianza y su sentido esencial alude a un movimiento político en el que el principio del pacto es la base y el fundamento del ordenamiento político estatal.

La palabra Federalismo se emplea preferentemente cuando se quiere hacer referencia a la institución del estado federal. Este concepto se aplica a una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad. Una de las características más singulares de esta institución consiste en que los estados particulares participan en la elaboración y en el cambio de la Constitución Suprema ".<sup>71</sup>

De acuerdo con la referida conceptualización y la característica esencial de la Federación, podemos decir que si el Federalismo sirve para centralizar poderes que antes estuvieron dispersos, como ocurrió en los Estados Unidos de América, de la misma manera el Federalismo puede ser utilizado para descentralizar poderes anteriormente centralizados.

---

<sup>71</sup>Faya Viesca Jacinto, Op. Cit. páginas. 48-49

Así de acuerdo por lo establecido en el artículo 39 constitucional el pueblo mexicano tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno escogiendo el sistema del estado federal como una forma política de gobierno.

El génesis de nuestro Sistema Federal Mexicano, lo encontramos en el Congreso Constituyente, " el 31 de enero de 1824 expidió el acta constitutiva, cuyo artículo quinto estableció la forma federal y el séptimo enumera los estados de la Federación. Fue el acta constitutiva el documento que consignó la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho los estados".<sup>72</sup>

El Maestro Don Andrés Serra Rojas, manifiesta que este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las entidades federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El estado federal ocupa un sitio intermedio entre el estado unitario posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. En la Confederación los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la Confederación no obligan directamente a los súbditos de los estados, sino que previamente deben de ser aceptadas y hechas suyas por el gobierno de cada estado confederado, imprimiéndoles así la autoridad de su soberanía. En la federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central.

---

<sup>72</sup>Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, página, 110

Observamos así que el estado mexicano tiene una forma política de estado federal que se integra por varios estados o entidades federativas, los cuales teóricamente conservan su independencia administrativa, siendo libres en todo lo que concierne a su régimen interior, subordinados a una entidad general que se denomina Federación. Sin embargo debemos destacar que a todas luces es conocido por todos que esa independencia administrativa e interior que los estados federados deberían tener es una falacia, encontrándonos con una subordinación casi total a la Federación.

De este modo podemos señalar que " el estado federal mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades jurídico - políticas, con diversas esferas de competencia. Por una parte la Federación que es la expresión de los intereses generales de la nación y por la otra las entidades federativas o estados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales. La competencia que le corresponde a la Federación, históricamente es aquella que han renunciado o cedido los estados, para realizar sus propósitos federativos ."<sup>73</sup>

Incluso, existen tesis diversas relativas al acoplamiento que hay entre la soberanía de los estados miembros y la autoridad federal, hay quienes piensan que solo en los estados miembros reside la soberanía, y hay quienes propugnan por la tesis de que solo la Federación es soberana. Sin embargo nos encontramos con una total práctica conciliatoria entre la soberanía de los estados particulares y la autoridad federal, basándola precisamente en el pacto federal. Quedando lo anterior debidamente determinado en el artículo 41 de nuestra carta magna al señalar :

" El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por la de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal ".<sup>74</sup>

<sup>73</sup>Serra Rojas Andrés. Op. Cit. página. 502

<sup>74</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De tal suerte que atendiendo a los artículos 27, 39, 40, 41 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el estado o república representativa, democrática, federal, popular y soberana, se integra con tres entidades jurídicas, la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

Por lo que se refiere a la Federación, esta se divide para su ejercicio en los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial en base al artículo 49 de nuestra ley fundamental.

Nuestra Constitución, se coloca en el supuesto de que la Federación, surgió de la celebración de un pacto entre los estados ya existentes, y competencialmente en forma expresa, determina las facultades concedidas a la Federación, reservando por exclusión a las que corresponden a los estados, lo anteriormente se encuentra en el propio artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En base a lo anterior, el estado federal mexicano, está compuesto de un sólo territorio ( el nacional ) en el que tanto las autoridades federales, como las locales ejercen sus funciones de acuerdo con sus respectivas competencias. Resolviendo dicha frontera de distinción atributiva la propia constitución, la cual establece el reparto competencial, de tal manera que instituye que las autoridades de la Federación a fin de ejercer sus funciones, deben estar expresamente éstas en la propia constitución trátese del poder ejecutivo, legislativo o judicial.

De tal suerte que al referirnos al gobierno federal no se alude únicamente a los órganos del poder central, como titulares de competencias específicas distintas a las de los estados, sino que el concepto, se convierte en el de una institución política constitucional que representa a la nación mexicana en su conjunto.

### 3.4.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Centralizar de acuerdo con el diccionario de la lengua española significa " reunir varias cosas en un centro común o hacerlas depender de un poder central ".<sup>75</sup>

Se llama Centralización Administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos, al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y de tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior que en materia federal se otorgan exclusivamente a las jerarquías del poder Ejecutivo Federal, en particular al Presidente de la República, que como Jefe de la Administración se encarga de ejecutar las leyes federales, con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero siendo necesarios para preparar o ejecutar en su caso las decisiones administrativas.

Así, habrá un régimen de Centralización Administrativa, en el momento en que los órganos administrativos se ordenen relativamente, es decir que se coloquen unos respecto de otros en una situación de dependencia, de modo que entre todos ellos exista un vínculo en el que partiendo de un órgano situado en el punto más alto de dicho orden, los vaya ligando uno a uno, hasta el órgano administrativo de más baja categoría o grado.

De una manera general se entiende por Centralización Administrativa " la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país, están enlazados bajo la dirección de un órgano central único, y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación que el impulso lo lleven los centros

---

<sup>75</sup>Diccionario de la Lengua Española. Op. Cit. página. 304

superiores y la ejecución los subordinados o inferiores"<sup>76</sup>. De tal suerte, la coordinación de los órganos se realiza bajo la dirección administrativa del órgano central, para hacer depender de él a los demás órganos .

De la anterior definición de centralización administrativa se derivan las siguientes características:

- 1) El estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelven en poderes públicos y estos a su vez en una serie de órganos de mayor o menor importancia.
- 2) Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos, hay un régimen jurídico vigente encargado de vigilar los caracteres de sus elementos.
- 3) La facultad de mando y decisión se concentra en el poder Ejecutivo, las autoridades inferiores obran en su nombre y por instrucciones recibidas de los órganos superiores.
- 4) Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba a abajo formando una estructura unitaria, siendo como una pirámide en donde se encuentra en su vertiente superior al Presidente de la República.

En base a lo anterior, se deriva que el conjunto de los órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados, tanto en su estructura como en la acción.

Para el entendimiento de la acción, de los órganos que conforman la Centralización Administrativa, es necesaria la existencia de una relación jurídica denominada por la

---

<sup>76</sup>Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, página. 288

doctrina, jerarquía administrativa, lo que nos permitiría imaginarnos a dichos órganos, como una pirámide jurídica.

En cuanto al marco jurídico de la Administración Pública Federal, se encuentra en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en su artículo 90, y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual en su artículo primero, refiere precisamente a los órganos que integran a la Administración Pública Centralizada siendo; la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

El régimen administrativo centralizado implica el ejercicio de una serie de poderes o facultades, por parte de la autoridad administrativa central, que le permita la realización de sus objetivos, resumiéndose en las siguientes :

**1) Facultad de mando.**

Es la característica suprema del poder público. Las órdenes instrucciones y circulares, son mandatos autoritarios que guían el trabajo de los órganos administrativos inferiores.

**2) Facultad de vigilancia.**

La cual permite a la autoridad administrativa central conocer de los pormenores de los actos realizados por las autoridades inferiores, con la finalidad de poder llevar a cabo los ajustes necesarios, que le permitan cumplir con sus objetivos.

**3) Facultad disciplinaria.**

Consiste en un procedimiento de represión administrativa contra todo aquel servidor público, como consecuencia de una actuación indebida.



#### **4) Facultad de revisión.**

La cual permite a la autoridad superior, ya sea de oficio o a petición de parte, revisar, aprobar o modificar los actos de la autoridad inferior, subordinándose siempre a la ley.

#### **5) Facultad para resolver conflictos competenciales entre los órganos inferiores, como consecuencia del ejercicio de sus funciones.**

Es por ello, que nos dice André de Laubadère, que " la administración central está constituida por aquella parte de los poderes públicos que forman el gobierno o poder ejecutivo " .<sup>77</sup>

Vemos pues, como la Centralización Administrativa es la forma típica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, el cual se encuentra integrado como ya se señaló, en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Presidente de la República es el órgano más alto de la antes aludida jerarquía administrativa, de acuerdo al artículo 80, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A este respecto, el Maestro Gabino Fraga señala que el Presidente de la República además de ser el " único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter, de órgano político y de órgano administrativo " .<sup>78</sup>

Para concluir el presente apartado lo haré, sumándome a lo manifestado por el Maestro Faya Viesca, en el sentido de que la Centralización Administrativa consiste en que siempre hay algunos poderes últimos de decisión. Estos poderes forman parte de una serie de poderes inferiores e intermedios para decidir, se encuentran localizados en un reducido

---

<sup>77</sup>Laubadère André de. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1984. página. 130

<sup>78</sup>Fraga Gabino. Op. Cit. página. 173

número de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas administrativas y legales, la gran complejidad de la Administración Pública no detiene su marcha a pesar de que sean pocos los órganos que puedan decidir en última instancia, esto se debe a que existen órganos inferiores que preparan el terreno para que los órganos de decisión tomen una resolución definitiva.

La Centralización de la Administración Pública Federal, por consiguiente organiza a, los órganos que auxilian al Presidente de la República, bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver la totalidad de los asuntos legales, administrativos y técnicos, dando como resultado que la Administración Pública Centralizada sería como una pirámide en la que el Presidente de la República se encuentra en la cúspide y de allí hacia abajo, los distintos planos o niveles van siendo ocupados por los Secretarios, Subsecretarios, etc.

### **3.5.- NUEVAS ACCIONES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

" La simplificada estructura de la Administración Pública en las últimas décadas del siglo pasado, dista mucho de parecerse a la complejidad burocrática del estado federal mexicano de 1920, hasta un poco antes de la época del Presidente Calles. No obstante el gran desarrollo administrativo de la época de 1917 a 1960, la Administración Pública Federal sufrió cambios impresionantes a partir de los últimos dieciocho años.

El manejo de un presupuesto que ha aumentado considerablemente en los últimos diez años y el desmesurado crecimiento de la población, con las consecuentes precisiones de

un país con muchas necesidades, a obligado al gobierno no solo a aumentar su campo de acción en la economía del país sino también a ensanchar su aparato burocrático ".<sup>79</sup>

Bajo precisamente la premisa que nos da el señalamiento anterior vertido por el maestro Faya hace ya algunas décadas, me parece de completa actualidad por lo cual nos adherimos a él por considerarlo aún vigente, el gobierno como consecuencia se ha visto orillado a aumentar su radio de acción, para estar así en posibilidades de coadyuvar a la generación de los satisfactores que reclama la sociedad, propiciando con ello el ensanchamiento de su aparato burocrático.

Generalmente las nuevas acciones de la Administración Pública Federal, han nacido en formas derivadas de los Planes Nacionales de Desarrollo.

Considerando que, cuatro de las procuradurías materia de nuestro estudio, se crearon en el período Salinista, procederemos a profundizar en el programa sustantivo de dicha administración.

Siendo un claro ejemplo de las nuevas acciones de la Administración Pública Federal, encontramos al Programa Nacional de Solidaridad, el cual pretendió como todos los Planes Nacionales de Desarrollo, coordinar los esfuerzos de gobernantes y gobernados para el mejor logro de los satisfactores que estos últimos requieren.

Así cabe mencionar que el Presidente de la República de ese entonces, propuso tres acuerdos nacionales : uno para la ampliación de la vida democrática; otro para la recuperación económico con estabilidad de precios y el último para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, en donde se inscribe el Programa Nacional de Solidaridad. Estos acuerdos estructuraron el Plan Nacional de Desarrollo 1984 - 1994, recogiendo en estos tres acuerdos básicos los propósitos de la nación, pretendiendo con ello

---

<sup>79</sup>Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. página. 31

un cambio estructural. Nos encontramos de tal suerte que este Programa Nacional, forma parte estratégica del plan, con la intervención, según se manifestó en su momento, de atender, en forma productiva y democrática las demandas de los grupos sociales más desprotegidos.

Dicho programa pretendía entre otras cosas, " involucrar al conjunto del gobierno y a la sociedad; la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, presidida por el Presidente de la República, establece los lineamientos que permiten la coordinación de esfuerzos de las instituciones y de las organizaciones sociales. En los programas de mediano plazo de los diferentes sectores, se establecen las acciones que en cada materia se determinan para combatir la pobreza " .<sup>80</sup>

De acuerdo a lo antes referido, el Plan Nacional de Desarrollo de referencia y especialmente el tercero de los acuerdos, el nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida, en su apartado denominado procuración e impartición de justicia, alude a la importancia que tiene el llevar a cabo la modernización del sistema jurídico y de su funcionamiento para mejorar su ejercicio, pretendiendo lograr la resolución de las complejas relaciones jurídicas imperantes. Tendiendo a un estado de derecho para la lógica consecución de una seguridad pública efectiva.

En base a lo anterior, dichas acciones pretendieron :

- Dar una expresión clara a la norma jurídica, para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas.
- Incorporar en el texto normativo, criterios jurisprudenciales y de operación vigentes, a efecto de reducir la distancia existente entre la norma dispuesta y su concreción en los hechos.

---

<sup>80</sup>Solidaridad, Programa Nacional de. Presentación. Objetivos. Estrategias. Operaciones. Gobierno de la República. Palacio Nacional, México. 1985. páginas. 9-15

- Adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos actuales, eliminando obsolescencias y propiciando el sano desarrollo de las relaciones jurídicas.
- Difundir de manera sencilla el contenido de normas y códigos.
- Introducir la resolución de controversias por la vía de la legalidad eliminando trámites innecesarios que son origen de corrupción, de discrecionalidad y de abuso de poder en la gestión administrativa y judicial.
- Fortalecer los esquemas conciliatorios para orientar a las partes, reduciendo tiempos y eliminando litigios.
- Elevar la eficiencia de todos aquellos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales que tienen que ver con la aplicación del derecho
- Propiciar la elevación de la cultura jurídica de la población.
- Avanzar en la colaboración y la conciliación de los diversos sistemas normativos, tanto en la forma como en el fondo.
- Avanzar en la descentralización de la justicia a través de la utilización de más amplios mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno.
- Revitalizar los mecanismos de participación y colaboración de la comunidad.

Desconcentrar la justicia mediante la creación y reubicación de los centros de atención y decisión.

Todo lo anterior se pretendía con un solo propósito, que la procuración y administración de justicia sea más expedita, más sencilla, segura, ágil, en beneficio de la sociedad, con los resultados para todos conocidos.

Con este marco referencial, en el período comprendido del año 1989 a 1992, nos encontramos con la creación de cuatro de las cinco procuradurías, materia del presente trabajo de investigación.

Instituciones creadas ex profeso, en materias específicas para procurar justicia, en respuesta a los reclamos de la sociedad en este sentido.

## **CAPITULO IV**

---

### **INSTITUCIONES MODERNAS DE PROCURACION DE JUSTICIA EN MEXICO**

#### **4.1.- INTRODUCCION**

En el presente capítulo, procederemos a analizar en forma específica a las procuradurías materia de nuestra investigación, encuadrándolas en base a lo vertido con antelación, dentro del rubro de instituciones modernas encaminadas a la procuración de justicia en ciertas materias o sectores sociales específicos:

Procederemos en ese tenor a estudiar y analizar en primer término a las Procuradurías Federales, del Consumidor, Agraria y de Protección al Medio Ambiente y por último a las del Fuero Común del Distrito Federal, las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia y la Social.

#### **4.2.- PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

##### **4.2.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION**

La historia del derecho de los consumidores, a pesar de que el fenómeno del consumo es tan antiguo como el hombre, es algo reciente. Esto se debe a que no es sino hasta este siglo que el consumidor empieza a tomar conciencia de grupo, de categoría social específica con respecto a otros grupos o categorías sociales. El problema del derecho del consumo tiene un ámbito de aplicación que rebasa a los marcos jurídicos nacionales, las relaciones de consumo son en un gran porcentaje fenómenos económicos internacionales y México no es ajeno a estos fenómenos. Cabe reconocer que la regulación de las relaciones

de consumo existen en nuestro país desde la época prehispánica, en el México Colonial estuvieron vigentes normas que protegían al consumidor español y que tenían su origen en los estatutos de los gremios de los artesanos y en las corporaciones. Pero a partir del 22 de diciembre de 1975, fecha en que se publica la Ley Federal de Protección al Consumidor, se hace posible la vigencia de los derechos del consumidor que recogen los principios de la Organización Internacional de Uniones de Consumidores, consistentes en : seguridad, información, elección, audiencia, reclamación, educación, regulándolas en un texto y creando mecanismos administrativos idóneos para impartir justicia, capacitar, organizar y orientar a los ciudadanos en su carácter de consumidores.

La ley establece como irrenunciable y de orden público los derechos que confiere y contempla fenómenos tan significativos en la problemática que genera el consumo, como publicidad, las operaciones de crédito, prestación de servicios, ventas a domicilio, la dignidad en el trato y la responsabilidad en que incurren los sujetos que la infringen.

Anteriormente observamos que se encontraban diseminados en una diversidad de textos legales, lo relativo a esta materia, pero hoy se encuentran conjuntados en la Ley Federal de Protección al Consumidor. Podemos señalar que solo era posible hacer viable en la práctica los postulados de la ley, con la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, como órgano de ejecución y del Instituto Nacional del Consumidor, como órgano de difusión de sus postulados originalmente, este último que posteriormente como se verá se fusionó con la primera.

Dicha procuraduría, se creó como un organismo descentralizado de servicio social, con funciones de autoridad con personalidad jurídica y patrimonio propio para promover y proteger los derechos e intereses del consumidor, rigiendo su funcionamiento por lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor, los reglamentos de él y su estatuto.



Esta ley se reformó el 24 de diciembre de 1992. Con la promulgación de estas reformas, la Ley Federal de Protección al Consumidor se pretendía adaptar la legislación a las nuevas circunstancias que vivía el país. Así buscó ir más allá de la solución de problemas inmediatos, recogiendo las tendencias del mediano y largo plazo que influyen en el desarrollo de las relaciones de consumo. Por ello el nuevo ordenamiento jurídico, además de fortalecer las labores tradicionales de la procuraduría, amplía su propio margen de acción y crea canales de participación para que el conjunto social incida en las tareas institucionales.

A través de la fusión del Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor, mediante esta ley, se crea una nueva institución en la que se reúnen el potencial preventivo de la información y la autoridad para vigilar y proteger los derechos e intereses de los consumidores. Con esto, no sólo el estado fortalece su capacidad de rectoría en las relaciones de consumo, sino que al crear una instancia ágil y flexible se reducen los tiempos de respuesta a las demandas de la población.

La nueva legislación pretende que las acciones de la procuraduría adquieran una nueva dimensión, acorde con la dinámica económica del país. Así por ejemplo, dentro de las labores tradicionales de inspección y vigilancia, además de verificar los precios de los productos, se faculta a la PROFECO para supervisar la calidad ingredientes, pesas y medidas así como las normas oficiales mexicanas que la Ley Federal de Metrología y Normación establece.

Las tareas de promoción, investigación y educación que desarrollaba el instituto, no se suprimen en la nueva ley. Por el contrario se fortalecen y se amplían pues la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, al contener un carácter profundo y eminentemente educativo, permite realizar esas tareas de manera coordinada.

En las nuevas circunstancias del mercado, la información es herramienta natural e imprescindible para su ordenamiento. Por ello esta ley se suma a la tarea de satisfacer las necesidades informativas de la sociedad.

La PROFECO tiene su domicilio en la Ciudad de México y establece delegaciones en todas las entidades federativas; todo esto con la finalidad de que se organice de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades administrativas que estime convenientes.

Con las reformas que se han hecho a la Ley Federal de Protección al Consumidor se pretende dar más auge a estos aspectos, es decir, tratar de desconcentrar las actividades de la PROFECO en las delegaciones para que estas también puedan activar con la fuerza que les confiere la ley, con el fin de hacer más pronta y eficaz los resultados benéficos que proporciona esta institución a los consumidores.

#### **4.2.3.- NATURALEZA JURIDICA**

Quisiera destacar que la Ley Federal de Protección al Consumidor, tiene su antecedente en, y se beneficia con la experiencia mundial de varias décadas de labor protectora del consumidor, en países económicamente más desarrollados que el nuestro.

Por ello debemos afirmar que la protección al consumidor no es, por lo tanto, un movimiento exclusivo de nuestro país. Entre nosotros los americanos, corresponde a México el segundo lugar en la expedición de una ley protectora del consumidor después de Venezuela, con su Ley de Protección al Consumidor de 1974.

Sin embargo, a pesar de contar ya en nuestro país, con la legislación en esta materia observamos en la práctica que los negocios en los cuales claramente existe el vínculo proveedor consumidor, son manejados en los tribunales bajo los principios tradicionales de la vía mercantil, con olvido de las disposiciones de esta ley, renunciando de hecho como consecuencia, a los beneficios en ella contenidos.

Después de las consideraciones antes señaladas, debo establecer que la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor fue creada por decreto emitido por el Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial del 22 de diciembre de 1975, con el objetivo de promover y proteger los derechos del consumidor y procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores. Es un organismo descentralizado de servicio social, que depende directamente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los principios básicos en las relaciones de consumo son : la protección de la vida, salud, seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos; la educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contrataciones; la información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios; la efectiva prevención y reparación del daño patrimoniales y morales, individuales o colectivos; el acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores; el otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos y; la protección en contra de la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup>Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975, por el que se crea la Procuraduría Federal del Consumidor

Tanto el artículo tercero, así como el cuarto nos señala cuál es la competencia de esta institución teniendo que a falta de dicha competencia, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial expedir las normas oficiales mexicanas previstas por la ley y a la procuraduría vigilar se cumplan dichas disposiciones legales y sancionar su incumplimiento. Para auxiliar en la aplicación y vigilancia de las disposiciones anteriores colaboran las autoridades federales, estatales y municipales.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial está facultada para expedir normas oficiales mexicanas respecto de los productos que deban expresar los elementos substanciales o ingredientes de que elaborados o integrados, así como sus propiedades, características, fecha de caducidad, contenido neto y peso o masa, y demás datos relevantes en los embaces, empaques envolturas, etiquetas o publicidad, así como advertencias para su uso y conservación; todo lo relativo al manejo y distribución de gas L.P.; la forma en como debe integrarse la información a los productos, los requisitos que deben de contener las garantías que ofrecen los productos; los requisitos esenciales para ostentar el precio de venta al público, así como los términos y condiciones que deberán ajustarse los contratos de adhesión etc.

#### **4.2.4.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES**

Las atribuciones que tiene la PROFECO son :

- I. Promover y proteger los derechos del consumidor, así como aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.
- II. Procurar y representar los intereses de los consumidores mediante el ejercicio de las acciones, recursos trámites o gestiones que procedan.
- III. Representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales o administrativas, y ante los proveedores.

- IV. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
- V. Formular y realizar programas de difusión y capacitación de los derechos del consumidor.
- VI. Orientar a la industria y al comercio respecto de las necesidades y problemas de los consumidores.
- VII. Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor.
- VIII. Promover y realizar directamente en su caso, programas educativos y de capacitación en materia de orientación al consumidor y prestar asesoría a consumidores y proveedores.
- IX. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.
- X. Actuar como perito y consultor en materia de calidad de bienes y servicios y elaborar estudios relativos.
- XI. Celebrar convenios con proveedores y consumidores y sus organizaciones para el logro de los objetivos de esta ley.
- XII. Celebrar convenios y acuerdos de colaboración de información con autoridades federales, estatales, municipales y entidades paraestatales, en beneficio de los consumidores.
- XIII. Vigilar y verificar el cumplimiento de precios y tarifas acordados fijados y establecidos por la secretaría coordinada con las dependencias autorizadas.
- XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, pesas y medidas para la actividad comercial.
- XV. Registrar los contratos de adhesión que lo requieran.
- XVI. Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores conforme a los procedimientos establecidos en la ley.
- XVII. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de delitos.
- XVIII. Promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores, proporcionándoles capacitación y asesoría.

XIX. Aplicar las sanciones establecidas en esta ley.

XX. Excitar a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesione todos los intereses de los consumidores, y cuando lo considere conveniente publicar dicha excitativa.

XXI. Las demás que le confiere esta ley y otros ordenamientos.

La designación para ocupar el puesto de Procurador del Consumidor lo hace el Presidente de la República, el cual tiene la obligación de representar legalmente a la Procuraduría; nombrar y remover al personal, crear unidades para su buen funcionamiento así como informar al secretario de comercio y fomento Industrial sobre los asuntos que sean de su competencia, proponer el anteproyecto, y autorizar el ejercicio aprobado así como aprobar los programas de la entidad; establecer los criterios para la imposición de sanciones; delegar facultades de autoridad; fijar las políticas y expedir las normas de organización y funcionamiento, y de las demás que le confieren la ley y otros ordenamientos.

El procurador debe ser Licenciado en Derecho y haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales de servicio público o académicas substancialmente relacionadas con el objeto de esta ley.

#### **4.2.5.- SU ORGANIZACION Y ESTRUCTURA ORGANICA**

De acuerdo a su organización interna tenemos que la autoridad máxima es el Procurador Federal del Consumidor, existiendo las siguientes cuatro Subprocuradurías:

- a) La Subprocuraduría de Inspección y Vigilancia.
- b) La Subprocuraduría de Atención o Servicios al Consumidor.
- c) La Subprocuraduría Jurídica, que a su vez se divide en tres Direcciones Generales :
  - 1) Una Dirección General Jurídica, que también se divide, en los siguientes departamentos :

- Un Departamento Jurídico.
- Un Departamento Fiscal.
- Un Departamento para la materia Penal y Laboral.
- Un Departamento de revisión de servicios al consumidor y de Inspección y Vigilancia.

d) La Subprocuraduría de organización del consumidor.

En base a la Ley Federal de Protección al Consumidor, podemos resumir, que se derivan de ella, dos procedimientos para la resolución de las controversias que surjan entre consumidores y proveedores, uno de carácter conciliatorio y otro arbitral, me referiré primeramente al primero de ellos:

- **Procedimiento Conciliatorio**

A través de este procedimiento, la Procuraduría Federal del Consumidor, procura avenir los intereses de las partes (**consumidores-proveedores**), celebrando para ello una audiencia de conciliación. Es importante señalar que la PROFECO, tiene la facultad de imponer medidas de apremio hasta por dos ocasiones, declarándosele presuntamente cierto los hechos manifestados por el reclamante, como consecuencia de su inasistencia.

Para el caso de que las partes no lleguen a avenirse o que el proveedor no se presente a la audiencia de conciliación, se dejará a salvo los derechos de ambas partes, para ejercitarlos por la vía y acciones que estimen pertinentes.

- **Procedimiento Arbitral:**

Una de las facultades que tiene la Procuraduría Federal del Consumidor, que le permite por ende realizar funciones jurisdiccionales, lo es el Procedimiento Arbitral.

Una vez que las partes designan a esta institución árbitro, procede a hacerse constar dicha designación en un acta, en la que se señalarán claramente los puntos esenciales de la controversia y si el arbitraje es en estricto derecho o en amigable composición.

a).- En la amigable composición, el arbitro tendrá la libertad para resolver en conciencia y buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento, no habiendo términos ni incidentes de por medio.

b).- En estricto derecho, las partes formularán compromiso en el que fijarán las del procedimiento que convencionalmente establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho código, el ordenamiento procesal civil local aplicable.

Es importante señalar que los convenios celebrados por las partes, serán aprobados por la procuraduría cuando no vayan en contra de la ley, y el acuerdo que los apruebe no admitirá recurso alguno.

En cuanto a las resoluciones que se dicten durante el procedimiento arbitral, admitirán como único recurso el de revocación, estando sujeto a aclaración el laudo arbitral, solo dentro de los dos días siguientes a la fecha de su notificación.

Una vez concluido el presente análisis me permite resumir, que la Procuraduría Federal del Consumidor:

- Es una autoridad administrativa, que realiza en algunos casos funciones jurisdiccionales.
- Para cumplir con el desempeño de sus funciones, podrá emplear medidas de apremio.
- El procedimiento conciliatorio para resolver las controversias que le presenten las partes **(consumidores-proveedores)**, es de carácter informal.
- En su carácter de autoridad impone sanciones.
- Realiza funciones de procuración de justicia a petición de personas, tanto físicas como morales.
- En base a un interés de orden público y social, actúa de oficio, como órgano de autoridad administrativa.



#### **4.2.6.- RESULTADOS OBTENIDOS POR LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR**

Como lo manifesté, en el proemio del presente trabajo, que procedería a analizar los resultados de las procuradurías a estudiar, con el objeto por una parte de valorar si realmente estaban cumpliendo con la finalidad para la cual fueron creadas, a través del número de los asuntos atendidos por cada una de ellas y por la otra, si considerando el total de los asuntos atendidos por las procuradurías, reflejaban un impacto o disminución en los asuntos atendidos por los órganos jurisdiccionales.

Procediendo a continuación a señalar los correspondientes a la PROFECO:

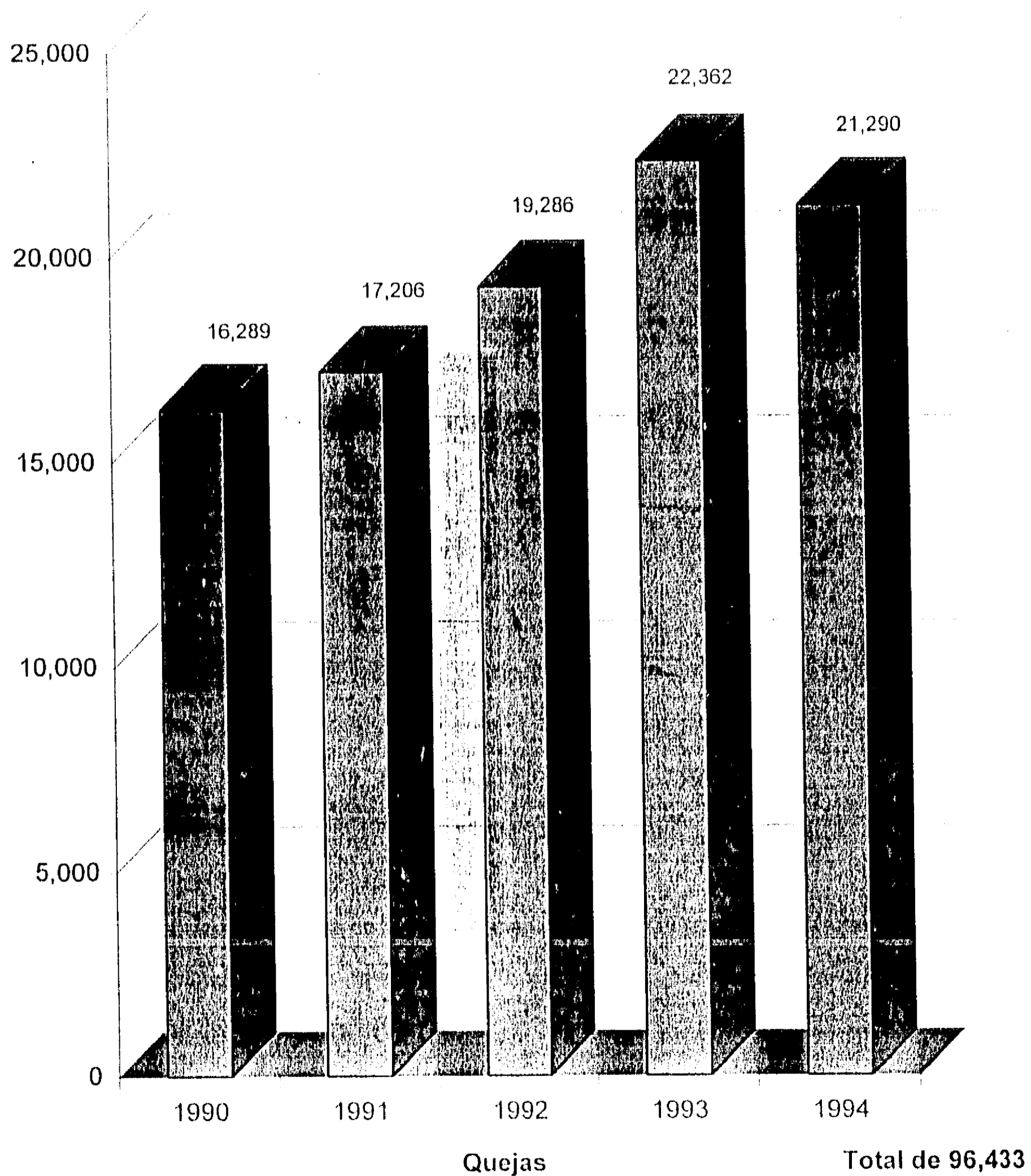
##### **ASUNTOS ATENDIDOS**

<b>Año.</b>	<b>Quejas</b>
1990	16,289
1991	17,206
1992	19,286
1993	22,362
1994	21,290
<b>Total</b>	<b>96,433</b>

Fuente :

- Base de Datos de la recepción de quejas de la PROFECO del departamento de informática.

## Resultados Obtenidos por la Procuraduría del Consumidor



### **4.3.- PROCURADURIA AGRARIA**

#### **4.3.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION**

Procederemos a continuación a estudiar y analizar a la segunda de las procuradurías materia de la presente investigación la cual tiene competencia federal, y se encuentra inmersa bajo la bella consigna de llevar más libertad y justicia a nuestro campo, surge bajo la reforma al artículo 27 de nuestra norma suprema y la expedición de la ley reglamentaria a través de la creación de un órgano encargado de la justicia agraria, representando un cambio de trascendental importancia. Con el objeto de superar el bajo desarrollo que el sector rural a mantenido por varias décadas, en relación con el resto de la economía.

La reforma a la que me he aludido forma parte de la premisa de cancelar la tutela paternalista del estado y pondera la capacidad de los hombres campesinos, a efecto de que los conduzca, junto a sus familias a un mejor nivel de vida; pretende abrir caminos para que esa libertad ejerza nuevas libertades.

Esta ley que entró en vigor el día 27 de febrero de 1992 pretende eliminar la intervención del sector público agropecuario en la vida interna de ejidos y comunidades, la identificación y registro de operaciones agrarias y de asociaciones, la defensa de los derechos de los núcleos y la administración de justicia.

Así pues la reforma de la Constitución al artículo 27 fracción XIX que se refiere a la justicia agraria, establece en su párrafo final, que la ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

En respuesta de esta necesidad se crea un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria y cuya principal función es la defensa de los derechos de todos los sectores agrarios del país ya sean

colectivos o individuales, teniendo una actuación de oficio, o a petición de parte pero fundamentalmente teniendo obligación superior de prevenir y denunciar violaciones a las leyes agrarias, de esta manera nace la Procuraduría Agraria.

Por tanto, mediante la aplicación de esta nueva norma legal, y la creación de la Procuraduría Agraria, del Registro Agrario Nacional y de los Tribunales Agrarios, se ejecutan las políticas encaminadas en pro del fomento al desarrollo rural, con la participación inminente y directa de los productores del campo y sus organizaciones, el estado propicia, supuestamente, para estos hombres y mujeres del campo las condiciones para lograr los sueños y anhelos vigentes hoy día de la Revolución Mexicana : libertad y justicia.

La cristalización de este proyecto aparece en los términos ya mencionados de la reforma.

#### **4.3.2.- NATURALEZA JURIDICA**

Sin lugar a duda el campo nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución, para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras, para guiarnos en lo que debe cambiar.

Requiere una respuesta nacionalista, renovadora de las rutinas, que efectivamente impulse la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad. Por eso, es preciso examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.

La reforma agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las reformas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Ello exige de un esfuerzo de gran magnitud. Mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de procuración y gestoría para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo. La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 constitucional.

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento, son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero se superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas.

El estado mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero pretende distinguir entre las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquéllas que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan sus responsabilidades.

En base a lo anterior el artículo que da vida a esta Procuraduría Agraria es el artículo 27 constitucional en su fracción XIX, y su ley reglamentaria que es Ley Agraria.

Las reformas en materia agraria del mencionado artículo de la Constitución fue publicada en el mes de enero de 1992.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup>Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992, por el que se crea la Procuraduría Agraria

Dicha procuraduría tiene origen de igual manera en lo dispuesto en su ley orgánica publicada el 26 de febrero del mismo año, expidiéndose su reglamento interior en el mes de marzo de 1992, así mismo de los artículos 1º, 134, 135, 136, 144, 145, 146 y 147, de la Ley Agraria.

#### **4.3.3.- ESTRUCTURA ORGANICA**

En base al artículo sexto del Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, se establece que dicha institución contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes :

- Procurador Agrario.
- Visitadores Especiales.
- Subprocurador General
- Coordinación General de Programas Agrarios Prioritarios.
- Secretario General.
- Unidad de Comunicación Social.
- Unidad Coordinadora de Delegaciones.
- Unidad de Contraloría Interna.
- Unidad de Informática.
- Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Quejas y Verificación.
- Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario.
- Dirección General de Programas Especiales.
- Dirección General de Programación y Organización.
- Dirección General de Estudios Agrarios.
- Dirección General de Administración.
- Delegaciones.
- Consejo Consultivo.

Asimismo, la Procuraduría se señala contará con directores de área, subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, abogados agrarios, visitadores, asesores, conciliadores, secretarios arbitrales, dictaminadores, inspectores, notificadores peritos, instructores de capacitación, y demás personal técnico y administrativo que determine el procurador con base en su presupuesto.

#### **4.3.4.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES**

Las atribuciones de la Procuraduría Agraria que le confiere la Ley Agraria son :

- Coadyuvar y en su caso representar a los ejidatarios; comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, en defensa de sus derechos, ante las autoridades agrarias.
- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere la fracción anterior, en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;
- Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere las fracciones anteriores, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los empleados de la administración de justicia agraria;
- Ejercer con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

- Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- Asesorar y representar, en su caso a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda.
- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el Comisario Ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia.

#### **4.3.5.- EL REGLAMENTO INTERNO DE LA PROCURADURIA AGRARIA**

El reglamento interno de la Procuraduría Agraria, faculta a ésta institución a asesorar a los núcleos de población, ejidatarios, comuneros y campesinos, en los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros para el uso, destino, sesión, aportación, transmisión, adquisición o enajenación de derechos y bienes agrarios.

Orientar a los ejidos, comunidades, campesinos y pequeños propietarios, en forma individual o colectiva, y en su caso gestionar en su nombre ante las dependencias de la Administración Pública Federal, para la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones que se requieran para la explotación y aprovechamiento integral de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan. Vigilar que se respete el fondo legal del ejido.



Actuar como arbitro y dictaminar en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la institución con ese carácter.

Recibir, investigar y en su caso canalizar a las autoridades competentes, las quejas y denuncias interpuestas relativas a :

- a) Divisiones de terrenos ejidales y comunales, transmisiones, acaparamiento y en general la celebración de cualquier acto jurídico relacionado con predios, que contravengan las leyes agrarias.
- b) Presuntas violaciones a la legislación de la materia cometida por servidores públicos en la tramitación de los procedimientos y juicios agrarios, así como en la ejecución de resoluciones presidenciales y sentencias judiciales.

El Procurador Agrario tendrá las siguientes atribuciones :

- Proporcionar asesoría y orientación para la organización de los campesinos entre sí con particulares y sociedades en los términos que establece la ley, guardando congruencia con las finalidades sociales y económicas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia ley consignan en beneficio de aquellos.
- Asesorar a los ejidos y comunidades en los actos jurídicos que celebren entre sí con terceros.
- Organizar el servicio de audiencia campesina, tanto en lo individual como para las organizaciones de campesinos, estableciendo su seguimiento y control.
- Recibir, desahogar o turnar las quejas que presenten los campesinos u organizaciones de éstos, respecto de los actos que violen sus derechos agrarios.

- Coordinar y supervisar que la formulación y operación de los programas de las delegaciones de la procuraduría, se realicen de conformidad con las normas y procedimientos establecidos.
- Planear, dirigir y controlar los servicios de orientación legal y de gestoría proporcionados a los campesinos y supervisar los relativos a la representación jurídica de los mismos.
- Designar en los casos previstos en la fracción V del artículo 75 de la ley, al comisario de las sociedades que se constituyan conforme a dicho precepto.
- Investigar las denuncias sobre acumulación de excedentes y promover su fraccionamiento.
- Hacer del conocimiento del Tribunal Superior Agrario la contradicción de tesis sustentadas por diversos magistrados de los tribunales unitarios.
- Calificar las excusas e impedimentos que presenten los servidores de la institución para inhibirse del conocimiento y trámite de los asuntos.
- Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la coordinadora de sector, los anteproyectos de iniciativas de leyes y proyectos de reglamento, decretos, acuerdos y demás ordenamientos presidenciales necesarios para el exacto cumplimiento de la ley y otras disposiciones jurídicas relativas a la procuración de justicia agraria.
- Presentar al titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la procuraduría, incluyendo tanto los asuntos tramitados y resueltos como las recomendaciones formuladas y sus efectos.

- Las demás que la ley, el titular del Ejecutivo Federal y otros ordenamientos le confieran.

El Subprocurador General tendrá, además de las funciones señaladas en el artículo 146 de la ley de la materia, las siguientes atribuciones, las cuales se derivan del Reglamento Interior de la propia procuraduría:

- Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos de su competencia.
- Planear, instrumentar, coordinar y evaluar las acciones de las direcciones generales y demás unidades a su cargo.
- Recibir en audiencia a los campesinos y a los representantes de sus organizaciones y atender los planteamientos que les formulen.
- Preparar opinión y proponer al procurador las recomendaciones que se estimen necesario formular a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones.
- Realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas, en el ámbito de sus respectivas competencias, hasta las instancias superiores, promoviendo previa instrucción del procurador las denuncias por responsabilidades en que incurran las autoridades remisas.
- Desempeñar las labores encomendadas a su cuidado y coordinarse entre sí para el mejor desarrollo de las atribuciones conferidas.
- Emitir la normatividad respecto a las atribuciones encomendadas a las unidades administrativas de su adscripción.
- Participar en la elaboración de anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que les encomiende el procurador.

- Diseñar, establecer y operar un sistema de control relativo al registro de denuncias, quejas, juicios, excitativas, recomendaciones, solicitudes, convenios y en general de las instancias y documentación en que la procuraduría intervenga en la esfera de sus atribuciones.
- Desempeñar las comisiones que el procurador les delegue y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades.
- Formular los anteproyectos de programas y presupuestos correspondientes a sus respectivas áreas y someterlos a consideración del procurador.
- Las demás que les asigne el procurador.

Tomando en consideración el objetivo del presente trabajo, así como de las facultades que le competen a cada una de las unidades administrativas de la Procuraduría Agraria, procederé a destacar las que le corresponden tanto a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, como a la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, en virtud de que en ellos se resume en gran medida la actuación de dicha institución en el ámbito de la procuración de justicia.

A la Dirección General de Asuntos Jurídicos, le compete en base a el reglamento interior de la Procuraduría lo siguiente:

- Emitir opiniones y dictámenes de las consultas o asuntos que se le encomiendan y definir criterios a fin de dirimir contradicciones entre distintas áreas de la procuraduría.
- Llevar cabo y controlar los servicios de asesoría y representación judicial a los campesinos, informando a los interesados del estados de los juicios.

- Promover las demandas y representar a la procuraduría en los asuntos contenciosos del orden civil, laboral o de jurisdicción voluntaria en que sea parte, así como formular ante el Ministerio Público denuncias y querellas en aquellos asuntos que afecten sus intereses y previo acuerdo del Procurador, desistirse de los mismos.
- Representar al Procurador y al Subprocurador General de la Institución en los juicios que se promuevan en su contra.
- Formular e interponer las demandas que se estimen procedentes en defensa de los intereses de los campesinos, así como interponer las denuncias correspondientes cuando tengan conocimiento de ilícitos cometidos en perjuicio de núcleos de población ejidal o comunal y campesino.
- Auxiliar a los campesinos en los trámites que realicen ante las autoridades administrativas, cuya actividad propenda a un mejor ejercicio de sus derechos y cabal aprovechamiento de sus recursos.
- Revisar los expedientes integrados en investigación de campo y determinar la instauración de juicios de nulidad por actos de simulación y promover oficiosamente o a petición de parte la nulidad de fraccionamientos.
- Supervisar la celebración de cualquier acto jurídico en que se involucren bienes comunales o derechos individuales agrarios.
- Elaborar los proyectos de dictamen de terminación del régimen ejidal a solicitud del núcleo de población correspondiente, para someterlo a la consideración y en su caso aprobación del Subprocurador General.

- Convocar a través de las delegaciones a asamblea del ejido en los términos de la ley de la materia.
- Elaborar los anteproyectos de leyes, reglamentos, decretos, y acuerdos agrarios.

Por su parte la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, le corresponde las siguientes atribuciones:

- Recabar la información de todas aquellas situaciones que pudieran provocar controversias entre los campesinos, entre éstos y los núcleos de población ejidal y comunal, entre estos últimos y entre todos ellos con particulares, para promover y propiciar el avenimiento entre las partes.
- Actuar en la vía conciliatoria y proponer los convenios conciliatorios, cuando así se acuerde.
- Intervenir como árbitro a petición de las partes y ventilar el procedimiento respectivo, hasta la pronunciación del laudo o compromiso arbitral.
- Llevar información adecuada de todos aquellos elementos que se aporten o incorporen en ciencias, artes y técnicas sobre las que se rindan peritajes.

En base a lo anterior, me permito resumir que la Procuraduría Agraria:

- a).- Es una autoridad administrativa que realiza en algunos casos funciones jurisdiccionales.
- b).- Utiliza la conciliación como vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios, dejando a las partes a salvo sus derechos para ejercitarlos en la vía y forma que juzguen convenientemente, para el caso de que no hubiese conciliación.

- c).- Es un órgano supervisor de la legalidad de los actos jurídicos que involucren bienes comunales o derechos agrarios.
- d).- Actúa en procedimientos caracterizados bajo los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez suplenca de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes.
- e).- Brinda el servicio de patrocinio ante las autoridades judiciales, en defensa de los intereses de los campesinos.
- f).- Es auxiliar de los campesinos en los trámites que realicen ante las autoridades administrativas.
- g).- Los convenios que ante ella se celebren y así lo pactaren las partes, producirán efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevara aparejada ejecución.

**4.3.6.- RESULTADOS OBTENIDOS POR LA PROCURADURIA AGRARIA**

**ASUNTOS ATENDIDOS**

<b>Año.</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
Titularidad de derechos, posesión y límites de las parcelas.	6,945	29,000
Controversias de límites.	2,570	30,000
Controversias de órganos de representación.	1,400	
Controversias sobre el derecho de representación.	615	
Quejas y Denuncias.		3,000
Controversias de núcleos de población ejidal y comunal.		4,000
Totales.	11,530	66,000
<b>Gran Total.</b>	<b>77,530</b>	

Fuente :

- Procuraduría Agraria.
- Primer Informe de Labores de Marzo 1993.
- Segundo Informe de Labores Abril de 1994.

Nota: No se pudo obtener información correspondiente a 1994 - 1995 por no haberlos procesado la Institución.



## **4.4.- PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE**

### **4.4.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION**

El presente apartado, tiene por finalidad, proceder al análisis de la tercera y última procuraduría federal materia de nuestro estudio, señalando que el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente son principios esenciales en toda sociedad, en virtud de que el bienestar no puede elevarse, sin limitar y revertir los procesos contaminantes o destructivos que actúan en contra de la salud del ser humano, nuestros recursos naturales. Bajo de esta premisa se inscribe el derecho ecológico en su conjunto y la protección misma del medio ambiente. La posición originaria del estado respecto de sus recursos naturales es tendiente a tener un medio ambiente en donde la vida no solo sea posible, sino sana o fructífera, que es otro de los bienes protegidos de mayor valía, la salud y como consecuencia la vida. La preservación no la destrucción de los recursos del ambiente es el espíritu que anima a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

A este respecto, el reglamento que le dió vida a dicha institución, alude a que debido a la demanda social y a las necesidades del desarrollo nacional, es una exigencia lograr un cambio de actitud en la acción gubernamental y en la sociedad, para conciliar conjuntamente crecimiento económico y protección de nuestros recursos naturales, ya que estos conforman una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo del país.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup>Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 1992, por el que se crea la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente

#### **4.4.2.- NATURALEZA JURIDICA**

La protección al ambiente representa para nuestro país una de las más altas prioridades del crecimiento, así como un requisito para dar viabilidad a su proceso de modernización.

Por ello, observamos que el Plan Nacional de Protección al Ambiente 1990 - 1994 se orientó a hacer compatible el proceso general de desarrollo con la preservación y restauración de la calidad del ambiente y la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Por ello observamos que el Ejecutivo Federal viene incorporando la variable ambiental en todas las actividades vinculadas al desarrollo, para prevenir el deterioro ecológico y restablecerlo, promoviendo una firme y más amplia participación de los tres niveles de gobierno y de los sectores sociales y privados.

Debido a lo anterior, acorde con la política de modernización de la administración pública federal, se creyó necesario implementar tanto los instrumentos jurídicos idóneos, así como los organismos encargados de mantener el equilibrio ecológico de la nación y proteger, preservar y conservar el medio ambiente, creándose para tal fin a la Procuraduría respectiva.

En el artículo 73, fracción XXIX - G Constitucional, así como su ley reglamentaria ( Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), se establece la concurrencia competencial de los gobiernos federal, estatal y municipal en la materia ecológica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue reformada mediante Diario Oficial del 25 de mayo de 1992, para dar vida a la Secretaría de Desarrollo Social, a quien se le asignan entre otras, las siguientes funciones en materia ambiental:

- Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondiente y los gobiernos estatales y municipales contando la participación de los sectores social y privado.
- Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con la Secretaría de Salud y de más dependencias competentes.
- Establecer las normas y criterios ecológicos para el aprovechamiento de los recursos naturales y para preservar y restaurar la calidad del ambiente, con la participación que en su caso corresponda a otras dependencias.
- Determinar las normas y en su caso, ejecutar las acciones que aseguren la conservación o restauración de los ecosistemas, fundamentales para el desarrollo de la comunidad, en particular en situaciones de emergencia o contingencia ambiental con la participación que corresponda a otras dependencias y a los gobiernos estatales y municipales.
- Vigilar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales cuando no corresponda a la dependencia el cumplimiento de la normas y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente a través de los órganos competentes y establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las leyes aplicables.
- Evaluar las manifestaciones de impacto ambiental de proyectos de desarrollo que le presenten los sectores público, social y privado, de acuerdo con la normatividad aplicable.

- Por último, promover, fomentar y realizar investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo regional y urbano y ecología.

Como consecuencia de dichas atribuciones en materia ecológica, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 4 del mes de junio de 1992, en su capítulo relativo a los órganos desconcentrados da vida a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, encomendándole las siguientes atribuciones, en base a dicho ordenamiento:

#### **4.4.3 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES**

- Vigilar, cuando no corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente, así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Promover la participación y responsabilidad de la sociedad en la formulación y aplicación de la política ecológica, así como en acciones de información, difusión y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental.
- Recibir, investigar y atender o en su caso canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias administrativas de la ciudadanía y de los sectores público, social y privado, por el incumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.
- Velar por los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente.

- Coadyuvar con la autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad en materia de ecología y protección al ambiente.
- Expedir recomendaciones o resoluciones a las autoridades competentes o a los particulares, para controlar la debida aplicación de la normatividad ambiental, así como vigilar su cumplimiento y dar seguimiento a dichas recomendaciones y resoluciones.
- Asesorar sobre las consultas planteadas por la población, en asuntos de protección y defensa del ambiente.
- Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos derivados de la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos.
- Realizar auditorías ambientales y peritajes a las empresas o entidades públicas y privadas de jurisdicción federal, respecto de los sistemas de explotación almacenamiento, transporte, producción transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, de compuestos o actividades que por su naturaleza constituyen un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales.
- Inspeccionar en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, el cumplimiento y aplicación de la normatividad en materia de protección y defensa del ambiente.

- Aplicar medidas de seguridad e imponer las sanciones que sean de su competencia en términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- Prevenir las infracciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas en la materia y en su caso, hacerlas del conocimiento de las autoridades correspondientes cuando no sean de su competencia.
- Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos ilícitos que impliquen la comisión de delitos, a efecto de proteger y defender al ambiente.
- Canalizar las propuestas ciudadanas para elaborar, adecuar y actualizar la legislación, normas, criterios y programas ecológicos.
- Coordinarse con las demás autoridades federales, estatales y municipales, para el ejercicio de sus atribuciones.
- Gestionar ante las autoridades competentes la elaboración y ejecución de normas, criterios, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del ambiente.

#### **4.4.4. ESTRUCTURA ORGANICA**

La Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, se encuentra a cargo de un Procurador, designado por el titular del Ejecutivo Federal.

Es mediante el acuerdo del Secretario de Desarrollo Social, que se regula la organización y funcionamiento interno de la Procuraduría Federal de Protección al Medio

Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1992, contando de origen con la siguiente estructura:

-Procurador

-Subprocuraduría de Participación Social y Quejas

-Subprocuraduría de Auditoría Ambiental

-Subprocuraduría de Verificación Normativa

-Unidades:

- a) De Participación Social
- b) De Quejas
- c) De Planeación
- d) De Operación
- e) De Programación y Apoyo
- f) De Verificación
- g) Jurídica
- h) De Administración

Así como una delegación de la procuraduría por cada una de las entidades federativas.

De entre las funciones más importantes que les competen a las subprocuradurías, debemos señalar las siguientes:

- Representar los intereses de la población en asuntos de protección y defensa del ambiente.
- Denunciar ante el Ministerio Público Federal, los actos, omisiones o hechos que impliquen la comisión de delitos en materia ambiental.
- En materia internacional apoyar al Procurador y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en actividades de ese tipo competencia de la Procuraduría.

Podemos destacar que, estas son las funciones más importantes señaladas a las subprocuradurías, existiendo otras pero de carácter administrativas.

La unidad de participación social, le compete formular los criterios de participación y responsabilidad social, que deberán observarse en la aplicación de los instrumentos de política ecológica y de protección al ambiente; induciendo la participación social en la formulación de propuestas tendientes a lograr el equilibrio ecológico y la protección al ambiente; promover a través de los medios masivos de comunicación la formación de la conciencia ecológica de la población, orientando a los integrantes de la sociedad para la adecuada utilización de los instrumentos de política ecológica y de protección al ambiente; procurar el reconocimiento de los esfuerzos de los miembros de la sociedad, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y protegiendo al ambiente; impulsar el establecimiento y operación de sistemas locales de denuncia popular en materia ecológica; promover directamente o en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de los estados y municipios la celebración de acuerdos de coordinación y convenios de concertación con los sectores públicos, social y privado, para la realización de acciones en materia ecológica y de protección del ambiente; promover la participación de las autoridades federales o locales en la vigilancia de las áreas naturales protegidas de intereses de la federación, integrando y manteniendo actualizada la información sobre los proyectos y acciones de los sectores social y privado que contribuyan al mejoramiento ecológico y ambiental.

En lo que atañe a las atribuciones de la unidad de quejas, corresponde a ésta : asesorar a los diversos grupos de la sociedad en lo relativo a la protección del ambiente; estableciendo y operando el sistema de denuncia popular en materia ecológica, así como el recibir, atender, investigar, canalizar ante las autoridades competentes, dando seguimiento a las quejas y denuncias de la ciudadanía y de los representantes de los sectores públicos, social y privado, en materia ecológica y de protección al ambiente, conciliar los intereses



entre particulares y de éstos con las autoridades, en la aplicación de las normas, criterios y programas ecológicos; conocer, tramitar y dar seguimiento ante las autoridades competentes, quejas y denuncias por afectaciones al equilibrio ecológico en que incurran servidores públicos federales en ejercicio de funciones, al igual que a nivel municipal cuando se trata de servidores públicos locales.

Solicitar la intervención de la subprocuraduría de verificación normativa para realizar inspecciones y dictámenes para resolver quejas y denuncias.

Y por último la preparación y difusión de informes respecto a las quejas y denuncias que hubiese atendido la institución.

A la unidad de planeación de auditorías ambientales le compete :

Promover el establecimiento de un sistema de identificación de profesionales y empresas capacitadas para la realización de auditorías y peritajes ambientales.

Emitir dictámenes técnicos sobre la procedencia de las solicitudes para la observación de estímulos fiscales, en actividades de prevención y control de la contaminación ambiental.

Formular a solicitud de autoridad competente, dictámenes técnicos respecto de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental.

Diseñar y ejecutar programas de capacitación técnica para la realización de peritajes y auditorías ambientales.

Establecer, operar y actualizar los sistemas de información y seguimiento sobre actividades y zonas de riesgo, así como de recursos para la atención de contingencias y emergencias ambientales.

Formular normas, procedimientos y programas para la realización y seguimiento de auditorías ambientales y supervisar su cumplimiento, y

Promover en los grupos y cámaras industriales la realización, bajo su supervisión de auditorías ambientales.

Corresponde a la unidad de operación, las siguientes atribuciones :

Realizar auditorías y peritajes ambientales de jurisdicción federal a las empresas o entidades públicas y privadas, respecto de los sistemas de exportación, almacenamiento, transporte, producción, transformación, comercialización, uso y disposición de desechos, compuestos o actividades que, por su naturaleza, constituyan un riesgo potencial para el ambiente, verificando los sistemas y dispositivos necesarios para el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como las medidas y capacidad de las empresas o entidades para prevenir y actuar en caso de contingencias y emergencias ambientales.

Le corresponde emitir las recomendaciones o resoluciones que resulten de las auditorías y peritajes ambientales que practique.

Determinar, como resultado de las auditorías ambientales, las medidas preventivas y correctivas, acciones, estudios, proyectos, obras, procedimientos y programas que deberán realizar la empresa u organismo auditado así como los plazos para su cumplimiento, las infracciones a las disposiciones jurídicas aplicables y las sanciones correspondientes en cada caso.

Gestionar ante las autoridades correspondientes, la elaboración y ejecución de normas, criterios, estudios, programas, proyectos, acciones, obras e inversiones para la protección, defensa y restauración del ambiente.

Aplicar, en coordinación con las autoridades competentes, medidas preventivas, correctivas y de seguridad cuando sea necesario, de acuerdo a la magnitud de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños actuales o potenciales a la población al ambiente.

Coordinar y realizar, en su caso, por sí misma o a través de terceros, las auditorias y peritajes ambientales necesarios para prevenir emergencias o contingencias ambientales derivadas de actividades que constituyan un riesgo potencial al ambiente, y

Realizar el dictamen técnico y determinar las medidas preventivas y correctivas que se tomen para disminuir y evitar riesgos ambientales.

Las atribuciones que corresponde a la unidad de programación y apoyo técnico son:

El formular, en coordinación con la subprocuraduría de auditoría ambiental, dictámenes técnicos, respecto de daños o perjuicios ocasionados por infracciones a la normatividad ambiental.

Coadyuvar con las autoridades federales, estatales y municipales en el control de la aplicación de la normatividad en materia de ecología y protección al ambiente en los términos de los acuerdos de coordinación que al efecto se celebren.

Promover ante las autoridades competentes la adopción de medidas preventivas o correctivas que resulten procedentes, con base en los resultados de las inspecciones realizadas.

Realizar directamente o a través de terceros, los análisis de laboratorio o estudios para determinar las infracciones o las disposiciones jurídicas en materia ecológica y ambiental.

Establecer, operar y actualizar los sistemas de información y seguimiento de procedimientos para la verificación de la norma ambiental.

Promover el establecimiento de un sistema de identificación de profesionales y empresas capacitadas para apoyar la realización de verificaciones de la normatividad ambiental.

Capacitar a los inspectores y peritos de la procuraduría para la realización de visitas de inspección.

Informar a la subprocuraduría de participación social y quejas de los resultados de las visitas de inspección realizadas con motivos de quejas y denuncias, y

Formular las normas y procedimientos para la realización de visitas de inspección.

Corresponden a la unidad de verificación las siguientes atribuciones :

Ordenar y realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a la protección, defensa y restauración del ambiente.

Vigilar, cuando no corresponda a otra dependencia de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente.

Determinar las infracciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás disposiciones jurídicas aplicables, e imponer las sanciones administrativas y medidas de seguridad que sea competencia de la secretaría.

Preparar los proyectos de resoluciones o recomendaciones para los particulares o las autoridades competentes, para la debida aplicación de la normatividad ambiental.

Promover, ante las autoridades competentes, la renovación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, cuando las actividades autorizadas se conviertan en el riesgo para el equilibrio ecológico o perturben significativamente el proceso ecológico y evolutivo de las especies de la flora y fauna silvestre y acuáticas.

Vigilar el cumplimiento de las medidas de prevención y mitigación señaladas en las resoluciones, autorizaciones y dictámenes sobre impacto ambiental, así como las de seguridad señaladas en los estudios de riesgo y auditorías ambientales competencia de la secretaría.

Realizar acciones de inspección y vigilancia de las áreas naturales protegidas y sus recursos, para verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y en su caso, hacer las recomendaciones respectivas.

Efectuar las inspecciones procedentes para verificar los hechos materia de quejas y denuncias, y

Verificar el cumplimiento de los programas aprobados para la prevención de accidentes en actividades riesgosas o en el manejo de materiales y residuos peligrosos.

A la unidad jurídica corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

Representar legalmente al procurador y a las unidades administrativas de la procuraduría, en los procedimientos judiciales y administrativos en que se requiera su intervención.

Asesorar jurídicamente a las unidades administrativas de la procuraduría y establecer, sistematizar y difundir los criterios de interpretación de las disposiciones jurídicas que normen su funcionamiento, bajo las directrices que le determinen la dirección general de asuntos jurídicos de la secretaría.

Elaborar los anteproyectos de disposiciones jurídicas que se relacionen con la competencia de la procuraduría, en coordinación con la dirección general de asuntos jurídicos de la secretaría.

Proponer las bases y requisitos legales a que deban ajustarse los acuerdos, convenios, contratos, autorizaciones, permisos y licencias competencia de la procuraduría así como intervenir en el estudio, formulación, otorgamiento, revocación o modificación de los mismos, con base en los lineamientos que le fije la dirección de asuntos jurídicos de la secretaría.

Coadyuvar con las unidades administrativas competentes de la procuraduría en la formulación de las recomendaciones que procedan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, o resoluciones que emitan, para el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables en materia ecológica y de protección al ambiente.

Apoyar a las unidades administrativas competentes de la procuraduría en la realización de inspecciones y auditorías ambientales.

Establecer para efectos internos, la interpretación de las disposiciones jurídicas en las materias competencia de la procuraduría y los criterios generales para su aplicación, en coordinación con la dirección general de asuntos jurídicos de la secretaría.

Intervenir en las relaciones y juicios en que participe la procuraduría, sin perjuicio de la intervención que corresponda a otras autoridades.

Coadyuvar con las demás unidades administrativas de la procuraduría, en la presentación de denuncias y querellas del Ministerio Público Federal o Local; intervenir en la investigación de los actos o hechos de que se trate y auxiliar a la Procuraduría General de la República, en las investigaciones de los delitos del orden federal que se detecten a través de las acciones operativas de la procuraduría, coadyuvando en los procesos correspondientes.

Formular los informes en los juicios de amparo y las contestaciones en los procedimientos contenciosos administrativos en que sea parte la procuraduría, ofreciendo pruebas, formulando alegatos e interponiendo toda clase de recursos, incluyendo el juicio de amparo; así como ejercitar las demás acciones judiciales que corresponda a la procuraduría.

Sustanciar los procedimientos administrativos y, en general, todos los recursos establecidos en los diversos ordenamientos jurídicos cuya aplicación corresponda a la procuraduría y, en su caso, proponer o emitir la resolución que proceda.

Suscribir documentos en ausencia del procurador, subprocurador y jefes de unidad de la procuraduría, y desahogar los trámites que correspondan a los casos urgentes, relativos a términos, rendición de informes previos y justificados, interposición de recursos y recepción de toda clase de notificaciones.

Participar en la integración de los expedientes de servidores públicos de la procuraduría que incurran en irresponsabilidad, en coordinación con la oficialía mayor de la secretaría.

Coordinarse con la dirección general de asuntos jurídicos para representar a la secretaría en asuntos laborales que se ventilen ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, cuando se trate de servidores públicos adscritos a la procuraduría, y

Tramitar en coordinación con la dirección general de asuntos jurídicos, la publicación de las normas, convocatorias, actos, convenios y contratos competencia de la procuraduría, en el Diario Oficial y en los demás órganos de difusión oficial.

Corresponden a la unidad de administración, las siguientes atribuciones :

Establecer, operar y controlar los sistemas, procedimientos y servicios técnicos, administrativos, presupuestales y contables para el manejo de los recursos humanos, financieros, materiales y de informática que requiera la procuraduría y sus unidades administrativas, de conformidad con los criterios, lineamientos y normas que formulen las unidades administrativas competentes de la secretaría.

Gestionar ante las unidades administrativas competentes de la secretaría, la autorización, asignación y modificaciones al presupuesto de gasto corriente de inversión de la procuraduría.

Comunicar las asignaciones presupuestales de gasto corriente y de inversión que les correspondan a las distintas unidades administrativas de la procuraduría.



Formular los manuales generales de organización y procedimiento de la procuraduría y mantenerlos actualizados atendiendo a los criterios y lineamientos que determine la dirección general de programación, organización y presupuesto de la secretaría.

Estudiar y proponer las políticas para atender los requerimientos de personal de las unidades administrativas de la procuraduría e intervenir, en su caso en la selección nombramiento, contratación y reubicación del mismo así como llevar su registro y control, atendiendo a los lineamientos, normas y requisitos que determine la dirección general de personal de la secretaría.

Tramitar los nombramientos, contrataciones, promociones, transferencias, reubicaciones, comisiones, suspensiones, licencias, permisos y bajas del personal de la procuraduría, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y con las normas, criterios y lineamientos que determine la dirección general de personal de la secretaría.

Formular, en coordinación con la dirección general de personal de la secretaría, el anteproyecto de programa - presupuesto en materia de administración, capacitación y desarrollo de personal de la procuraduría.

Intervenir en los estudios relativos a la asignación de sueldos y salarios al personal de la procuraduría.

Integrar el anteproyecto del programa presupuestal anual de adquisiciones de la procuraduría y vigilar su correcta ejecución, de conformidad con los lineamientos que emita la dirección general de recursos materiales y servicios generales de la secretaría.

Administrar los recursos materiales de la procuraduría atendiendo a los lineamientos que emita la dirección general de recursos materiales y servicios generales de la secretaría.

Adquirir bienes y suministros de la procuraduría, controlar sus activos y vigilar el óptimo aprovechamiento de sus recursos materiales, con el apoyo de la dirección general de recursos materiales y servicios generales de la secretaría.

Efectuar, atendiendo a los lineamientos que emita la dirección general de recursos materiales y servicios generales de la secretaría, las adquisiciones, contratación de servicios y abastecimiento de recursos materiales y suministro de los servicios generales que requiera la procuraduría, así como gestionar su pago atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables.

Registrar, controlar, y actualizar los inventarios asignados a la procuraduría. Conservar, mantener y reutilizar los bienes asignados a la misma.

Proporcionar los servicios generales necesarios para el funcionamiento de las unidades administrativas de la procuraduría, con base en las normas que establezca la dirección general de recursos materiales y servicios generales.

Apoyar a las delegaciones de la procuraduría en las entidades federativas, en la operación y actualización de sus registros contables, en el pago de las remuneraciones al personal adscrito a las delegaciones y en la operación de sus sistemas de control de los bienes de activo fijo y de consumo, e

Integrar y proporcionar la información que soliciten las áreas de oficialía mayor y demás dependencias competentes respecto de la aplicación y el aprovechamiento de los recursos asignados.

Lo anterior me permite resumir, que la Procuraduría Federal del Medio Ambiente:

- Es una autoridad administrativa, por ende dependiente del Ejecutivo Federal.

- Utiliza la conciliación como vía preferente para resolver las controversias ambientales entre particulares y autoridades.
- Es un órgano supervisor de la legalidad de los actos o hechos jurídicos en materia ambiental.
- Brinda el servicio de asesoría jurídica en materia de protección al ambiente, tendiendo a crear una cultura en dicha materia.
- Realiza inspecciones y auditorías tendientes a tutelar el respecto a las normas ambientales, imponiendo sanciones administrativas.

**4.4.5.- RESULTADOS OBTENIDOS POR LA PROCURADURIA  
FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE**

**ASUNTOS ATENDIDOS**

<b>Año</b>	<b>Número de Quejas Presentadas</b>
1992	796
1993	1948
1994	1151
*1995	270

\* Datos obtenidos hasta Marzo de 1995

**4.4.6.- QUEJAS PRESENTADAS ANUALMENTE POR RECURSO AFECTADO**

**QUEJAS PRESENTADAS**

<b>Recurso Afectado</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>* 1995</b>
Agua	94	134	69	12
Aire	415	1331	811	193
Suelo	72	203	132	28
Flora	101	141	79	20
Fauna	10	29	12	4
Otros	104	110	48	13

\* Estos datos se encuentran ya incluidos en el cuadro anterior y la información del año 1995 fue obtenida hasta Marzo de dicho año

Fuente:

- Informes anuales de la Dirección de Seguimiento y Control de la Denuncia Popular. Subdirección de Control e Informática de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

## **4.5.- PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA**

### **4.5.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS PARA SU CREACION**

Una vez concluido el estudio y análisis de las tres procuradurías federales materia de este trabajo, procederé a hacer lo conducente con las procuradurías del fuero común, competentes para el Distrito Federal, iniciando por la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, aunque debemos señalar que en cada entidad federativa cuenta con su propia instancia dedicada a brindar los servicios que le compete a esta procuraduría.

El ser humano a través de su historia evoluciona, enmarca normas y valores, estableciendo conductas que llegan a adquirir la categoría de universales una de ellas es sin duda lo relativo a la procuración de justicia, cuyo origen y desarrollo es paralelo e inherente a todas las culturas en diferentes lugares geográficos y a través de todos los tiempos hasta nuestros días.

Por consiguiente nuestra sociedad se encuentra expuesta a constantes cambios económicos, políticos y sociales, los cuales necesariamente tienen que incidir en el ámbito jurídico, es por ello que se da la creación de instituciones, como es el caso de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.<sup>84</sup>

Así observamos que en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, se señala que el objetivo más amplio de la política de la salud, asistencia y seguridad social es el de impulsar la protección a todos los mexicanos a través de brindar seguridad y prestaciones oportunas,

---

<sup>84</sup>Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1986, por el que se crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia

eficaces, equitativas y humanitarias, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social en particular en esa materia.

Entendiéndose el concepto de salud de acuerdo a dicho Plan, no sólo a la ausencia de enfermedad, sino además a un estado completo de bienestar físico y mental, dentro de un contexto ecológico y social, propicio para su sustento y desarrollo.

Por lo tanto tendríamos que aceptar que la salud es un elemento del desarrollo imprescindible, y en una sociedad que tiene como principio la justicia y la igualdad social, es un derecho esencial de todos.

#### **4.5.2.- NATURALEZA JURIDICA**

El estado en forma prioritaria le compete proporcionar los servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida esta como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo. Siendo por ende prioritario por parte del estado, la realización de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

En base a lo anterior el artículo 172 de la Ley General de Salud, señala que el gobierno federal contará con un organismo que tendrá entre sus objetivos operar establecimientos, realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez y participar en la formulación de programas de rehabilitación y educación especial.

En consideración a este artículo se crea la ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social ( 9 de enero de 1986 ), que es la base del Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia.

En la mencionada ley se consagra que :

El Estado en forma prioritaria proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia.

Entendiéndose por asistencia al conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral.

Asimismo, son sujetos de la recepción de servicios de asistencia social, preferentemente los siguientes :

- Menores de edad en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato.
- Menores infractores.
- Mujeres en período de gestación o lactancia.
- Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato.
- Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudez, alteraciones del sistema neuro - muscoesquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje y otras.

De tal suerte, la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia, es una institución creada como departamento del denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia en el año de 1975. Siendo hasta el año de 1986 cuando se le dio el carácter de organismo descentralizado e independiente en la Ley del Sistema Nacional de Asistencia Social del 9 de enero de 1986, dependiendo jerárquicamente de la Dirección de Asistencia Jurídica, de dicho sistema.



Resumiendo, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia es una institución encargada de proporcionar protección y servicios jurídicos a menores, ancianos e inválidos, en forma gratuita.

Como ya lo mencione, los motivos de su fundación están determinados en la Ley General de Salud, aunque la mencionada ley nunca nos habla de una procuraduría pero sí, de que es obligación del gobierno la prestación de servicios, de orientación y asistencia jurídica a la población en general, específicamente esto se menciona en los artículos 167 a 172 de la citada ley asimismo nos señala lo relativo a la promoción de asistencia social, artículo 167.

En relación al estatuto orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la promoción de la asistencia social, la prestación de servicios en ese campo, la promoción de interrelación sistemática de acciones que en la materia lleven a cabo las instituciones públicas, así como la realización de las demás acciones de acuerdo a las disposiciones legales aplicables.

El organismo para el logro de sus objetivos realizará las siguientes funciones :

- Apoyar el desarrollo de la familia y la comunidad.
- Promover e impulsar el sano físico, mental y social de los menores.

#### **4.5.5.- FUNCIONES DE LA PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA FAMILIA**

El programa de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia consiste en la prestación organizada, permanente y gratuita de servicios de asistencia jurídica y de orientación social a menores, ancianos y minusválidos sin recursos, así como a la investigación de la problemática jurídica que les aqueja, especialmente la de los menores.

En su programa incluye la conciliación de los intereses de los integrantes del núcleo familiar, además de que representa aquella población cuya condición social es más vulnerable, procurando, a través de la coordinación institucional, el respeto de las garantías constitucionales plasmadas en nuestra carta magna.

Los servicios asistenciales que en materia jurídica presta la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia son fundamentalmente los siguientes :

- Divulgación y enseñanza de las instituciones emanadas del pueblo y establecidas en su propio beneficio, con el objeto de que sean conocidas por la comunidad y utilicen sus servicios.
- Asesoría jurídica a la comunidad en general a través de pláticas de orientación, conferencias y cursos, a efecto de que se conozcan los derechos y obligaciones de los ciudadanos y los mecanismos que procuran su respeto, asimismo desahogar consultas jurídicas y en cada problema en concreto lo resuelve o canaliza a las autoridades correspondientes, explicando a los interesados el fenómeno que les afecta.
- Representación judicial o administrativa cuando se afecten los intereses legales de los menores, los ancianos, los minusválidos o cuando se atenté contra la seguridad o integridad de la familia.

- Supervisar a través de los consejos locales de tutela las funciones que desempeñan los tutores y curadores.
- Su actividad la ha convertido en un órgano especializado en derecho familiar por lo que con frecuencia interviene en juicios relativos a alimentos, adopción de menores o incapacitados, rectificación de actas, divorcios, maltratos a menores y en general en todos los problemas inherentes a la familia.

Esto le ha permitido realizar estudios específicos sobre la materia y estableciendo a nivel nacional la unificación de criterios sobre tópicos de interés en la legislación familiar.

Por otra parte, ha promovido la creación de juzgados en materia familiar y las reformas y adiciones relacionadas con la materia.

Así mismo, con el fin de descentralizar los servicios de asistencia jurídica, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, cuenta con una oficina de asesoría y divulgación en los centros familiares, de desarrollo de la comunidad de bienestar social y urbano; a través de ellas se prestan los servicios de asistencia jurídica.

Es importante mencionar que en cumplimiento a la política del Ejecutivo Federal de descentralizar los servicios que presta la administración pública, actualmente existen en las treinta y un entidades federativas de nuestra República, Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia dependientes de los DIF estatales; y en un número importante de municipios de los estados, otorgando sus servicios igualmente a los que opera la procuraduría del DIF nacional.

La comunicación entre el DIF nacional y los DIF estatales se realiza a través de una oficina de enlace y despacho foráneo, que coordina la prestación de los servicios que al sistema competen en el área jurídica, social y familiar.

La oficina de centros especializados, con sede en las casas cuna del DIF, se encarga de estudiar en forma integral la problemática de los menores albergados en esas instituciones y en las casas hogar; procurando resolver su situación a la mayor brevedad posible, con objeto de reintegrarlos al núcleo familiar, ya sea en el propio o a través de la adopción.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia, a través de su oficina de control de los consejos locales de tutela, opera estos organismos con el objeto de que esta función se ejerza como una forma de vida por parte de los tutores.

La tutela es la institución jurídica que tiene por objeto la guarda de la persona y de los bienes que no estando sujetos a la patria potestad, tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda para gobernarse a si mismo. La tutela puede tener también por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales señalados por la ley.

En su ejercicio deberá cuidarse perfectamente de la persona sujeta de los incapacitados y estará en cuanto a la guarda y educación de los menores a las modalidades establecida por la ley.

De conformidad con el convenio de colaboración interinstitucional celebrado por la Presidente del Patronato y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en 1979 se otorgó al DIF la facultad de designar a los integrantes de los consejos locales de tutela.

Los consejos locales de tutela como auxiliares de la administración de justicia, son un órgano de vigilancia y de información que tienen entre otras obligaciones las siguientes :

- Formar y remitir a los jueces de lo familiar una lista de las personas de la localidad que por su aptitud legal y moral pueden desempeñar la tutela, para de que entre ellos se nombren los tutores y curadores, en los casos en que esta facultad corresponda al juez.
- Velar por que los tutores cumplan sus deberes, especialmente en lo que se refiere a la educación de los menores, dando aviso al juez de lo familiar de las faltas u omisiones.
- Avisar al juez de lo familiar cuando tenga conocimiento de que los bienes de un incapaz están en peligro, a fin de que dicte las medidas correspondientes.
- Vigilar el registro de tutelas, a fin de que sea llevado en debida forma.

En el área de servicio social, se planea, organiza, dirige, controla y coordina la ejecución de los programas de protección y asistencia social a las familias y a los menores en desamparo y con características de marginación.

Esta área de asistencia social jurídica la conforman las coordinaciones técnicas de investigación familiar y la de readaptación social. La primera cuenta con las sesiones de integración social, coordinación de internados y DIF PREMAM, que es el programa de prevención del maltrato a menores, la segunda coordinación técnica, cuenta con las sesiones de prevención y orientación psicológica, libertad vigilada y bolsa de trabajo.

La oficina de integración familiar, ofrece sus servicios de protección y auxilio a los menores maltratados, huérfanos o abandonados, a través de acciones que contribuyen a su bienestar y su integración social.

Su sección de integración social cuenta con un programa con sistema en coadyuvar en la protección de los menores en estado de abandono, desamparo o que sufren problemas

de salud y de conducta, mediante actividades dirigidas a orientar a la familia respecto de la importancia del núcleo familiar para el sano crecimiento de la personalidad del menor.

Su sección de coordinación de internados proporciona atención a los menores que se encuentren en condiciones de desamparo, ya sea por abandono u orfandad colocándolos en las instituciones adecuadas para su custodia y educación, procurando su integración a la familia.

En la sección DIF PREMAM, se atiende a los menores de edad que son víctimas de maltrato por parte de sus padres tutores o custodios. El Programa de Prevención al Maltrato del Menor tiene como objeto general, coadyuvar a la detención, protección, investigación y prevención de la problemática del menor sujeto a malos tratos, a través de brindarle asistencia jurídica, médica y social en caso necesario.

En el mes de mayo de 1983, se instaló el consejo consultivo para el manejo de las acciones en beneficio del menor maltratado. A partir de esta fecha, la atención a los menores víctimas de maltrato por quienes son responsables de su cuidado y educación, se hace también a través de la coordinación y colaboración de dependencias de la administración pública, así como de organismos de los sectores social y privado, interesados en esta problemática.

Así mismo, a través del Instituto Nacional de Salud Mental, se realiza la investigación científica de las causas, el tratamiento y la prevención de las alteraciones de la salud en los niños y jóvenes, incluyendo la atención a mayores, cuando son agresores de sus propios hijos.

La sección de orientación y prevención psicológica, proporciona servicios de evaluación, diagnóstico y orientación psicológica a la población que atiende el sistema en

problemas de aprendizaje, disfunción orgánica, emocionales y de personalidad, así como lo estudios que en este ámbito les solicite la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

El programa de prevención de fármaco-dependencia está dirigido a proporcionar servicios de prevención y orientación a grupos dentro del ámbito de influencia del sistema, impartiendo pláticas a menores, adolescentes, padres de familia, maestros y a todos los que se presentan voluntariamente a solicitar orientación. El programa de libertad vigilada se creó en 1975, de conformidad con un convenio celebrado entre la Secretaría de Gobernación y el entonces Instituto Nacional de Protección a la Infancia, para el tratamiento social de los menores infractores que gozan de la medida cautelar de la libertad vigilada.

Con fecha 25 de agosto de 1981, se publicó en el Diario Oficial, el convenio de colaboración interinstitucional relativo al consejo tutelar para menores infractores del Distrito Federal que celebraron por una parte el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y por la otra la Secretaría de Gobernación; cuyo objetivo general es el de contribuir a la readaptación social de los menores sujetos a la medida cautelar de libertad vigilada, la libertad vigilada del menor infractor tiene una duración aproximada de tres a seis meses, durante este lapso la trabajadora social, llevará a cabo su plan propuesto, correspondiendo la libertad, cuando el comportamiento y colaboración del menor y la familia haya sido positivo.

Los servicios que hasta la fecha se han proporcionado a los menores infractores y sus familias son:

- Estudios psicológicos.
- Empleos a través de bolsa de trabajo.
- Asistencia social a menores maltratados y abandonados.
- Asesoría jurídica en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.

La sección bolsa de trabajo tiene como actividades específicas, la de localizar y canalizar a las empresas que ofrezcan empleos a los usuarios del servicio, para elevar su nivel de vida, orientándolos y motivándolos para obtener el beneficio económico indispensable y vivir en una familia integrada.

Por lo anterior, puedo resumir que la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia:

- 1.- Es una autoridad administrativa que depende por ende del Poder Ejecutivo.
- 2.- Brinda los servicios de asistencia jurídica y de orientación social, preferentemente a menores, ancianos y minusválidos sin recursos.
- 3.- Dentro del servicio de orientación propicia la divulgación y enseñanza de las instituciones gubernamentales establecidas en su propio beneficio a efecto de que utilicen sus servicios.
- 4.- Busca la conciliación de los intereses de los integrantes del núcleo integral.
- 5.- Brinda representación judicial y administrativa cuando se afecten los intereses legales de los menores, ancianos, minusválidos o cuando se atente contra la seguridad o integridad familiar.
- 6.- Por su actividad se ha convertido en un órgano especializado en derecho familiar.



**4.5.6.- RESULTADOS OBTENIDOS ANUALMENTE POR LA  
PROCURADURIA DE LA DEFENSA DEL MENOR Y LA  
FAMILIA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**ASUNTOS ATENDIDOS**

<b>Año</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Totales de 4 Años.</b>
Asesoría	21,230	1,100	1,029	1,086	24,445
Juicios	211,475	4,197	4,354	4,939	224,965
Intervención en Audiencias	242	4,797	6,707	8,056	19,802
Convenios	356,070	7,107	7,812	10,620	381,609
Canalizaciones	64,369	11,877	15,154	10,291	101,691
Pláticas	160,242	119,200	166,536	178,003	623,981
Apoyo a Menores y Trámites de Adopción	4,260	15,649	6,951	7,181	34,041
<b>Total Anual *</b>	<b>817,888</b>	<b>163,927</b>	<b>208,543</b>	<b>220,176</b>	<b>1,410,534</b>

Fuente :

- Informe de la Dirección de Organización, Programación y Presupuesto, Subdirección de Informática del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia de 1991 a 1994.

## 4.6.- LA PROCURADURIA SOCIAL

### 4.6.1.- ANTECEDENTES Y MOTIVOS DE SU CREACION.

Procederé a continuación a estudiar y analizar a la Procuraduría Social del Distrito Federal, institución que tiende a coadyuvar a una mejor procuración de justicia en el ámbito administrativo, la cual se crea por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal.<sup>85</sup>

Podemos encontrar entre los antecedentes mediatos de esta Procuraduría la figura que se conoce con el nombre de OMBUDSMAN, llamado así " por su origen sueco de principios del siglo XIX, denominado en diversos países de diversa manera, defensor del pueblo en España, promotor de la justicia en Portugal, médiateur o intercesor en Francia",<sup>86</sup> como lo hemos señalado ampliamente en el apartado respectivo, con el objetivo de utilizar esta institución de referencia, señalaremos que el surgimiento del Ombudsman sueco tuvo las siguientes características fundamentales:

Su función de vigilante o supervisor de los actos y del desempeño de las autoridades administrativas y la protección de los derechos ciudadanos su coexistencia con un sistema de recursos y tribunales administrativos, la ausencia de un poder coercitivo para poder llevar así a cabo el cumplimiento de sus determinaciones, encontrando por consiguiente que la base de su respetabilidad proviene de una autoridad moral y, la utilización o el apoyo de la publicidad para el cumplimiento de sus determinaciones.

---

<sup>85</sup>Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989, por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal

<sup>86</sup>González Ibarra Juan de Dios. La Procuraduría Social del Distrito Federal. El Ombudsman Administrativo, Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1993, página, 13

En base a lo anterior y en la medida de la seriedad y la utilidad que esta nueva institución representaba, al igual que el causante y acelerado crecimiento del aparato burocrático, y el alejamiento de gobernantes y gobernados, ocasionaron el surgimiento e instauración de organismos e instituciones similares con finalidades semejantes. Así en Finlandia nace esta figura del Ombudsman en 1919 y es en 1933 donde se define y asume las atribuciones de instrumento de control de los actos de la administración pública central, la administración pública local, la iglesia luterana, los tribunales de justicia y las fuerzas armadas. De esta manera esta institución puede presentar acusaciones formular amonestaciones e incluso solicitar a la Suprema Corte Administrativa la anulación de alguna decisión tomada, su titular es designado por el parlamento por un período de cuatro años.

En Francia en 1973, empieza a funcionar esta institución a través de la figura denominada el mediateur, cuyo titular es designado por un período de seis años, mediante decreto por el consejo de ministros. Le compete recibir las quejas del ciudadano de manera indirecta o por un conducto de un miembro de la asamblea nacional o del senado, es competente además para conocer de las quejas contra los organismos embestidos de una misión de servicio público en sus relaciones con los administrativos y no puede actuar de oficio.

En España, el inicio formal de la figura del defensor del pueblo, fue en el año de 1978 con la tarea de defender los derechos fundamentales del gobierno, supervisar la actividad de la administración y dando cuenta a las cortes generales, es independiente en sus funciones y no tiene dependencia jerárquica con el parlamento.

Bajo estos antecedentes, observamos el nacimiento de esta figura en el gobierno del Distrito Federal.

#### **4.6.2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA PROCURADURIA SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL**

Pretende atender con oportunidad y profesionalismo las inconformidades ciudadanas, cuando son originadas por actos irregulares de autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, así como orientarlas, canalizándolas hacia la dependencia o entidad correspondiente, cuando el motivo de su queja, no es de su propia competencia, constituye esto una tarea fundamental de la Procuraduría Social.

Así la Procuraduría Social es una institución gratuita al servicio del pueblo, dotada de independencia funcional, que coadyuva con el Jefe del Departamento del Distrito Federal para que, mediante las acciones de concertación y conciliación, resuelva diferencias entre la autoridad y el particular, conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad y oportunidad para mejorar la prestación de servicios públicos y concesionados a los particulares.

La conjugación de esas ideas tanto políticas como sociales de igual manera la determinación de crear una institución con los rangos primordiales del Ombudsman, se cristaliza en el acuerdo del entonces Jefe del Departamento del Distrito Federal Licenciado Manuel Camacho Solís, con fundamento en los artículos 1º, y 17, fracción III y 18 fracción VI de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y 4º del Reglamento Interior de la misma dependencia que al texto dice :

" Que la actividad de la Administración Pública del Distrito Federal es responder cada vez de manera más oportuna y eficaz, eficiente tanto en la atención de asuntos que le plantean los particulares como la prestación de servicios públicos.

Que es fundamental satisfacer la demanda de la población del Distrito Federal en el sentido de recibir una mejor y más expedita, y eficiente atención por parte de los servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, con motivo de la gestión de sus trámites como usuarios y beneficiarios de servicios públicos.

Que además de las trascendentes funciones que la legislación a contenido a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en materia de promoción y gestoría a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana en múltiples formas de interrelación entre la comunidad y las autoridades a la contraloría general del departamento en materia de responsabilidad de servidores públicos, así como al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en cuanto a los medios legales de impugnación fue necesario establecer otros mecanismos que garanticen una mejor atención de las demandas individuales y colectivas de beneficio público y social.

Que con ese propósito resulta conveniente contar con una vía expedita gratuita y sin formalidades procedimentales, y a la vez no constituyan una instancia ejecutiva ni jurisdiccional.

Que sin perjuicio de los diversos recursos e instancias jurídicas que pueden utilizar los particulares en defensa de sus intereses, así como presentar quejas e inconformidades, además de obtener la orientación e información que requieran " .<sup>87</sup>

En base a lo anterior se establece esta procuraduría como un organismo de control de la administración pública del Departamento del Distrito Federal, con el objeto de lograr que las relaciones de dicha administración con los ciudadanos sean óptimas, normalizando y regulando la atención a la ciudadanía, y que ésta acepte el cumplimiento de las reglas administrativas, de esta manera se pretende lograr la modernización de la administración pública y la mejor aplicación de los derechos humanos.

Esta procuraduría no tiene coercibilidad desde el punto de vista de la legalidad formal, si no que tiene el cumplimiento de sus sugerencias y dictámenes a base de una autoridad moral y en la independencia funcional, esto significa que no se encuentra bajo ninguna relación jurídica de alguno de los órganos de la administración pública, ante los que va a intervenir, por lo que sus sugerencias son de carácter moral, tendiente a producir una ascendencia en las estructuras y la sociedad en su conjunto.

---

<sup>87</sup>Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989, por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, página. 23

### **4.6.3.- FUNCIONES Y ATRIBUCIONES**

Las funciones de la Procuraduría son las siguientes :

- I. Recibir las quejas e inconformidades sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, que presenten los particulares, cuando no puedan recurrirlos, o desconozcan sus razones y fundamentos, o si se hubiere demorado la respuesta a una petición;
- II. Recibir quejas e inconformidades sobre irregularidades en la prestación de servicios públicos, a cargo del Departamento del Distrito Federal y de las entidades sectorizadas, así como de los que por virtud de concesión o autorización presten los particulares;
- III. Transmitir las quejas y las inconformidades recibidas a las áreas, unidades administrativas y órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal y, en su caso, ante las entidades sectorizadas del mismo, y verificar su tramitación para que las mismas sean oportunamente atendidas;
- IV. Turnar a la Contraloría General del Departamento del Distrito Federal las quejas o denuncias que sean de su conocimiento que impliquen una responsabilidad a los servidores públicos en los términos de la legislación aplicable, informando de ello al interesado.
- V. Realizar o solicitar las investigaciones necesarias para cumplir su objetivo, en relación a las quejas e inconformidades que se le presenten y sean procedentes en los términos de este acuerdo.<sup>88</sup>
- VI. Emitir recomendaciones que tiendan a conciliar la diferencia entre autoridades o prestadores de servicio del departamento y los particulares, con motivo de las quejas e inconformidades que éstos últimos presenten, conforme al presente acuerdo;
- VII. Formular sugerencias y recomendaciones debidamente motivadas y fundadas, a las áreas unidades y organismos desconcentrados del departamento, así como a las entidades sectorizadas de éste, en relación a las quejas o inconformidades de que conozca o investigue; así como con el propósito de simplificar procedimientos, regular actividades, mejorar la prestación de los servicios y elevar la eficiencia de los servicios públicos;
- VIII. Presentar al Jefe del Departamento del Distrito Federal informes periódicos sobre asuntos tramitados y pendientes, de sus gestiones e investigaciones y de las recomendaciones formuladas en el ejercicio de sus

---

<sup>88</sup>Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989. Op. Cit. páginas. 23-24

funciones, mismos que se publicaran en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

Es necesario mencionar que no debe confundirse entre funciones y facultades de la Procuraduría Social del Distrito Federal, sus facultades en general son tuteladoras de los derechos del ciudadano y del control administrativo, siendo:

- a) Facultad para solicitar a la autoridad, congruente a su función de atención de quejas en inconformidades de los particulares, la Procuraduría Social tiene el derecho para solicitar a la autoridad denunciada, un informe sobre los hechos materia de la queja, a fin de estar en posibilidad de sugerir la solución respectiva.
- b) Facultad indagatoria o de investigación en ejercicio de esta facultad, la Procuraduría Social, puede hacerse presente ante los órganos administrativos y realizar una investigación, recabando la información y documentos relativos a la queja expuesta; para el caso de que la autoridad responsable se negare a proporcionar la información o documentos relativos, la Procuraduría Social, podrá dirigirse al superior jerárquico para obtener lo solicitado, pudiendo llegar incluso hasta el titular de la entidad.
- c) Esta facultad indagatoria, también se extiende al ámbito de los particulares que se encuentren al amparo de una concesión, prestando un servicio público, a efecto de lograr en una forma directa que se respeten los derechos de los usuarios, dicha investigación se lleva a cabo, sin menoscabo de las garantías de audiencia y de seguridad jurídica que le asisten al particular prestador del servicio.
- d) Publicar las recomendaciones, como un medio de presión moral para que el funcionario acate dicha sugerencia, lo cual a nuestro juicio esto no siempre ha sido así.

#### **4.6.4.- SU ORGANIZACION Y ESTRUCTURA ORGANICA EN BASE AL MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA PROCURADURIA SOCIAL DE EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL**

Observamos que la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, tiene por objeto :

1. Ser una instancia gratuita coadyuvante del Jefe del Departamento de Distrito Federal, a la que pueden acudir los particulares para lograr que los actos administrativos de las autoridades dependientes del propio

departamento y la prestación de los servicios públicos a cargo del mismo y de las entidades paraestatales sectorizadas a él, se realicen conforme a los principios de legalidad, eficiencia, honestidad, y oportunidad.

II. Elaborar estudios y realizar investigaciones con el propósito de recomendar la simplificación de procedimientos, reglamentar actividades o dejar sin efecto las que resulten innecesarias, mejorar la prestación de los servicios y elevar las actividades de los servidores públicos.

III. Orientar, informar y asesorar a los poseedores o adquirientes de viviendas de interés social en todo aquello que se refiera a la celebración de actos jurídicos o contratos para obtener su adquisición y a la administración del inmueble en el caso de condominios de carácter vecinal, cuando ésta corresponda a los condóminos pudiendo designar de entre ellos, a falta de acuerdo de los mismos, al responsable de la administración, cuyo cargo no podrá exceder de tres años; así como, en general, procurar el cumplimiento de la Ley Sobre el Régimen de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal además de las disposiciones aplicables en esta materia.

IV. Intervenir en todos aquellos asuntos de interés social, particularmente de carácter colectivo, que le encomiende el titular del Departamento del Distrito Federal.

V. En general, facilitar a los ciudadanos una vía expedita y sin formalidades para lograr la solución de sus problemas ante la administración pública del Distrito Federal.

En base a lo anterior, se puede resumir que la Procuraduría Social del Distrito Federal:

- Es una autoridad administrativa dependiente del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- Es una institución coadyuvante de las acciones del Departamento del Distrito Federal y tuteladora de los derechos de los ciudadanos.
- Sus acciones se rigen por los principios de legalidad, eficiencia, honestidad, oportunidad e informalidad procedimental.



- Se constituye como un órgano de control de la legalidad de los actos de la administración pública del Departamento del Distrito Federal.
- Utiliza la concertación y la conciliación preferentemente, para resolver las diferencias entre la autoridad y el particular.
- Le compete la facultad indagatoria ante los órganos administrativos del Departamento del Distrito Federal, la cual se extiende al ámbito de los particulares que tengan una concesión de un servicio público, como consecuencia de inconformidades en su prestación.
- Brinda asesoría jurídica a quienes lo soliciten, cuando este servicio no corresponda en forma expresa a otra autoridad del Departamento del Distrito Federal.

**5.- RESULTADOS OBTENIDOS POR LA PROCURADURIA SOCIAL**

**ASUNTOS ATENDIDOS**

	1989	1990	1991	1992	1993	*1994
<b>* Programas Generales de Protección Ciudadana</b>						
a) Quejas individuales.	993	4,324	4,734	5,318	5,003	
b) Quejas colectivas.		388	685	1,049	1,245	22,456
<b>* Programas Específicos de Protección Ciudadana</b>						
a) Apoyo al conductor.		1,718	2,890	2,207	1,120	
b) Juzgados cívicos.			872	2,904	4,777	
c) Apoyo al indígena			346	579	707	
<b>* Programa de Mejoría en la Convivencia Vecinal.</b>						
a) Apoyo al condominio		11,233	19,095	25,843	26,411	29,578

	1989	1990	1991	1992	1993	*1994
<b>* Programas para Agilizar la Función Pública.</b>						
a) Regionalización.			931	3,660	4,351	
b) Unidades móviles.			2,158	2,727	3,602	
c) Propuestas de modernización.		3	6	9	8	
<b>* Programas de Asesoría.</b>						
a) Orientaciones jurídicas, sociales y administrativas	5,133	4,576	6,671	9,551	10,451	13,920
b) Programas de coparticipación ciudadana.		19	10	3	4	
<b>TOTALES</b>	6,126	22,239	36,224	50,532	54,065	65,954

\* Los datos correspondientes al segundo semestre del año de 1994, se estimaron en base a los asuntos atendidos en el primer semestre, en virtud de que la institución manifestó el año tenerlos por cambio de administración.

Fuente:

- Procuraduría Social de D.F. informe anual de actividades 1993.
- Armonía Social Procuraduría Social del D.F., México, 1994.
- Gaceta Oficial del departamento del Distrito Federal, de fecha 1º de agosto de 1994, Tomo II N°. 270.

Quisiera manifestar que con la finalidad de poder contar con un elemento adicional para valorar si con la creación y operatividad de las procuradurías materia de la presente investigación, disminuyó consecuentemente el número de juicios que en promedio venía atendiendo el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y proceder en su caso a afirmar que dichas procuradurías habían significado una tendencia sustitutiva al órgano jurisdiccional, procedí, como ya lo manifesté anteriormente, por una parte señalar el número de asuntos atendidos anualmente por cada una de ellas, dandonos como resultado un incremento cuantitativo más o menos homogéneo. Por otra parte a continuación señalaré el número de asuntos que en forma anual a conocido el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con dicha finalidad.

El resultado obtenido, es que en los años de operatividad de las procuradurías materia de la presente investigación, el Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal, salvo lo años de 1989 y 1992 atendió un número de asuntos menor que el año inmediato anterior, obteniendo un incremento más o menos homogéneo de asuntos atendidos, lo cual me permite concluir que las procuradurías materia del presente análisis no han significado un sustitutivo de los órganos jurisdiccionales en Distrito Federal.

#### 4.7.- RESULTADOS OBTENIDOS POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Cantidad de juicios por materia atendidos por el Tribunal Superior de Justicia por año, de acuerdo con los informes de labores de los años de 1980 a 1993, según los anales de jurisprudencia editados por dicho tribunal.

##### ASUNTOS ATENDIDOS

Año	Total de Asuntos que ingresaron anualmente	Juicios Civiles	Juicios Familiares	Causas Penales	Juzgados de Paz	Juzgados de Arrendamiento	Juicios Concursales	Inmatriculación Judicial
1980	1091993	755142	148949	44925	145977			
1981	345,995	177,571	74,474	20,962	72,988			
1982	251,269	190,727	35,761	7,229	17,552			
1983	286,050	217,852	36,458	12,003	19,737			
1984	267,573	197,995	37,590	13,627	18,361			
1985	126,251	48,165	25,845	11,937	27,211	40,304		
1986	146,661	38,907	32,985	11,544	32,715	63,225		
1987	163,980	38,425	33,369	12,315	32,481	47,390		
1988	172,620	41,500	34,650	13,500	31,440	51,482	48	
1989	131,300	53,639	34,447	12,950	28,440	62,733	56	
1990	199,348	59,062	35,650	14,311	30,798	59,527	111	

Año	Total de Asuntos que ingresaron anualmente	Juicios Civiles	Juicios Familiares	Causas Penales	Juzgados de Paz	Juzgados de Arrendamiento	Juicios Concursales	Inmatriculación Judicial
1991	206,225	69,094	37,461	14,368	20,660	52,063	150	2,464
1992	188,182	86,476	39,559	13,018	28,378	45,591	147	3,391
1993	215,554	85,611	41,663	11,824	29,521	42,134	204	4,444
1994	222,554	86,611	42,663	12,824	30,521	44,134	357	5,444

Fuente:

- Publicaciones Especiales de Anales de Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

**4.8.- RESUMEN DE LOS ASUNTOS ATENDIDOS POR LAS PROCURADURIAS MATERIA DE LA PRESENTE INVESTIGACION**

<b>Procuraduría</b>	<b>Totales</b>
Procuraduría Federal del Consumidor. ( Período comprendido de 1990 a 1994 )	96,433
Procuraduría Agraria. ( Período comprendido de 1992 a 1993 )	77,530
Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente. ( Período comprendido de 1992 a 1995 )	4,165
Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. ( Período comprendido de 1991 a 1994 )	2,281,068
Procuraduría Social. ( Período comprendido de 1980 a 1994 )	235,140

**Gran Total : 2,694,336**

## CONCLUSIONES

---

1. Es a partir del México independiente en donde encuentro a las primeras autoridades abocadas a la procuración de justicia, a través de la figura del fiscal, para asuntos de carácter civil y penal los cuales podrían ser sujetos del juicio de residencia.
2. En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se incorpora a la figura del fiscal dentro del Poder Judicial, situación que prevaleció hasta el año de 1900, mediante reforma constitucional a los artículos 91 y 96, creándose con ello la figura del Procurador General de la República, dependiente del Ejecutivo.
3. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, configura al Ministerio Público actual, encomendándole fundamentalmente la función persecutoria e investigadora de los delitos, contando para ello con el auxilio de la policía judicial atribuyéndole como consecuencia, características definitivas como titular de la acción penal.
4. En la Procuraduría de Pobres del estado de San Luis Potosí de 1847, encontramos a la primera institución específica para procurar justicia, respecto de actos realizados por autoridades, judiciales, administrativas y militares.
5. La Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos del 28 de septiembre de 1821, a mi juicio, es un precedente en cuanto a un órgano cabeza de sector y coordinador de todas las instituciones abocadas a la procuración e impartición de justicia.
6. Históricamente las instituciones creadas para procurar justicia, se originaron en los Estados de la República y posteriormente se han implementado a nivel federal y en el Distrito Federal.



7. A partir de las dos últimas décadas encontramos una tendencia creciente de instituciones dedicadas a la procuración de justicia, tanto a nivel federal como del fuero común para el Distrito Federal, en ciertas materias específicas, como una respuesta del estado al gran reclamo social de impartición de justicia.
8. Las Procuradurías materia de la presente investigación son instituciones creadas ex profeso para procurar justicia en ciertas materias específicas, con naturaleza jurídica, funciones, facultades, procedimientos y resoluciones diferentes, y que se encuentran desarticuladas entre sí.

En tal virtud, estimo necesario la creación de un ente coordinador de todas las instituciones dedicadas a procurar justicia, como cabeza de sector, que emita las políticas y directrices en esta materia, pudiendo ser la misma Procuraduría General de la República, para el caso de las federales, debiendo para ello estar divididas por especialidades, correspondiéndole a las Procuradurías Generales de los Estados en los casos de las del fuero común.

9. Estadísticamente he comprobado que a pesar del número tan importante de asuntos que han atendido las Procuradurías, materia de este estudio en el Distrito Federal, éstas no representan una instancia sustitutiva de los órganos jurisdiccionales.
10. En base al análisis histórico que he realizado de las instituciones abocadas a procurar justicia tanto a nivel federal como del fuero común, me permite afirmar que la función de administrar justicia, en un sentido amplio, es una función que realiza más el Poder Ejecutivo que el Judicial.
11. Considerando que las instituciones dedicadas a procurar justicia dependen del Poder Ejecutivo sea federal o del fuero común, estimo necesario se les dote de autonomía e independencia para garantizar su debido funcionamiento.

12. Las Procuradurías materia de la presente investigación representan un medio alternativo y substitutivo para que el estado cumpla con su función de procurar e impartir justicia, en virtud de su incapacidad para hacerlo íntegramente a través de los órganos jurisdiccionales.
13. Tomando en consideración que la función del arbitraje le compete a algunas instituciones dedicadas a procurar justicia, como son las Procuradurías del Consumidor y la Agraria, estimo necesario su debida reglamentación.
14. Las Funciones que desempeñan las instituciones creadas ex profeso para procurar justicia, en términos generales brindan un servicio de asesoría y en algunos casos de patrocinio a los gobernados, respecto de problemas que les atañen, sin embargo considero fundamental que dicho servicio se amplíe con características preventivas, esto es que el ciudadano, antes de la realización de un acto jurídico pueda conocer con antelación la forma que jurídicamente requiere, con ello se evitarían problemas o litigios a futuro. Para ello sería necesario, hacer las reformas a los ordenamientos respectivos.

## 6.- BIBLIOGRAFIA

---

### 6.1.- OBRAS

- ◆ Arellano García Carlos, Teoría General del Proceso, Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1992.
- ◆ Becerra Bautista José, El Proceso Civil en México, Décimo Cuarta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1992.
- ◆ Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal, Volumen II, Cárdenas Editor y Distribuidores, México, 1969.
- ◆ Casasola Gustavo S., La Procuración de Justicia en México, Testimonio Gráfico 1900-1992, Editorial Gustavo Casasola S. A. de C. V., México, 1992.
- ◆ Castro Juventino V., La Procuración de la Justicia Federal, Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1993.
- ◆ Congreso Constituyente 1856-1857, Francisco Zarco, Secretaría de Gobernación, México, 1979.
- ◆ Chioventa José, Principios del Procedimiento Civil, Tomo I, Editorial Edapsa, Madrid, 1987.
- ◆ Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, Segunda Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1983.
- ◆ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Trigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1993.
- ◆ González Bustamante Juan José, Principios del Derecho Procesal Mexicano, Editorial Porrúa S. A., México, 1959.
- ◆ González Ibarra Juan de Dios, La Procuraduría Social del Distrito Federal, El Ombudsman Administrativo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993.
- ◆ Herrera Pérez Agustín, Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Editorial Carsa S. A., Segunda Edición, México, 1992.
- ◆ Laubadére André De, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Temis Librería, Bogotá Colombia, 1984.

- ◆ Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1988.
- ◆ Rivera Silva Manuel, El Procedimiento Penal, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1989.
- ◆ Salomón Delgado Luis Ernesto, El Ombudsman, Editorial Universidad de Guadalajara, México, 1992.
- ◆ Silva Silva Jorge Alberto, Derecho Procesal Penal, Editorial Harla, México, 1990.
- ◆ Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1985.
- ◆ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésima Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1987.
- ◆ Venegas Alvarez Sonia, Origen y Devenir del Ombudsman, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

## **6.2.-VARIOS AUTORES**

- ◆ Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- ◆ Derechos Humanos, Documentos y Testimonios de Cinco Siglos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- ◆ Fix Zamudio Héctor, Et. Al., Anuario Jurídico, Volumen VII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980
- ◆ Historia de la Procuraduría General de la República, Apuntes y Documentos, Et. Al., Procuraduría General de la República, México, 1987.
- ◆ Obra Jurídica Mexicana, Et. Al. Procuraduría General de la República y Gobierno del Estado de Guerrero, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.
- ◆ Ovalle Fabela José , Et. Al., Problemas de la Administración de Justicia en México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1982.
- ◆ Pina Rafael De, Et. Al., Instituciones de Derecho Procesal Civil, Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1984.

## **6.3.-DOCUMENTOS OFICIALES**

- ◆ Derechos del Pueblo Mexicano Los, México a través de sus Constituciones, Tomo VI, Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1978.

- ◆ Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, Poder Ejecutivo Federal, México 1990.
- ◆ Solidaridad, Programa Nacional De, Objetivos, Estrategias, Operaciones, Gobierno de la República, Palacio Nacional, México, 1985.

#### **6.4.-DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

- ◆ Cabanellas Guillermo, Diccionario de Derecho Usual, Volumen III, Segunda Edición, Ediciones Arayú, Buenos Aires Argentina, 1976.
- ◆ Díaz de León Marco Antonio, Diccionario de Derecho Procesal Penal, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1989.
- ◆ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Espasa - Calpe S. A., Madrid, 1984.
- ◆ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I-A, Diskill S.A., Buenos Aires Argentina, 1979.
- ◆ Pina Rafael De, Et. Al., Diccionario de Derecho, Décimo Tercera Edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1985.
- ◆ Pallares Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, Vigésima Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991.
- ◆ Ovalle Fabela José, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa S. A., México, 1987.

#### **6.5.-REVISTAS**

- ◆ Crimínalía Revista, Año XXVII, Número 5, 31 de mayo 1961, México.
- ◆ Organo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Cuarta Epoca, Número 44 enero - marzo, México, 1964.
- ◆ Memoria del Congreso Internacional, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1992.

#### **6.6.-ACUERDOS**

- ◆ Acuerdo del Municipio de Colima, mediante el cual se crea la Procuraduría de Vecinos de Colima.
- ◆ Acuerdo del Municipio de Querétaro, mediante el cual se crea la Defensoría de los Derechos de los Vecinos.

- ◆ Acuerdo por el cual se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.
- ◆ Acuerdo mediante el cual se crea la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

### **6.7.-DIARIOS OFICIALES**

- ◆ Diario Oficial del Estado de Nuevo León, mediante el cual se crea la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos.
- ◆ Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se crea la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.
- ◆ Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Tomo II.
- ◆ Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se crea la Procuraduría Federal del Consumidor.
- ◆ Diario Oficial de la Federación, mediante el cual se publica la creación de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- ◆ Periódico Oficial del Estado de Guerrero, por el que se crea la Procuraduría Social de la Montaña.

### **6.8.- LEGISLACION**

- ◆ Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- ◆ Código Civil para el Distrito Federal
- ◆ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- ◆ Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes
- ◆ Ley de la Defensoría de Oficio Federal
- ◆ Reglamento de la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca de Juárez..
- ◆ Reglamento de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el Distrito Federal.
- ◆ Reglamento de los Derechos de los Vecinos de Querétaro.