

172  
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**LA DESIGNACION DE LOS SUBPROCURADORES  
GENERALES DE LA REPUBLICA POR EL EJECUTIVO  
FEDERAL  
PROBLEMATICA LEGAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**HUGO MELCHOR GOMEZ PEREZ**

ASESOR: LIC. ENRIQUE CABRERA CORTES

MEXICO

1998

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

258564



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.

**CON EL AGRADECIMIENTO A DIOS  
POR ILUMINARME PROFESIONALMENTE,  
Y HABERME DEJADO LLEGAR HASTA  
ESTE MOMENTO.**

**A MI FAMILIA, ESPOSA E HIJOS,  
POR ESTAR CONMIGO, HOY Y  
SIEMPRE.**

**A MIS PADRES, HERMANAS,  
A LA FAMILIA BERDEJO, Y A  
TODOS MIS AMIGOS Y SERES  
QUERIDOS POR TODO SU  
APOYO Y POR CREER EN MI.**

## INTRODUCCIÓN

La procuración de la justicia federal, es una de las grandes preocupaciones por el Gobierno de México. El notorio y alarmante incremento de los niveles delictivos, siendo el narcotráfico y sus actividades conexas como el lavado de dinero, uno de los más importantes, ha originado la necesidad imperiosa de modernizar e implementar los mecanismos jurídicos que permitan presentar una fuerte resistencia a aquellos, dando inicio de este modo, a una feroz lucha contra la criminalidad.

En este rubro, debe resaltarse con toda justicia, la labor que ha venido desempeñando la Procuraduría General de la República, a pesar de los hechos que le han restado cierta credibilidad. La Procuraduría General es una importante Institución Social y de buena fe, encargada de la lucha contra la delincuencia en materia federal.

Los mexicanos vivimos en una sociedad de avanzada tecnología, de comodidades, pero también estamos inmersos en una serie de problemas que se han convertido en amargas realidades, la grave inseguridad que existe casi en todo el país, el desarrollo rápido del narcotráfico, así como el lavado de dinero, y por supuesto los homicidios de todos conocidos, de afamados políticos y que aún no encuentran un claro resultado en su investigación, son legítimas inquietudes del pueblo de México. Es por ello que la Procuraduría General de la República, experimenta constantemente cambios en su estructura orgánica que le permitan estar cada día más modernizada y ofrecer una mejor batalla a la delincuencia.

Hay que estar seguros de que la verdadera procuración de la justicia federal debe tener cabida solamente en un clima de organización, modernidad y conciencia por todos aquellos quienes están encargados de impartirla, sin excepciones, pero con respeto a los derechos humanos.

Es por esto que el presente trabajo de investigación documental en forma de monografía, tiene por finalidad el destacar una interrogante jurídica y social, toda vez que el Procurador General de la República, que es nombrado por el Presidente con la aprobación del Senado, no cuenta con la libertad que se pensaría para designar a su vez a sus Subprocuradores Generales, servidores públicos que lo ayudarán en el desempeño de las distintas encomiendas conferidas por las leyes.

En el pasado, se pensaba que los Subprocuradores eran personas que sustituían al Procurador en caso de ausencias, sin embargo, hoy en día, su importancia va más allá hasta convertirse en verdaderos asesores jurídicos del Procurador.

Este trabajo de tesis estudia a esos altos servidores públicos, su función, su designación, que por cierto se considera obsoleta, así como el papel que revisten en la procuración de la Justicia Federal.

Se proponen cambios en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en materia de los Subprocuradores, mismos que permitirán una mejor organización administrativa de la dependencia, lo cual traerá consigo mejores resultados en la procuración de la Justicia Federal.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPITULO 1 LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO ASPECTOS GENERALES

	Página
1.1 La forma de Gobierno del Estado Mexicano	2
1.2 El Sistema Federal y la División de Poderes	7
1.3 La Soberanía de México un Derecho Fundamental	12
1.3.1 Importancia de la Soberanía Interna	16
1.3.2 La Soberanía Externa	17
1.4 La Constitución Política Vigente de nuestro País, instrumento regulador del Estado Mexicano	18
1.5 La Supremacía Constitucional	22

### CAPITULO 2 EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, RECTOR DEL ESTADO MEXICANO

2.1 La Composición del Poder Ejecutivo Federal	25
2.2 La Figura del Presidente de la República	27
2.2.1 Antecedentes del Presidencialismo	29
2.2.2 Importancia Jurídica y Social del Sistema Presidencial	34
2.3 Requisitos Constitucionales para ser Presidente de la República	36
2.4 Las Facultades y Obligaciones del Presidente según la Constitución Política Vigente	40
2.5 Los Secretarios de Despacho, Auxiliares del Ejecutivo Federal	44

**CAPITULO 3**  
**EL MINISTERIO PUBLICO**  
**GENERALIDADES**

3.1	Antecedentes del Ministerio Público	48
3.2	Marco Legal del Ministerio Público	59
3.3	Características del Ministerio Público	63
3.4	Principios Rectores del Ministerio Público	67
3.5	Facultades y Obligaciones Legales	72
3.6	Naturaleza Jurídica e Importancia Social	76

**CAPITULO 4**  
**LA DESIGNACIÓN DE LOS SUBPROCURADORES GENERALES**  
**DE LA REPÚBLICA POR EL EJECUTIVO FEDERAL**

4.1	La Figura del Procurador General de la República	82
4.1.1	Su Designación por el Ejecutivo Federal	87
4.1.2	Requisitos Legales para ser Procurador General	90
4.1.3	Sus Atribuciones	91
4.1.3.1	Jefe del Ministerio Público Federal	96
4.1.3.2	Otras Atribuciones Legales	99
4.2	La Procuraduría General de República, Estructura Orgánica	108
4.3	Los Subprocuradores Generales, Órganos Auxiliares del Procurados General de la República	110
4.4	Facultades del Ejecutivo Federal para designar a los Subprocuradores Generales de la República	115
4.5	Propuesta de posible reforma a la designación de los Subprocuradores Generales de la República	117

**CONCLUSIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

## **CAPITULO 1**

### **LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MEXICANO**

#### **ASPECTOS GENERALES**

## 1.1 LA FORMA DE GOBIERNO DEL ESTADO MEXICANO

De acuerdo a lo que establece el artículo 40 de la Constitución, vigente, la forma de gobierno de nuestra nación, es una república representativa, democrática y federal:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

El vocable "República", como lo señala el autor Felipe Tena Ramírez, ha tenido a través de los tiempos connotaciones muy diversas, desde aquella que engendró en la antigua Roma, donde se le entendía por "cosa pública", hasta la muy particular y concreta significación que le diera el autor Maquiavelo, al oponer conceptualmente la República a la Monarquía. Cabe decir que en este mismo sentido, el Constituyente de 1917 emplea el término República, como una forma de plasmar las experiencias, en ocasiones amargas, de nuestros gobiernos, creyendo fielmente que una forma de gobierno totalmente contrario a la Monarquía resultaría ideal para nuestro país.<sup>1</sup>

Puede decirse que un gobierno republicano, es aquel en que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino está sujeto a renovación periódica, mediante la expresión y sentir del pueblo, a diferencia del sistema monárquico donde el jefe del estado

---

(<sup>1</sup>) Derecho Constitucional Mexicano. 29 edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 87

permanece vitaliciamente en su encargo y lo trasmite por muerte o abdicación, mediante una sucesión de dinastías al miembro de la familia que corresponda por ley o costumbre.

El término "Democracia" fue empleado por Aristóteles, quien señalaba que el poder de mando o de gobierno de un Estado, podía residir en una sola persona, en una minoría o una mayoría, distinguiendo el gran pensador griego, formas de gobierno a las que llamaba puras y otras a las que denominaba impuras. De este modo, cuando el gobierno reside en un sólo individuo, tenemos la forma pura de la Monarquía, si ese individuo emplea el poder en favor de todos; pero si esa persona utiliza el poder en beneficio de sí mismo o de unos cuantos se daba la forma impura de gobierno.

Señalaba también el gran pensador que cuando el gobierno reside en una minoría, existía por ende una forma pura de la Aristocracia si ese poder era usado en beneficio de todos y la forma impura se daba, es decir, la Oligarquía, si el poder solo lo detentaban en beneficio de unos cuantos.

La Democracia era aquella forma de gobierno en la cual el poder lo detentaba la mayoría de la colectividad, esto es, una forma pura de la Democracia, pero, si el poder era usado sólo en favor de los desposeídos, se daba la Demagogia.

Según esta clasificación Aristotélica, nuestra Constitución consagra la forma pura de la Democracia, al establecer el artículo 40 un gobierno democrático, ya que todo poder público se instituye por el pueblo y para beneficio de este (art. 39).

Otra característica importante de nuestra forma de gobierno es la representatividad. Resulta indudable que a pesar que el pueblo de México es el titular del poder soberano y es también quien gobierna y dirige los destinos de este gran país, también resulta cierto que desde un punto de vista material, no todos los integrantes del pueblo mexicano llevamos a cabo los actos de gobierno, ya que ello resulta casi imposible. Surge entonces la necesidad de que el pueblo elija a las personas que habrán de llevar a cabo esos actos de gobierno que tiendan al beneficio de la sociedad, es decir, escoger a sus representantes.

La propia Constitución otorga el derecho a los ciudadanos mexicanos para que expresen su voluntad política y escojan a sus gobernantes mediante la figura del sufragio. El artículo 35 de la Ley fundamental, en sus fracciones I y II, determina la anterior prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para votar en las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Cabe agregar que este derecho sólo pertenece a los ciudadanos mexicanos, pese a las críticas que se han hecho en virtud de que para algunos restringe ese precepto un derecho fundamental y democrático.

Además de las características antes citadas, nuestra Constitución establece la forma de gobierno federal.

Esta característica es, según el propio Felipe Tena Ramírez, de suma importancia en nuestro régimen, "es por ella que tienen jurisdicción distinta, y casi siempre excluyente, los órganos centrales por una parte y los estados-miembros por

otra". Agrega que la distribución de facultades entre los dos órdenes (uno denominado federal y otro local o regional), es en sí misma de clara importancia para la vida del país, pues esa distribución resuelve el problema de las jurisdicciones, evitando la invasión de esferas.<sup>2</sup>

El Federalismo moderno debe gran parte de su éxito a los Estados Unidos, país en el cual vio sus primeros esbozos y después, su desarrollo pleno para después implantarse en otros países.

Desde su origen, las trece colonias inglesas que se establecieron en el litoral del Atlántico gozaron de suficiente libertad para manejarse cada una por separado de las demás, de acuerdo a sus inclinaciones o circunstancias. De este modo, las colonias instauradas en territorio americano quedaban supeditadas solamente al soberano inglés. Es así como el federalismo había nacido y pudo desarrollarse hasta la consumación de la independencia, por virtud de la concurrencia de dos fuerzas aparentemente desarticuladas, pero que guardaban gran relación, las colonias y su dependencia de la corona inglesa. Con el simple transcurso del tiempo, las colonias se vieron en el caso de unirse y fortalecer su unión a fin de presentar un frente común y vigoroso en su lucha contra Inglaterra. Las colonias utilizaron como arma contundente un instrumento que había forjado al constitucionalismo inglés, y que constituía en hacerse representar en la recaudación y la aplicación de los fondos públicos. Resulta curioso el señalar que la unificación de las colonias no constituía una finalidad en sí, sino una forma de desligarse

---

(<sup>2</sup>) *ibid.* p. 101

del yugo inglés; de allí que con mucha frecuencia prevaleciera el regionalismo sobre una unificación que al principio parecería algo transitorio y sin futuro.

Tiempo después, y antes del inicio de la independencia, movimiento armado que abarcó de 1775 hasta 1783, se reunió en Albany, en 1754, un congreso de representantes de las asambleas de las siete colonias. En él se presentó y adoptó el Plan de Unión de Albany, cuyo autor fue el propio Benjamín Franklin, primero y original programa de gobierno federal y punto de partida para elaboraciones posteriores. Nació de esta manera un nuevo sistema de gobierno basado en Estados libres, con un régimen interno propio, pero unidos por un pacto a un poder central.

Con el paso del tiempo, este sistema fue adoptado por Estados como Canadá, Brasil y México, éste último donde se ha criticado y a la vez alabado la imitación de ese sistema norteamericano implantado en suelo patrio en 1824.

El autor Felipe Tena Ramírez, hace una interesante diferenciación entre lo que es el Estado Federal, el Unitario y la Confederación de Estados. Señala que el Estado Unitario es aquel que posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o de gobierno propio. En el caso de 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 obliga de manera directa a los súbditos de los estados, sino que previamente debe mediar la aceptación del 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, sin embargo, si conservan para su gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central (el artículo 115 de la Carta Magna establece: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...", en relación directa con el artículo 40 del mismo ordenamiento fundamental que señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática; federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental")<sup>3</sup>. De lo anterior se desprende que una de las características fundamentales del sistema federal es la distribución de las dos grandes competencias concurrentes, por una parte aquellas facultades o atribuciones destinadas al poder central, ya que se trata del bien común de un país, y por otra, aquellas que se reservan para cada uno de los estados-miembros de la Federación cuando la materia sobre la que versan no es de importancia para todo el país. La distribución de ambas competencias esta dada, por lo general, por las Constituciones Políticas de los Estados y Leyes reglamentarias, en algunos casos.

## **1.2 EL SISTEMA FEDERAL Y LA DIVISIÓN DE PODERES**

El autor Paul Fauchille define al Estado Federal como "un organismo central independiente, con organización propia, y desde el punto de vista internacional absorbe a todos los Estados particulares que forman la asociación federal. Efectivamente, por efecto

---

(<sup>3</sup>) *ibid.* .p.p. 112 y 113

de esta asociación, aparte de voluntaria es permanente, el Estado Federal o federación de Estados se presenta externamente como un sujeto único de derecho internacional. Esta reunión supone la existencia de un pacto solemne y expreso que se traduce en una suerte de transferencia del ejercicio de la Soberanía externa de que esta dotado cada uno de sus componentes, para la constitución de un super Estado que asuma la representación soberana del conjunto, conservando ellos en el régimen de las relaciones internas, un grado mayor o menor de autonomía".<sup>4</sup>

Se señaló ya en el punto anterior que, este sistema de gobierno supone la existencia de una unión o pacto de Estados, los cuales conservan su autonomía en cuanto a su régimen interior, pero se obligan a través de ese pacto a un poder central denominado Federación, quien los organizará y coordinará en la esfera de lo relacionado al bien general del país.

El sistema federal fue adoptado en la Constitución de 1824 por primera vez, con la interrupción de la vigencia de las 7 leyes Constitucionales en 1836, las cuales impusieron un régimen de tipo centralista.

El artículo 124 de la Constitución establece por exclusión la competencia de los Estados, al señalar que lo no establecido para la Federación, se entenderá reservado para los Estados:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

---

(<sup>4</sup>) Traité de Droit International Public. Edit Justice, Paris, 1925, p. 46

Finalmente, y sobre este particular, cabría meditar en relación a la real autonomía que tienen los Estados que componen a la República Mexicana, y en este sentido comparar tal autonomía con aquella que tienen los Estados integrantes del vecino país del norte, estos cuentan con una soberanía Jurídicamente inviolable, tan es así, que los mismos pueden celebrar tratados internacionales con otros países, independientemente de la voluntad del gobierno central. Por otra parte, si los Estados Unidos celebran algún instrumento bilateral con otra nación, éste necesita el consentimiento de los Estados-Miembros de la Unión Americana para su aplicación.

En México sucede lo contrario, y esto no es algo nuevo; desde la implantación del sistema federal, el gobierno central ha acumulado el monopolio del poder y lo ha conferido a una sola persona la cual llega a ser casi un monarca. Por otra parte, debe resaltarse que la esfera de competencias federal y local muchas ocasiones se ve trastocada por el gobierno central el cual, argumentando un interés nacional, vulnera la competencia de los Estados. En resumen, existe una marcada diferencia entre la teoría y la práctica del sistema republicano en México.

La división de poderes en México, encuentra su fundamento legal en el artículo 49 de la Constitución que literalmente señala:

“El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades

extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La división de poderes, que es en sí una completa doctrina, no es meramente un conjunto de ideas bien estructuradas, pero el contrario, sus alcances van más allá, al convertirse en una Institución de tipo político que se ha desarrollado a lo largo de la historia.

El tema de la división de poderes preocupó a grandes pensadores como Aristóteles y llegó hasta el último Montesquieu, quienes dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta.

El inglés Locke afianzó la Teoría de la División de Poderes, y señalaba: “para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; por lo que podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto al resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado”.<sup>5</sup> Montesquieu señalaba al respecto que para que no se abusara del poder, resultaba preciso que, por razón de las cosas, el poder detuviera al poder. Posteriormente agregó el gran pensador político y francés: Cuando se concentran el poder Legislativo y el poder Ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de Magistrados, no hay

---

(<sup>5</sup>) Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 212.

libertad si el poder Judicial no está separado del poder Legislativo y del Ejecutivo...; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes".<sup>6</sup>

Resulta lógico el pensar que estos dos pensadores desarrollaran la teoría de la división de los poderes, ya que sus naciones habían experimentado el yugo oprimente de las monarquías absolutas, y por ello se revelaban contra tal forma de gobierno, concibiendo el hombre como un ser totalmente libre y que tenía todo el derecho de elegir su forma de gobierno.

La teoría de la división de los Poderes Soberanos llevó a Montesquieu a pensar que tales fuerzas debían estar separadas entre sí, ello garantizaría un equilibrio e independencia en el ejercicio del poder. Pensadores del nivel de Kant y Rousseau señalaban que los tres poderes están coordinados entre sí, y que cada uno de ellos es el complemento del otro, uniéndose los tres para dar a cada quien lo que es debido. Un poco más radical, Rousseau afirmaba la sumisión del ejecutivo al legislativo, en virtud de que, el gobierno titular del poder ejecutivo, no es más que el "ministro" del legislador, es decir un cuerpo intermediario, colocado entre el soberano y los súbditos, que trasmite a éstos las órdenes de aquel.

Mucho se ha señalado acerca de la trascendencia de esta teoría que ha sido plasmada en muchas de las constituciones de los diferentes Estados. La nuestra consagra tal doctrina en el citado numeral 49, y realiza su colaboración por dos medios

---

(<sup>6</sup>) idem.

principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesita la participación de dos Poderes (ejemplo: en la celebración de los tratados internacionales donde participan el Presidente de la República y el Senado), u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (como sucede con la facultad Judicial del Senado para conocer de los delitos oficiales de los servidores públicos que gozan del fuero).

De la redacción del artículo 49 Constitucional se puede deducir que la división de los Poderes Federales no resulta rígida, sino flexible o atenuada; en ella no hay dislocamientos o rupturas, sino coordinación de los mismos.

### **1.3 LA SOBERANÍA DE MÉXICO UN DERECHO FUNDAMENTAL**

El Estado como una formación política, social y jurídica suprema, posee una potestad intrínseca para organizarse jurídicamente y a la vez, proyectarse externamente en cuanto miembro de la comunidad internacional, sin más limitación que los derechos de otro ente similar. Este poder, fundamental y autodinámico, que no reconoce subordinación o autoridad alguna recibe el nombre de soberanía.

El concepto de soberanía ha sido, desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los más contradictorios y debatidos del derecho. Con el transcurso del tiempo, esta figura ha llegado a comprender dentro de su ámbito significados muy variados y contradictorios.

La soberanía debe ser contemplada como un producto netamente histórico. Sobre ella, el autor alemán Jellinek señalaba que se trataba de un concepto polémico, no conocido en la antigüedad en virtud de que no se daba entonces la oposición del poder del Estado a otros poderes.<sup>7</sup> La idea de la soberanía se fue gestando a finales de la Edad Media como un medio para justificar ideológicamente la victoria que el rey había alcanzado, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el Papa, el Imperio y los Señores Feudales.

El autor Bodino definió por primera vez al Estado señalando "El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana (lo que él llamaba summa potestas)."<sup>8</sup>

Del Largo proceso histórico, la doctrina europea obtuvo los siguientes datos: soberanía significa "la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder"<sup>9</sup>, esto puede ser entendido como una noción positiva que se traduce en una potestad pública que se ejerce autoritariamente por el Estado sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional. Puede señalarse con toda razón que el poder soberano tiene dos características: es supremo, por lo ya expuesto, y también, se trata de una potestad independiente, la cual le permitirá relacionarse con otros Estados.

---

(<sup>7</sup>) Jellinek, G. Teoría General del Estado. Editorial Jus, Buenos Aires, 1943; p.p. 539 y sigs

(<sup>8</sup>) Citado por Tena Ramírez Felipe. Op. cit. p. 5

(<sup>9</sup>) Jellinek, G. Op. cit. p. 287.

El connotado autor Eduardo García Maynez señala que la soberanía puede ser caracterizada tanto en forma positiva como negativa. En su primer aspecto implica el poder más alto o supremo, siendo también un poder independiente. Ese carácter de independencia se revela, sobre todo, en las relaciones con las demás potencias; en el segundo rubro, la soberanía implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, esto es, la ausencia de limitaciones impuestos por un poder extraño. Finalmente, señala el autor, que la soberanía posee un tercer atributo, el relativo a su limitación, ya que el poder de un estado no puede sufrir menoscabo alguno, ni ser sujetado a potestades ajenas.<sup>10</sup>

El concepto de soberanía es definitivamente político y jurídico; es así también, un atributo esencial del Estado independiente. La soberanía es una potestad que cae sobre toda autoridad dentro del Estado.

Cabe decir que la soberanía nace a finales de la Edad Media como un signo distintivo del Estado nacional. La soberanía fue el resultado de luchas entre las monarquías francesas, el poder de la iglesia católica y los señores feudales. De la conjunción de las luchas entre ellos, resultó un poder supremo que no reconocía a otro superior. El autor y estudioso del Estado, Herman Heller decía que la soberanía era "...aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra decisoria universal y eficaz..."<sup>11</sup>

---

<sup>(10)</sup> Introducción al Estudio del Derecho. 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 103

<sup>(11)</sup> La soberanía. Editorial U.N.A.M., México, 1965, p. 57.

La soberanía como un derecho fundamental del Estado Mexicano encuentra su fundamentación en el artículo 39 de la Constitución Política vigente, mismo que literalmente establece:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

El espíritu del Legislador de 1917, fue el aseverar un principio básico de democracia, al señalar que el pueblo mexicano es el titular de la soberanía nacional, contraviniendo aquellas obsoletas ideas sobre las monarquías absolutistas donde la soberanía era un derecho exclusivo del monarca, el cual se llegaba a convertir en una figura omnipotente.

Es la voluntad y necesidad del pueblo, el punto de partida para la institución de todos y cada uno de los poderes públicos, teniendo también el derecho de cambiar su forma de gobierno, siempre y cuando tales modificaciones sean llevadas a cabo dentro de los cánones legales, ya que todo el ejercicio del gobierno en México, está supeditado al estado de derecho.

Finalmente cabe decir que, las primeras constituciones de nuestro país, las de 1814 y 1824, ya contemplaban en sus diversos numerales la idea de la soberanía e independencia del país. La Carta Magna de 1857, no fue la excepción a lo anterior.

### 1.3.1 IMPORTANCIA DE LA SOBERANÍA INTERNA

La soberanía es un atributo indispensable de los Estados modernos, y como ya se señaló atrás, constituye un derecho inalienable y supremo para definir directrices de un país. Esta potestad o derecho supremo no aceptaría ni jurídica ni prácticamente la existencia de otro derecho por encima de éste.

A este respecto, el autor Max Sorensen establece que el estado soberano es, por regla general, aquel que cuenta con una autonomía política central, llamada gobierno, mismo que lo representa de manera interna y externa.<sup>12</sup>

Del criterio anterior, puede pensarse que la soberanía posee dos grandes partes o apartados, o que debe ser analizada desde dos vertientes, una interna y otra externa.

Desde el punto de vista interno, la soberanía significa, la voluntad del pueblo, expresada para decidir la forma de gobierno de un país, creando diversas instituciones públicas que estén en servicio la propia voluntad y necesidades del pueblo. Si el conglomerado que habita un estado no está de acuerdo con su forma de gobierno, tiene la inalienable facultad de cambiarlo, de conformidad con los cauces legales. Un claro ejemplo de lo anterior lo constituye el ya citado numeral 39 de la Constitución general, que señala que la soberanía o poder supremo de México es el derecho del pueblo

---

(<sup>12</sup>) Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992, p. 262.

mexicano, siendo éste su único titular, y que todas las instituciones de gobierno serán creadas según la voluntad del mismo pueblo.

La soberanía es un derecho fundamental de los Estados democráticos donde reina el imperio del derecho. La soberanía interna implica también una prohibición a los demás países a la intervención de los asuntos de México, económicos, sociales, políticos y cualesquier otro que sea potestad exclusiva de los mexicanos.

De la misma manera, nuestro estado tiene la imperiosa obligación de abstenerse de cualquier intervención en los asuntos internos de los Estados, principio básico en la convivencia internacional entre los estados y que siempre ha sido plenamente sustentado por nuestro país.

### **1.3.2 LA SOBERANÍA EXTERNA**

Mucho se ha señalado sobre la necesidad de que un Estado cuente con capacidad que le permita relacionarse con otros entes jurídico-políticos. La capacidad debe ser entendida como la facultad de relacionarse con otros países, y adquirir derechos y obligaciones. La capacidad internacional es una consecuencia lógica de la soberanía de los Estados, por lo que, si un Estado no tiene soberanía, tampoco podrá ser concebido como un ente internacional capaz de cumplir con sus compromisos internacionales. En este sentido, la soberanía exterior es aquella libertad de los Estados y derecho internacionalmente reconocido, para poder relacionarse con otros entes de la comunidad internacional, pudiendo realizar todos los actos jurídicos de índole internacional que los

estados pueden llevar a cabo, como son los tratados internacionales, quizá el ejemplo más claro.

Los Estados para llevar a cabo sus relaciones internacionales no están sujetos a restricciones o controles por parte de otro ente, son totalmente libres para ello. Este aspecto de la soberanía es también conocido como independencia. Finalmente, en este apartado, debe decirse que la soberanía exterior presupone la existencia de la soberanía interior, ya que si el Estado no cuenta con una infraestructura interna basada en decisiones democráticas, no podrá llevar a cabo las relaciones con otros Estados u Organismos de índole internacional.

#### **1.4 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE DE NUESTRO PAÍS, INSTRUMENTO REGULADOR DEL ESTADO MEXICANO**

Históricamente, nuestro país ha sufrido grandes cambios políticos y sociales. En muchas de las veces las huellas que han legado tales acontecimientos al país han sido dolorosas; sin embargo, es gracias a todos esos eventos que hoy en día contamos con un Estado teóricamente democrático, donde el único titular de la soberanía es, como ya se señaló, el pueblo, y donde todos los actos del gobierno deben ajustarse, irrestrictamente a lo que dispone la Constitución Política vigente, y a las demás leyes que de ella dependen.

El tema de la Constitución es sin duda, uno de los más interesantes de nuestro derecho, ya que en él se materializan todas y cada una de las vivencias buenas y amargas de México, en la constante lucha por su consolidación como un Estado democrático, libre en vías a su desarrollo.

Intentar definir lo que es una Constitución, parecería una labor desprovista de dificultades, sin embargo, la doctrina constitucionalista se ha mostrado muy cuidadosa al analizar este apartado. Basta recordar las sabias palabras de la comisión redactora del Acta de la Federación Alemana que señalaba que el concepto de ley fundamental es "uno de los conceptos sencillos que antes se oscurecen que aclaran y fijan, con las definiciones".<sup>13</sup>

Por otra parte los autores distinguen dos grandes sentidos o formas de la Constitución: uno material y el otro formal.

En el sentido material, el gran Jurista Hans Kelsen, decía que, "está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes".<sup>14</sup> Posteriormente, el autor alemán reconoce que el concepto de la Constitución como lo entiende la teoría pura del derecho, no es igual al que ofrece la teoría política.

Para Kelsen, el primero es lo que se conoce como Constitución en sentido material, es decir, las normas que en conjunto regulan el proceso de la Legislación. Para

---

<sup>(13)</sup> Citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. p. 22

<sup>(14)</sup> Teoría Pura del Derecho. 8a. edición, Editorial Porrúa, México 1995, p. 129.

la teoría política, el concepto ha sido forjado para abarcar también aquellas normas que regulan la creación y competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos.

Este último concepto ha prevalecido en el campo del derecho constitucional, y sobre del cual, el autor Jellinek ha expresado: "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado; los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado".<sup>15</sup>

El contenido mínimo y esencial de toda Constitución es crear y organizar a los poderes supremos, dotándolos de las competencias respectivas.

Desde el punto de vista material, las constituciones del mundo occidental, han organizado el poder público con la finalidad de impedir el abuso del poder. Es por ello que la estructura de nuestra Carta Magna, se sustenta en dos principios fundamentales:

- 1.- La libertad del Estado para restringir a la Constitución es limitada en principio;
- 2.- Como complemento indispensable de lo anterior, es necesario que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias.

El primer principio se refiere a la existencia de derechos de naturaleza fundamental del individuo, los cuales se sustraen a la invasión del Estado. Esos derechos se clasifican en derechos aislados del individuo y aquellos otros cuando se relaciona con

---

(<sup>15</sup>) Jellinek, J. Op. Cit. p. 413.

otros individuos. La parte de la Constitución que trata los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmática. Nuestra Constitución designa a tales derechos con el nombre de garantías individuales.

El segundo principio es un complemento del primero. Para realizar el propósito de la libertad individual, no basta con limitar el poder del Estado en su exterior mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es necesario circunscribirlo en el interior por virtud de un sistema de competencias. La garantía de que el Estado no abusará de su poder está en la división de poderes. La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la llamada orgánica.

En sentido formal, la Constitución es un documento solemne; un conjunto de normas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. En este sentido, la Constitución encierra a menudo otras normas que no forman parte de la Constitución en sentido material. Se trata de un conjunto de principios que por su propia indole deberían estar insertas en las leyes ordinarias, pero que están incluidas en la Carta Magna para darles un rango superior al de las leyes comunes.

Como se ha podido observar, la Constitución es un conjunto de normas fundamentales que reglamentan la estructura y funcionamiento del Estado, organizando a sus órganos y, otorgando los derechos básicos al particular. Es la Carta Magna el cuerpo normativo de más importancia para nuestro país, ya que ella regula la vida política y social, amén de la economía de México.

## 1.5 LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

Nuestra Constitución vigente en su forma rígida y escrita, es también, el máximo ordenamiento legal de México.

Para entender la supremacía constitucional de la Carta Magna, se debe hacer mención del artículo 133 de este ordenamiento fundamental:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo a la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

La primera impresión, a simple vista, es que no sólo la Constitución es ley suprema, sino las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la propia Carta Magna y los tratados internacionales; sin embargo, del mismo texto legal en cita, se desprende una interpretación más exacta, ya que el Legislador de 1917 quiso señalar a la Constitución como el ordenamiento jurídico más alto e importante, y de él desprender a todas las demás leyes. Las leyes del Congreso, que cita el artículo 133 derivan indefectiblemente de la Constitución, y por otra parte, los tratados internacionales tienen que reunir tres grandes requisitos para poder ostentarse como ley suprema:

1- Que el tratado o acuerdo internacional esté de acuerdo a la Constitución, es decir, que no contravenga a alguna de sus disposiciones;

2.- Que el instrumento sea o haya sido llevado a cabo por el Presidente de la República, como único representante investido por la Constitución para celebrar los tratados, de acuerdo a lo que establece el artículo 89 fracción X, y;

3.- Que el tratado, acuerdo o convención internacional sea aprobada por el Senado de la República, aunque en este sentido si cabe decir que la función del Senado es la de "ratificar" el instrumento y no aprobarlo, toda vez que la aprobación ya ha sido realizada con anterioridad a la firma del mismo.

Otro ejemplo claro de la Supremacía Constitucional está contenido en el artículo 128 que señala:

"Todo Funcionario Público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan".

El autor Felipe Tena Ramírez sostiene que este principio de concepción de la Constitución como norma fundamental y suprema, por encima de las demás normas, es una copia del sistema norteamericano, comparación que resulta lógica, sin embargo debe considerarse que la Constitución vigente de México es en contenido y forma, mejor que la de aquel país vecino del norte.<sup>16</sup>

---

(<sup>16</sup>) Op. Cit. p.p. 18 y 19.

**CAPITULO 2**

**EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, RECTOR DEL ESTADO**

**MEXICANO**

## 2.1 LA COMPOSICIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

La tradición histórica mexicana ha determinado como en otros países de este continente, el nacimiento y permanencia de un Poder Ejecutivo cada día más vigoroso.

La similitud de los Estados de Centro y Sudamérica resulta completa. Basta recordar aquellas épocas cuando Simón Bolívar llegó a influir en la redacción de la Constitución de Bolivia. El gran libertador sostenía la necesidad de un Poder Ejecutivo fortalecido, dotado de grandes facultades y que fuere como "un sol en torno del cual girasen todos los hombres y las cosas"<sup>17</sup>. Estas palabras son muy contradictorias ya que el libertador y fundador de varias naciones en este continente, además de impulsor de la unidad entre los pueblos, copió en buena parte aquellos sistemas contra los que había luchado.

Mucho se ha considerado al sistema presidencialista como una contraposición del parlamentarismo europeo, teniendo su expresión más completa como se ha señalado en el continente americano. Sin embargo, el presidencialismo de los Estados Unidos posee características especiales, por lo que los tratadistas consideran al presidente de ese Estado como una figura cuya plenitud escapa al esquema racionalista de la Constitución. Es mucho más que el centro de un haz de poderes que un mecanismo en la

---

(<sup>17</sup>) Citado por Daniel Moreno. Derecho Constitucional Mexicano. 2ª edición, Editorial Pax-México, México 1973, p. 371

máquina Constitucional, y en consecuencia su función jurídico-política rebasa ampliamente la mera titularidad y ejercicio de unas competencias políticas.<sup>18</sup>

Existen opiniones que se manifiestan en el sentido de que en México existen algunos elementos que llevan a pensar en la sobrevivencia del sistema de matices parlamentarios. Cabe recordar que la distinción esencial se fundamenta en que en el sistema parlamentario, el gobierno es ejercido por un gabinete o cuerpo colegiado, que surge del parlamento o poder legislativo. Este modelo encontró su clímax en Inglaterra, donde nació. En contraposición, en el sistema presidencial, cuyo modelo fundamental se puede encontrar en los Estados Unidos, el Ejecutivo goza de amplia independencia en sus funciones como una consecuencia de la forma en que Montesquieu estableció la separación de poderes.

Históricamente, el campo presidencial ha consagrado el Ejecutivo unipersonal, tal y como lo dispone el artículo 80 de la Constitución, al señalar que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, la Constitución llama al Ejecutivo unipersonal, esto es que, ese poder radica en una sola persona, diferenciándolo del Ejecutivo Plural que radica en varias personas. De hecho son pocos los casos en que algunas Constituciones han adoptado este último supuesto como la de Suiza y Apatzingán, aunque no tuvo vigencia real esta última.

---

(<sup>18</sup>) *idem*.

El artículo 80 que se comenta dispone que el Poder Ejecutivo será unipersonal, es decir, su único titular será el Presidente de la República. Es por ello que no debe incurrirse en el error de considerar que el Ejecutivo Federal está constituido por el primer mandatario y los Secretarios de Estado, ya que los últimos, solamente son colaboradores inmediatos del Presidente, pudiendo nombrarlos y removerlos libremente porque son personas de su entera confianza. Si es importante decir que los actos de los Secretarios del despacho se reputan como actos del Presidente.

## **2.2 LA FIGURA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

En nuestro país, el presidencialismo se manifiesta en una dualidad de funciones ya que el Jefe del Ejecutivo es el del Estado y del Gobierno también; es muy común no detenerse a analizar sobre la diferencia entre esas dos investiduras que en nuestro sistema se confieren al Presidente. Por ser el Jefe del Estado, el titular de la primera magistratura del país puede representarlo ante la comunidad internacional, siendo también, el único facultado por la Constitución para celebrar tratados y convenios. Es el Jefe de Gobierno porque se encarga del funcionamiento del Estado en su régimen interior.

Los artículos del 80 al 93 de la Ley fundamental, describen y delimitan la exacta organización y la estructura del Ejecutivo.

El Presidente del País es un ejemplo de la vida soberana y democrática de México, basado en la coexistencia de tres poderes supremos que se interrelacionan y respetan sus distintas competencias.

La pluralidad de encargos que la Constitución concede al Ejecutivo de la Nación, lo convierten en la figura más trascendente de la sociedad mexicana. Es necesario decir que hoy se discute mucho sobre la conveniencia de que el Presidente del País goce de tantas facultades legales, mismas que serán tratadas en puntos posteriores, y que colocan al Primer Magistrado mexicano en una persona casi omnipotente.

Desde un ángulo estrictamente jurídico, un sistema presidencialista es aquél donde el Ejecutivo tiene ciertas limitantes en cuanto a la toma de decisiones y nombramientos de funcionarios; donde toma en consideración las opiniones del Congreso y de la Suprema Corte de Justicia, y estos dos últimos órganos cuenten con plena autonomía para actuar y decidir en nombre del país, sin presiones ni injerencias por parte del presidente del País.

Hoy en día, pareciera que los destinos de nuestra Nación se están perfilando a importantes cambios sociales, económicos y claro jurídicos, al igual que los políticos, mismos que llevarán al Estado hacia un sistema de Gobierno Presidencialista más moderado y democrático que logre realzar la fuerza y jerarquía de los otros dos Poderes de la Unión, que parecieran tener manos importancia que el Ejecutivo Federal.

Es también importante señalar que, todas y cada una de las transformaciones que el Gobierno de este País están experimentando, brinden al pueblo la credibilidad en las Instituciones y en los Servidores Públicos. En este sentido, es imprescindible que la figura del Presidente de la República recobre esa imagen y respeto que debe tener todo Jefe de Estado y de Gobierno, y que algunas personas han deteriorado tan gravemente, lesionando la moral y la economía de la gran población mexicana.

### **2.2.1 ANTECEDENTES DEL PRESIDENCIALISMO**

Con toda razón ya se ha señalado que la tradición histórica de México, ha marcado el establecimiento de un Poder Ejecutivo fuerte y fiel heredero de una extensa evolución secular. Haciendo la excepción del lapso de los primeros años de vigencia de la Carta Magna de 1857, en que el Legislativo del País, lleno de ideas y doctrinas democráticas, contando con los mejores exponentes de la política nacional, según la visión del tratadista Daniel Moreno, contuvo la firme tendencia hacia el desbordamiento de las funciones del Presidente de la República, que había heredado el afán déspota y hasta arbitrario de los viejos caudillos. Muy pronto, el Ejecutivo, a través de las facultades extraordinarias; después con el restablecimiento del Senado en 1874, y, posteriormente con la concentración de poderes que culminaría con la dictadura de don Porfirio Díaz, fue doblegándose la actuación del Legislativo y automáticamente, se daba fin a la autonomía del Poder Judicial.<sup>19</sup>

---

(<sup>19</sup>)ibid. p. 370.

Es toda una verdad sabida que en nuestro País las dictaduras encontraron gran eco, siendo también un fenómeno recurrente en muchos momentos en la historia del País.

A pesar de la existencia de grandes demócratas, que luchaban a brazo partido contra los sistemas de gobierno dictatoriales, subsistía una tradición secular, ya que por una parte, la gran persistencia e influencia del mundo o etapa precolombina, donde los señores del Anáhuac tenían poderes casi mágicos, reaparecen de vez en cuando en el Ejecutivo actual; por otra, la institución de los virreyes totalmente absolutistas también se pudieron enraizar profundamente en nuestro sistema.

Una época clave para el presidencialismo es sin lugar a dudas el caudillismo. Este se cimentó en la guerra, después de la caída del dominio colonial, el Gobierno de México se encontraba desierto o acéfalo, por lo que los caudillos que por cierto eran militares de carrera y algunos terratenientes, empiezan la disputa por el poder, mediante el camino de las armas como su único estandarte e instrumento de ascenso a la silla máxima del país. La historia muestra que los caudillos estuvieron asociados a dos términos, guerra y ejército. Sobre este punto Max Weber señalaba: " cuando la asociación política surgía de la guerra... conservaban por largo tiempo su carácter militar, el ejército adquiere una poderosa fuerza e influencia..."<sup>20</sup>

El caudillo fue adquiriendo poco a poco legitimidad a la vez que se tornaba más carismático, a medida que progresaban las condiciones imperantes entre los

---

<sup>(20)</sup>Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1989, p.528.

dominantes y los dominados. El carisma de estas personas mucho se debía a los grandes dotes militares, a la excelente oratoria y, en general a una imagen de arrastre hacia el pueblo. Saltan a la memoria nombres tan importantes como Vicente Guerrero, Antonio López de Santa Anna y otros más que reunieron estas características, llegando a ser verdaderos ídolos del pueblo mexicano. Sus ideas influían nuevos bríos de esperanza a los demás. Los presidentes caudillos eran obedecidos y seguidos por sus milicias y simpatizantes.

El caudillo es considerado, por los doctrinarios, como un eje principal en la moderna cultura política de los Estados con régimen presidencialista.

Es también muy sintomático de estos personajes que contaran con su propia milicia, centralizando el poder en el territorio por ellos dominados, el objetivo era muy claro, la Presidencia del país.

También es entendible que bajo este preocupante panorama, ningún presidente del Siglo pasado podía limitarse a observar los eventos con toda calma. Las diversas pugnas entre los liberales y los conservadores, sobre todo, ideológicas, así como las constantes intervenciones militares del exterior aconsejaban que el futuro Presidente del país tenía que ser un caudillo o un militar, con las características y la experiencia ya descritas.

Algunos caudillos llegaron a participar en la lucha por la Independencia del país, logrando después asumir la primera magistratura, como es el caso de Agustín de

Iturbide y Vicente Guerrero, para que después llegaran figuras de la talla de Gómez Farías, Bustamante o el propio Santa Anna.

Una importante fuente del presidencialismo es la Carta de Filadelfia de 1787, donde se introduce la forma de gobierno presidencial. Posteriormente, las Constituciones mexicanas de 1814, de Apatzingán, y de 1824 adoptarían el mismo sistema, como una clara influencia de ese País.

En la Constitución de 1857, se da un giro contrario al fortalecimiento del Poder Ejecutivo, ya que se le supeditó al Legislativo, además de que todo gobernante tenía ejercer su cargo siempre al marco de la Carta Magna, es decir, bajo un Estado de Derecho. La supremacía y jerarquía otorgada al Legislativo, sugería una interesante imagen de tipo parlamentaria, donde el Presidente de la Nación se veía supeditado a ese cuerpo colegiado, solo representado o apoyado por la Cámara de Diputados.

A la ascensión del poder por parte de Benito Juárez, se vulneró flagrantemente lo perceptuado por la Constitución y el Estado de Derecho mismo, dándose las condiciones para una nueva dictadura, la cual tuvo que enfrentar a diversos caudillos y caciques. Juárez les permitió ejercer su poder en sus distintas demarcaciones con la única condición, de que ellos debían apoyarlo en caso de un conflicto generalizado. En caso de que no cumplieran con lo pactado, el propio Juárez a terminar con su pequeño imperio. Paulatinamente, la figura de Juárez se fue fortaleciendo como presidente gracias a las acciones bélicas en contra de Maximiliano I de Habsburgo. Para ese objetivo, Juárez se valió de facultades extraordinarias y de múltiples alianzas con los

gobemantes fuertes. Es en ese momento cuando se logra consolidar el Poder Ejecutivo y se centraliza en la persona del presidente.

Más tarde, en la época postrevolucionaria se logra desarticular se logra desarticular el sistema porfirista con la política de masas.

Retornando un poco a la Constitución de 1857, en ella se pudieron configurar situaciones especiales en relación con el Ejecutivo de la Federación; por ejemplo, se pudo suprimir el cargo de Vicepresidente y además el artículo 79 señalaba que a falta temporal o absoluta del Presidente del País, se le substituiría por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, por ello se deduce que el Ejecutivo estaba supeditado al Poder Judicial.

Con fecha 6 de mayo de 1904, se reforma esa Constitución y se reinstaura la Vicepresidencia del País, modificándose por consecuencia ese numeral 79.<sup>21</sup>

Con la Constitución de 1917, Venustiano Carranza ideó un proyecto netamente nacionalista, que contribuiría al desarrollo nacional. La Carta Magna de esa fecha, y que hasta hoy rige los derroteros nacionales, aportaba algunas novedades como la designación del Presidente en casos de ausencia; la supresión de la Vicepresidencia; una facultad para que el Congreso nombrara al Presidente sustituto, so pretexto de que ese cuerpo Colegiado era la voluntad popular. Para tal designación, se elegiría a un Secretario del Despacho.

---

(<sup>21</sup>) Moreno, Daniel. Op. cit. p. 393.

Esta es a grandes rasgos la vida que la Institución Presidencial ha recorrido a lo largo de los tiempos del País, sin embargo, esa vida y bastas experiencias siguen generándose día con día y el Ejecutivo Federal continua fortaleciéndose como el Director de la vida nacional.

## **2.2.2 IMPORTANCIA JURÍDICA Y SOCIAL DEL SISTEMA PRESIDENCIAL**

Es en virtud de la Soberanía, que un País puede optar por la forma de gobierno que más le convenga. En este sentido, el artículo de la Constitución Política describe la manera en que se funda el Gobierno del País.

“ Es voluntad del Pueblo mexicano, constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

Destaca de este precepto, que el gobierno estará estructurado en una República que sea representativa, democrática, es decir, aquella donde sus gobernados eligen por medio del sufragio a quienes han de representarlos, y en específico al Presidente de la República.

Para abordar el Tema de la importancia del Presidente del País, es necesario tomar en consideración las distintas etapas que México ha experimentado en su corta vida como nación Independiente, plagada de gobiernos dictadores y caudillos que aprovechaban las coyunturas políticas y sociales para ascender al poder. A todo lo anterior hay que agregar que México adopta el sistema presidencialista como un ejemplo o influencia de los Estados Unidos, país en el que primeramente se estatuye esa figura como un ejemplo de la Democracia. Hay que reiterar que las experiencias obtenidas no son del todo halagadoras, más bien profundamente dolorosas, sobre todo en los tiempos actuales donde el Presidente de la República cuenta con un marco amplísimo de facultades legales y otro de tipo extraordinario, igualmente considerables. Jurídicamente se observa que muchas veces los detentadores del Poder Ejecutivo de la Unión, buscaban afanosamente la manera de legitimar sus actos, muchos de los cuales favorecerían a un grupo privilegiado.

Actualmente, el Ejecutivo pasa por una etapa interesante, donde se plantean cambios estructurales para el País como el restablecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional; sin embargo, alguien podría cuestionar el término restablecer, ya que ello implicaría que hubiese existido con anterioridad este clima imperante del derecho, y la verdad es que esa cultura jurídica basada en la aplicación irrestricta de la norma legal, es muchas veces supeditada a concertaciones o negociaciones de índole político que merman notoriamente al derecho y lastiman a todos aquellos quienes confían en él como único medio para regular las relaciones interpersonales y con el Estado. Este es un punto medular que llevaría al Ejecutivo Federal a otras tareas, pero la principal es demostrar al pueblo que puede confiar en sus gobernantes, es decir, el Presidente del

país debe tender a recuperar la confianza y credibilidad en las instituciones gubernamentales, y la mejor forma de hacerlo es aplicando las normas jurídicas como es debido. El gobierno tiene que sujetarse a lo establecido por las leyes, sin importar intereses u opiniones que contravengan el interés social.

El papel del Ejecutivo es ejemplificar y fortalecer la doctrina de la división de poderes, respetando la autonomía del Legislativo y del Judicial, ya que esto creará mejores condiciones para entender y concebir al Estado mexicano como una Nación democrática y plural.

### **2.3 REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

El cargo de Presidente de la República es de conformidad con el artículo 81 Constitucional de elección popular:

"La elección del Presidente, será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral".

Para aspirar a ese alto y digno puesto, el artículo siguiente establece los requisitos esenciales:

"Artículo 82.- Para ser Presidente se requiere:

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II.- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV.- No pertenecer al Estado eclesiástico, ni ser ministerio de algún culto;

V.- No estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses del día de la elección; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83."

A continuación se esbozarán algunos comentarios sobre las distintas fracciones que contempla el artículo 82.

Tanto el ser mexicano por nacimiento como la ciudadanía y la aptitud de ejercer los derechos, así como el cumplir con las obligaciones de toda persona física, tienen una explicación por demás entendible; sin embargo, muchos consideran el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento como un exceso de nacionalismo. Tan es así que en la Constitución de 1857 no se llegó al extremo de la Carta Magna vigente. Por otra parte, la historia del País ha demostrado que entre los hijos de extranjeros, aunque sea solo uno de ellos, existe una marcada tendencia hacia el

**País de origen de los padres. Quizá, desde este ángulo de vista, esta fracción resulta justificada.**

**La fracción segunda advierte un mínimo de edad para ser Presidente, 35 años cumplidos al momento de la elección. Es lógico que para ocupar un cargo de tan alta responsabilidad, se estime necesario un mínimo de prudencia, madurez y experiencia que sólo la edad puede garantizar. Anteriormente, en el caso de los Senadores, se les exigía a los candidatos un mínimo de 35 años para ocupar tal cargo, pero hoy en día, solamente se les pide que cuenten con 30 años cumplidos el día de la elección, según el artículo 58 de la Constitución.**

**Es muy razonable suponer que a los 35 años, la persona que aspire a la primera magistratura del país, cuente ya con la madurez emocional que le permita tomar las decisiones que más convenga al país.**

**La fracción tercera establece el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. Esta exigencia encuentra su plena justificación en la historia del País. Hay que recordar que en no pocos casos, se mandaba traer del extranjero a personas que habían sido expulsadas del país. Otra razón de peso es el obligar al candidato a estar en contacto más cercano con la realidad del país y así poder resolver los problemas nacionales con más prontitud.**

**Sobre lo dispuesto por la fracción IV, relativo a que pertenezca al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, podría considerarse este apartado**

como un resabio de las fuertes luchas contra la iglesia durante la pasada centuria. La propia Constitución Política acepta la separación del Estado con la Iglesia.

Finalmente las fracciones V y VI del artículo 82, tienen como finalidad que el candidato no se aproveche de la fuerza que le da el ocupar un cargo público de reelevancia, inclinando la balanza en su favor.

Es muy común que el aspirante a la Presidencia haya desempeñado alguna comisión importante en la Administración Pública ya sea federal o local, pero tendrá la obligación de separarse de su empleo por lo menos seis meses antes del día de la elección.

Otro requisito importante y digno de destacarse es la no-reelección, contenida en el artículo 83 también Constitucional, en relación con la fracción VI del 82.

La historia del país mucho tiene que contar sobre la reelección, pues ella ha acompañado páginas buenas y malas que a la postre han contribuido a la evolución del país por los senderos de la democracia. En la actualidad es normal concebir que la reelección es una doctrina que ha pasado de moda, y que si bien es cierto que el titular del Ejecutivo debe continuar con muchas de las tareas iniciadas por su antecesor, también lo es que la sucesión presidencial logra sanear y dinamizar la vida política y social de México.

## **2.4 LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE SEGÚN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE**

De manera general se puede decir que las diversas facultades y deberes del Ejecutivo de la Unión se encuentran en el artículo 89 de la Ley Suprema, mismas que se pasarán a comentar:

“I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.”

Esta fracción concede al Ejecutivo la facultad reglamentaria, cuando expresa esa prerrogativa presidencial de promulgar y ejecutar las leyes, “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. En las cartas constitucionales anteriores a la de 1857 se le confirió, expresamente, la facultad de dictar reglamentos al Presidente. Contrariamente, la Carta Magna referida del 57 suprimió esa facultad, sin explicación alguna.

Por lo que se refiere a la Constitución vigente, en la fracción I, si existe esa posibilidad, ya que es imprescindible en todo régimen político y de derecho.

Para la doctrina administrativa como la constitucional, el término proveer significa poner los medios adecuados para llegar a un fin.

La facultad reglamentaria es esencialmente de carácter legislativo, por lo que esto se considera una de las excepciones al principio de la separación de los poderes; a pesar de que el reglamento ocupa un lugar secundario respecto a las leyes.

\*II. Nombra y remover libremente a los Secretarios del Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombre y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Esta fracción contiene la libertad del Ejecutivo de la Unión para designar y en su caso remover a los Secretarios del Despacho; remover a los Agentes Diplomáticos así como a los empleados superiores de Hacienda. En todos estos casos, el Presidente del País lleva a cabo esas acciones sin necesidad de que medie otra voluntad.

La doctrina constitucionalista señala que los nombramientos del Ejecutivo Federal se clasifican en tres grupos:

- a) nombramientos absolutamente libres;
- b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o la Cámara de Diputados; y
- c) aquellos que deben hacerse con sujeción a lo señalado por la Ley.

La citada fracción segunda, antes transcrita, cae dentro del primer inciso por las razones también expuestas.

En cuanto al inciso b), hay que decir que el Ejecutivo puede designar a los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, pero con el consenso o aprobación del Senado (fracción III), así como a los Coroneles y demás Oficiales Superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y también a los empleados superiores de Hacienda, con la aprobación del Senado (fracción IV).

Este tipo de designaciones son también reminiscencias del sistema parlamentario que lejos de minar la figura del Presidente de la República, refuerzan la división de poderes y la práctica democrática del país. Asimismo, el Senado debe analizar cuidadosamente a los candidatos propuestos por el Ejecutivo y en su caso aceptarlos o no.

La fracción V, se refiere al nombramiento de los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea del País, pero con arreglo a las leyes. En estos supuestos, que caen en el inciso c), el Presidente debe observar lo dispuesto por algunas leyes emanadas de la Carta Magna, ya que los nombramientos referidos merecen cierto protocolo que las mismas leyes preceptúan.

Las fracciones VI y VII, se refieren a la prerrogativa del Ejecutivo para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada, es decir, del Ejército terrestre, de la Marina y de la Fuerza Aérea, para la salvaguarda de la soberanía exterior del país. El Presidente puede disponer de la Guardia Nacional, con la aprobación del Senado de la República.

Como una consecuencia de lo anterior la fracción VIII faculta al Primer Mandatario para declarar la guerra a otra Nación en nombre del País, previa ley que expida el Congreso de la Unión.

Por virtud de la fracción IX, el Presidente designa al Procurador General de la República, previa aprobación del Senado.

Otra importante tarea es la de dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales, observando los principios sobre la materia que la fracción X señala.

Mediante una reciente reforma legal, el Ejecutivo ya no designa libremente a los Ministros de la Corte, sino que hoy, debe presentar una terna para la designación de ellos al Senado quien deberá elegir, de igual manera ese cuerpo legislativo conocerá de sus licencias y renunciaciones.

Existen otras atribuciones legales del Jefe del Ejecutivo que no están contenidas en el artículo 89, sino en otros preceptos constitucionales como el artículo 29, relativo a una facultad extraordinaria, la suspensión de garantías individuales en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto; supuesto en el cual el Presidente del País, de acuerdo con los titulares de las diversas Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la aprobación del Congreso de la Unión, podrá proceder a suspender en todo el País o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación.

El artículo 71 otorga al Presidente, la facultad de iniciar leyes o decretos. Esta hipótesis normativa ha dado lugar a pensar que se rompe con la división de poderes ya que el Ejecutivo invade el campo legislativo de competencia.

Por último, una obligación esencial del Presidente del País, consiste en respetar y hacer que se observe a la Constitución vigente, apegándose en todo acto a lo

estipulado por ello, ya que se vive en un estado de derecho, donde debe imperar la aplicación de la norma sobre cualquier otro interés.

## **2.5 LOS SECRETARIOS DE DESPACHO, AUXILIARES DEL EJECUTIVO FEDERAL**

El Presidente de la República para el desempeño de sus tareas cuenta con un valioso cuerpo de asesores denominado Gabinete Presidencial, Secretarios de Estado o de Despacho Administrativo.

De acuerdo con la fracción II del artículo 89 Constitucional, el primer mandatario nombra y remueve libremente a los Secretarios de Despacho, en virtud de que ellos son gentes de toda la confianza del Presidente y que lo asesorarán en cada una de las materias competencia de las Secretarías de Despacho.

Una de las funciones más trascendentales de los Secretarios del Despacho Administrativo es el refrendo, contenido en el artículo 92 de la Constitución, esta figura consiste en que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda. El artículo establece que sin este requisito no serán obedecidos. Esta atribución secretarial encuentra su origen en el Parlamentarismo Inglés.

Con frecuencia la doctrina Constitucionalista ha manifestado que desde el punto de vista teórico, las finalidades del refrendo pueden ser tres: Certificar la

autenticidad de la firma; limitar la actuación del Jefe de Gobierno, mediante la participación del Secretario o Ministro, imprescindible para la validez de aquella actuación; y trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe del Gobierno al Ministro refrendatario.

Contrariamente a lo anterior, hay que decir que se ha establecido en la Ley, que el Secretario del ramo firme antes que el Presidente de la República, por lo que en tales condiciones no puede existir la certificación de la autenticidad de la firma presidencial que se afirma; esto es, que el refrendo no puede tener esa función.

Puede criticarse a la figura del refrendo, sin embargo, este representa una fuerte intervención de los Secretarios o Ministros del Gabinete, que al menos teóricamente implican un freno a la actividad legislativa del Presidente del País.

Los Secretarios del Gabinete encuentran otra importante participación dentro de la vida política y Social del País. En el artículo 29 Constitucional, del cual ya se mencionó su contenido, se instituye la necesidad de que el Jefe del Ejecutivo consulte con sus Secretarios, sobre la posible suspensión de las Garantías individuales en los casos en que el mismo precepto establece.

El artículo 91 de la Constitución, señala los requisitos para ser Secretario del Despacho: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos en el momento de su designación.

Los Servidores Públicos que se comentan encuentran su marco legal en lo dispuesto por el artículo 90 de la Ley fundamental que establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, distribuyendo los negocios del orden administrativo de la Federación en las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Este numeral está en estrecha relación con el numeral segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el cual señala que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará de la diversas Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos.

Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, tendrán el mismo rango, y no habrá entre ellos preeminencia alguna, según el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cada Secretaría de Estado, tiene las funciones específicas que el ordenamiento antes citado le otorga, más aquellas relativas a su estructura interna, contenidas en sus leyes o reglamentos propios.

## **CAPITULO 3**

### **EL MINISTERIO PUBLICO**

#### **GENERALIDADES**

### 3.1 ANTECEDENTES DEL MINISTERIO PUBLICO

La Institución del Ministerio Público, ha sido el centro de atención de diversos países, aunque si bien es cierto, no existe uniformidad en las legislaciones de los países que lo adoptan.

Pasando a los antecedentes de la Institución que se comenta, hay que iniciar con Grecia. En el derecho Helénico, la acusación encuentra su antecedente inmediato en la figura denominada "TEMOSTETI", por medio de la cual se denunciaba la Comisión de algún delito ante el Senado o Asamblea del Pueblo, designándose a una persona para llevar a cabo la voz de la acusación.

Los ciudadanos tenían el derecho de iniciar la defensa de las personas ofendidas a través del "TEMOSTETI", perseguir a los culpables y hacer que las leyes se cumplieran. La acción penal la ejecutaban los mismos agraviados. Esto originó que el Estado helénico creara magistrados, los que recibían el nombre de "eforos", y que estaban encargados de intervenir cuando no mediaba acusación alguna, con el objeto de que no quedara impune un delito.

Sobre este particular, don Juventino Castro afirma: "...otros creen ver el origen histórico de la Institución en la antigüedad griega, y particularmente en los "temosteti",

funcionarios encargados de denunciar a los imputados de un delito al Senado o a la Asamblea del Pueblo que designaba a un ciudadano para sostener la acusación ...<sup>22</sup>

Es claro que la hélade no existió la figura del Ministerio Público, tal vez en razón de que esa civilización no alcanzó la madurez que le permitiera su implantación.

Hay opiniones que señalan, que los antecedentes de la Institución Jurídica que se comenta están en Roma, en sus leyes y costumbres antiguas.

Según el autor Víctor Riquelme, en el Imperio Romano, en un principio prevaleció el sistema de acusación privada. Con posterioridad aparecerían los llamados "Judices Cuestiones", funcionarios que tenían el poder de perseguir a los delincuentes; tenían también el derecho de acusar, ejercitando acciones populares en las que los ciudadanos, aún sin ser parte afectada, podían acusar en virtud de que existía un interés social, desarrollando una labor que consistía en comprobar los hechos delictivos.<sup>23</sup>

Igualmente, existieron los "curiosi, stationari o irenacas", personajes que realizaban funciones policiacas, encargándose de la quietud y tranquilidad pública, pudiendo recoger pruebas del delito y tomar medidas pertinentes para el esclarecimiento de los hechos delictivos.<sup>24</sup>

---

(<sup>22</sup>) Castro y Castro, Juventino V. El Ministerio Público en México. 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1994, p.p. 3 y 4.

(<sup>23</sup>) Riquelme, Víctor B. Instituciones de Derecho Procesal Penal. Editorial Atalaya. Buenos Aires, 1946. p. 247.

(<sup>24</sup>) Castro y Castro, Juventino V. Op. cit. p. 4.

En la etapa imperial surgen los "praefectus urbis", en Roma, y los "praecides" y "precónsules" en las provincias.

En plena magnificencia del Derecho Romano surge una interesante acción del pueblo, la "quavis de populo", mediante la cual el propio conglomerado podía acusar todos los delitos de los que tenía conocimiento. Con el paso del tiempo, se fue tomando inoperante, surgiendo entonces un procedimiento de oficio, el cual representa el primer embrión de la figura del Ministerio Público. A ese procedimiento tenía acceso cualquier ciudadano romano. Como dato complementario, grandes hombres del imperio romano como Cicerón y Catón tenían a su cargo la enorme responsabilidad del ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Más tarde se designarían Magistrados quienes habrían de perseguir a los criminales como los ya citados curiosi, stationari o irenarcaes.<sup>25</sup>

En la Edad Media, nacen a la vida política y jurídica en la Península Itálica, agentes subalternos a los que se encomendó la persecución y descubrimiento de los delitos.

Por otra parte, una gran cantidad de doctrinarios aseguran que la institución del Ministerio Público tiene su origen moderno en Francia, y argumentan que el fundamento de esto se encuentra en las ordenanzas del 23 de marzo de 1302, por las cuales el Rey le atribuía facultades al antiguo Procurador de una magistratura encargada de los asuntos judiciales de la Corona.

---

(<sup>25</sup>) González Bustamante, Juan José. Principios de Derecho Procesal Mexicano. 8ª edición, Editorial Porrúa, México 1985. p. 54.

En las ordenanzas de 1522, 1523 y 1586, con los "Procureus de Roi", de la Monarquía del siglo XIV, al procurador del Rey se le encargaba del procedimiento y un abogado llevaba a cabo los litigios de aquellos negocios que interesaban al Rey.

En el siglo XIV, Felipe el Hermoso, transformó los cargos, instituyendo lo que llamó "Una Bella Magistratura". Durante esta etapa, el Ministerio Público no asumía la calidad de representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, ya que en esa época no se conocía la doctrina de la división de poderes.<sup>26</sup>

Paulatinamente se va desarrollando un procedimiento de oficio o pesquisa, ya que la acusación por parte del Ministerio Público, contaba con funciones muy limitadas, pero, más tarde intervendría en forma abierta en los juicios de orden penal. Se van precisando sus funciones, llegando a considerarse inclusive, que el Ministerio Público depender del Poder Ejecutivo por ser un representante directo del interés social en la persecución de los delitos.

Ya en el período de la Revolución Francesa, el procedimiento penal se vio ampliamente influenciado por el sistema acusatorio inglés, donde el jurado de acusación era elegido por elección popular.

Al triunfo del movimiento revolucionario, la Asamblea Constituyente expide algunas leyes que traían consigo una nueva concepción filosófica, donde la acusación

---

(<sup>26</sup>) Castro y Castro, Juventino V. Op. cit. p.5.

estatal es el objeto principal. Puede decirse que este hecho constituye el antecedente inmediato del Ministerio Público.

Las funciones expresas del Procurador y Abogado del Rey, se encomendaron después a los Comisarios, encargados de Promover la acción penal y de ejecutar las penas y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el procedimiento, sin embargo, este cambio no benefició en mucho, por lo que se decide fortalecer más a la figura del Procurador General, plasmándose, ello en las leyes napoleónicas de 1808 y 1810, donde queda ya plenamente definida la función del Ministerio Público, y que dependería del Poder Ejecutivo.

Finalmente se instituye a esta figura en el Código Napoleónico de Instrucción Criminal el 20 de abril de 1810. En este orden de ideas, es bueno citar aquí las palabras del autor Marco Antonio Díaz de León: "...vino a perfeccionar un poco más al personaje del Ministerio Público; organizó un tipo mixto de procedimientos que reproduce en la primera faz del proceso penal a la instrucción previa escrita sin contradicciones con la Ordenanza de 1670, y en la segunda, mantiene el procedimiento público oral, contradictorio de las leyes de 1791 y que conserva al Jurado de acusación".<sup>27</sup>

En sus inicios el Ministerio Público Francés estaba dividido en dos secciones: la primera esta destinada a los negocios de tipo civil y la otra, para los de índole penal; con el paso del tiempo las dos secciones se fusionarían.

---

(<sup>27</sup>)Díaz de León, Marco Antonio. Teoría de la Acción Penal. 4ª edición, Editorial Textos Universitarios, S.A., México, 1974, p.p. 281 y 282.

En España, la cultura romana e italiana, encontraría gran eco; y no decir de la Institución del Ministerio Público Francés la cual llegaría hasta nuestro país vía España.

El Ministerio Público francés, fue tomado e implantado en España, país en que el Fuero Juzgo, lo contempló por primera vez. Consistía en una Magistratura especial cuyo funcionario titular era un mandatario particular designado por el Rey, dotado de facultades para actuar ante los Tribunales en aquellos casos donde no existiera particular afectado que acusara al delincuente. Este Funcionario velaba por los intereses del estado y de la sociedad, promoviendo la represión de los delitos, así como la defensa judicial de los intereses del Estado y de la sociedad, y por supuesto, se encargaba de la observancia de las leyes que determinaban la competencia de los tribunales.

Guillermo Colín Sánchez, señala que en la "Novísima Recopilación", Libro V, Título XVII, se reglamentaron las funciones del Ministerio Fiscal. Ya en las ordenanzas de Medicina del año 1489 se mencionaban a los fiscales; de igual forma, durante el reinado de Felipe II se establecieron dos fiscales, uno encargado de los asuntos civiles y otro de los penales o criminales.<sup>28</sup>

Resulta oportuno hacer mención de los antecedentes nacionales del Ministerio Público.

Como quedó ya establecido, el origen del Ministerio Público moderno, se puede ubicar en Francia en el siglo XIV, pasando de ese país a España y a través de la conquista española la Institución llega finalmente a territorio americano, por cierto, muchas de las cosas e instituciones de la cultura española se trasladaron íntegramente.

---

(<sup>28</sup>) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 79.

En la época precortesiana difícilmente puede encontrarse algún vestigio de la figura en comento. aunque haya opciones doctrinales que pretendan hallar ese antecedente en la organización jurídica de los aztecas; donde por cierto, es innegable, como lo señala el autor Colín Sánchez, que entre ese gran pueblo imperaba un sistema de normas que regulaban y sancionaban toda aquella conducta hostil a las costumbres y usos sociales.<sup>29</sup>

Los aztecas contaban con un derecho consuetudinario. En materia de justicia, el monarca delegaba atribuciones a diferentes funcionarios, uno denominado Cihuacoatl, el que se encargaba de la justicia, era el encargado de auxiliar y vigilar la recaudación de tributos, presidía el tribunal de apelación y era también un formal consejero del monarca al cual representaba en actividades de preservación del orden social y militar.

Otro Funcionario importante era el Tlatoani, representaba a la divinidad y tenía libertad para disponer de la vida humana a su libre arbitrio. Contaba con facultades para acusar y perseguir a los delincuentes, delegando funciones a jueces y alguaciles, los que tenían la tarea de aprehender a los que transgredían las normas y costumbres de esa época.

En cada barrio o calpulli, había un teuctil o alcalde que investigaba los hechos relevantes, sentenciaba los negocios menores y daba cuenta de ellos diariamente al Tribunal del Tlacaatécatl.

---

(<sup>29</sup>) *ibid.* p. 85.

Existían también infinidad de Funcionarios encargados de perseguir los delitos. El autor Toribio Esquivel expresa a este respecto: "La vida jurídica de los aztecas era de una severidad que rayaba en crueldad; los procedimientos era rápidos al tecnicismo ausente, la defensa limitada, grande el arbitrio judicial y cruelísimas las penas. Cuando el derecho español vino a sustituir al azteca en materia penal, natural es que las costumbres se relajaran y se extendieran los vicios que antes estaban fuertemente reprimidos por penas que imponían el terror". Estas ideas son muy claras ya que ponen de manifiesto la influencia de un derecho europeo más elaborado y mas suave que vino a revolucionar las concepciones de las diversas tribus y pueblos establecidos en el territorio de lo que con el paso del tiempo sería México.

Después de consumarse la conquista española en el año de 1521, se impuso en este territorio la legislación española, incluyendo a la institución del Ministerio Público. El derecho español fue aplicado casi en su totalidad en el período colonial.

El Ministerio Fiscal español, que después se llamó sencillamente fiscal, se instituyó en 1627 en la Real Audiencia y Cancillería de México.

Con el correr del tiempo, nuestro país habria de obtener de forma justa su Independencia de la Corona Española, sin embargo, muchas figuras e instituciones legales estaban ya muy arraigadas por lo que no cambiaron. Así, la Constitución de Cádiz de 1812 preceptuaba que las Cortes determinarían el número de Magistrados que habrían de conformar el Tribunal Supremo, y las audiencias de la Península y de

Ultramar, lo que se realizó mediante el Decreto de fecha octubre 9 de 1812, y que establecía que en la Audiencia de México hubieran dos fiscales.

Es por Decreto del 13 de septiembre de 1813 que las Cortes dividieron los Paridos Judiciales, ordenando que en cada uno existiera un Promotor o Procurador Fiscal, figura heredada del Derecho Español. Sus funciones eran el defender los intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusados en el proceso penal, asesorando a los órganos encargados de la Administración de Justicia.

En la etapa independiente, el País atravesó por épocas bastante turbulentas, en lo legal, aún se aplica la Legislación Española, hasta la expedición de la Constitución de Apatzingán de 1814, en la que se establecían dos Fiscales Auxiliares en la Administración de Justicia; uno en la materia penal y otra en lo civil. Ambos pasarían a formar parte del Supremo Tribunal de Justicia, y serían designados por el Legislativo, con un período en su cargo de cuatro años.

La Constitución de 1824, estableció la figura del Fiscal como un Funcionario integrante de la Suprema Corte de Justicia del País. Más tarde, las siete Leyes Constitucionales de 1836, asegurarían su inamovilidad. Las Bases Orgánicas de 1843 retomaron este punto.

En el año de 1826 se reconoce como necesaria la intervención fiscal, para ello se expidió una Ley la cual le dotaba de facultades para intervenir en las causas criminales que interesaran a la Federación, los conflictos de Jurisdicción, a la vez que realizaría visitas a las cárceles.

En el año de 1853, y bajo la Presidencia de Santa Anna, se expide la Ley Lares, por la cual el Ministerio Fiscal emanaría de Ejecutivo. También se señalaba que este funcionario debía ser oído en aquellos casos de oscuridad de la Ley o donde hubiere duda sobre la autenticidad de la misma. Se crea por primera vez un Procurador General de la Nación con injerencia en los Tribunales del País.

En 1862, se expide el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por el Presidente Juárez, se estatúa la existencia de un fiscal adscrito a esa Corte, mismo que debería ser oído en todas las causas criminales y de responsabilidad, así como en los conflictos jurisdiccionales y de competencia. En 1869 se expidió la Ley de Jurados, eligiéndose a nuevos Procuradores a los que curiosamente se llamó "Representantes del Ministerio Público".

En 1880 se crea el primer Código de Procedimientos Penales, estableciéndose en él toda una Organización del Ministerio Público, sin embargo, aquel de 1894 observó mejorías respecto al primero. En el Código del 94, se concibió a la figura comentada como una verdadera magistratura cuya función consistía en promover y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la Sociedad, aunque sin reconocerle el ejercicio privado de la acción penal. Se le dotó de las características del Ministerio Público francés, así también sus finalidades, mencionando a la policía Judicial como un nuevo auxiliar en la investigación de los delitos y la administración de Justicia.

Señala el autor Colín Sánchez, que mediante la reforma Constitucional de 1900, la Suprema Corte de Justicia, se componía de quince Ministros y funcionaría en Tribunal Pleno o Salas. Igualmente la Ley establecería y organizaría los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la Federación. Señalaba también la reforma que los funcionarios del Ministerio Público así como el Procurador General de la República que habría de presidirlo, serían nombrados por el Ejecutivo de la Unión.<sup>30</sup>

En el año de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, la que facultaba al Ejecutivo para nombrar al funcionario titular de esa Institución. Es así, que se convertía el Ministerio Público en el titular del ejercicio de la acción penal y como el representante social por excelencia.

En 1908 se expide el reglamento de la Ley arriba comentada. En él se señalaba que el Ministerio Público era un funcionario encargado de auxiliar en la administración de la Justicia Federal, de investigar y procurar la persecución, así como la represión de los delitos exclusivos de la competencia federal. Defendería los intereses de la Federación también.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 1919, cuyo fundamento se encontraba en los artículos 21 y 102 Constitucionales, conferían al Ministerio Público, la facultad de perseguir los delitos en el orden federal, de solicitar las órdenes de aprehensión, buscar y presentar pruebas que acreditaran la responsabilidad de una

---

(<sup>30</sup>) *ibid.* p.p. 90 y 91.

persona en la comisión de un delito, vigilar la regularidad en los juicios, así como la pronta y expedita administración de la Justicia.

En 1934 se expide una nueva ley en la cual se asignaba al Procurador General de la República, titular y jefe del Ministerio Público, como el Consejero Jurídico del Gobierno o Abogado de la Nación.

En 1941, se crea otra Ley, la cual sustenta las mismas estructuras de la del 34, la misma sufre modificaciones en 1954. Estos cambios aportan cosas interesantes como requisitos que deberían cubrir los aspirantes de ingresar al puesto de Ministerio Público, así como más competencias legales: dictaminar sobre la procedencia del desistimiento de la acción penal; sobre la formulación de conclusiones de no acusación; sobre la falta de elementos para el ejercicio de la acción penal, etc.

En el ámbito local, los Estados que componen a la Federación, establecen a esta figura como el titular indiscutible de la acción penal, pero a la vez como un representante indiscutible de la Sociedad. Se establecen diferencias competenciales entre los Agentes del Ministerio Público Federal y aquellos del fuero Común.

### **3.2 MARCO LEGAL DEL MINISTERIO PUBLICO**

Hay que señalar que el Ministerio Público encuentra su marco legal o normativo en lo dispuesto por los artículos 21 y 102-A de la Constitución vigente. El

primero de ellos se refiere al Ministerio Público en general, mientras que el segundo al mismo funcionario pero establecido en la materia federal. En ambos casos, es el servidor público al cual le incumbe la persecución de los delitos.

Conviene a continuación analizar los diversos contenidos de esos preceptos constitucionales comentados. Señala literalmente el artículo 21:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliara con un policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato."

El artículo comienza por establecer una clara diferencia entre la autoridad judicial y el Ministerio Público, como un órgano administrativo. Mientras que la primera es la única encargada de imponer las penas o sanciones, incluyendo evidentemente, la absolución, cuando así proceda, siendo tal función su propiedad y exclusividad, la segunda autoridad tiene por encomienda la investigación y persecución de los delitos. La doctrina considera que el término "persecución" de los delitos es algo discutido en razón de que resulta inexacto, además de que no informa nada o casi nada, inclusive resulta poco técnico ya que los delitos no se persiguen sino se castigan.

Vale bien la pena comentar que este precepto fue reformado en el inicio del período del Presidente Ernesto Zedillo, y la razón esencial tenía una justificación a todas luces.

Por vez primera, el legislador decidió que la policía auxiliar del Ministerio Público era erróneamente denominada "Policía Judicial", ya que no estaba a las órdenes del órgano jurisdiccional sino de la autoridad administrativa, es por ello que actualmente en el artículo 21 desaparece tal denominación. Se trata de una policía científica que se encarga de investigar la comisión de los delitos y de poner a los responsables, presuntivamente, ante el Ministerio Público.

El artículo 21 fue adicionado con tres fracciones más. La primera se refiere a un tema que ha causado gran revelo en el campo del derecho, la posibilidad de atacar las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, en vía jurisdiccional. La segunda se refiere al importante tema de la seguridad pública, como una función tanto de la Federación, como de los Estados y los Municipios. Finalmente, la tercera adición se dirige a la coordinación entre la Federación, los Estados y los Municipios para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

El artículo 102-A, que también ha sido reformado expresa:

"La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la Ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos de la Comisión Permanente". Posteriormente señala el numeral: "Incumbe al Ministerio Público, la persecución ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos;

hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

Se debe resaltar aquí, que en la actualidad, la designación del Procurador General de la República, la hace el Ejecutivo de la Federación, con sujeción a lo que decida el Senado de la República. Antes de estas reformas, la designación era totalmente libre por parte del Presidente del país. En cuanto a las funciones básicas del Ministerio Público de la Federación, siguen siendo las mismas, ya que tiene la tarea de perseguir los delitos federales ante los Tribunales; solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten tal evento; hacer que los juicios se substancien con regularidad; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley le faculte. Resulta importante el destacar que el Procurador General de la República ya no es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, ya que señala el último párrafo del artículo 102-A:

**"La función de Consejero Jurídico del Gobierno, estará a cargo de la Dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la Ley."**

Antes de la reforma, el numeral expresaba:

**"El Procurador General de la República será el Consejero jurídico del Gobierno."**

El maestro Juventino V. Castro destaca que la función persecutoria de los delitos no es un concepto claro, y mucho menos lleva a una conclusión determinada. El

entiende por "perseguir", el seguimiento de aquellos hechos ilícitos, de aquellas conductas delictuosas, que dañan a la Sociedad. Debe entenderse, continua el autor, que bajo esa expresión se pretende decir que hay un funcionario que tiene un poder-deber de perseguir los delitos en beneficio de la sociedad.<sup>31</sup> Desglosando la verdadera actividad del Ministerio público en materia penal tiene una clara distinción entre averiguar e investigar los delitos, las conductas delictuosas. o los hechos denunciados.

Al decir el artículo 21 que el Ministerio Público debe perseguir los delitos, hay que entender que esa autoridad tiene que investigarles y seguirlos dentro de un proceso, en el que concurren él mismo, el acusado y la defensa.

Este es a grandes esbozos, el marco legal de acción, ya reformado y actualizado que la Constitución le confiere a este órgano administrativo que depende del Ejecutivo Federal.

### **3.3 CARACTERÍSTICAS DEL MINISTERIO PUBLICO**

La institución del Ministerio Público cuenta con bastantes características que lo convierten en una figura sui-generis dentro del Derecho vigente mexicano.

Primeramente, el Ministerio Público posee unidad e indivisibilidad. La primera se refiere a que los entes físicos que integran a la institución que se comenta, son

---

(<sup>31</sup>) Castro y Castro, Juventino. La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, México, 1993, p. 18.

concebidos como un todo, un solo cuerpo, y bajo una dirección. Hay opciones que se manifiestan por señalar que de faltar esta característica, su función se tomaría anárquica y dispersa respecto a las atribuciones que le confiere la Constitución vigente.

El Ministerio Público es indivisible, ello significa que ante cualquier Tribunal, representa a un mismo ente físico a una sola persona denominada Ministerio Público, que representa tanto a la sociedad como al Estado. Hay que recordar que es el Ministerio Público quien lleva a cabo la investigación sobre la posible comisión de un ilícito, es el también quien consigna al probable responsable, y quien representa los intereses sociales dentro del proceso, aunque materialmente sean varias las personas o agentes del Ministerio Público, a fin de cuentas es una sola y única institución, es por esto que ese servidor público es indivisible.

El Ministerio Público esta sujeto a la suprema autoridad del Procurador General de la República, en el fuero federal, y al Procurador General de Justicia del Estado que corresponda, en el ámbito local, de conformidad con lo establecido por los artículos que ya analizamos 21 y 102-A de la Constitución. En ambos ámbitos, el Procurador depende directamente del Ejecutivo, tanto de la Unión como del Estado de que se trate.

Lo anterior nos conduce a decir con razón que por ser una institución dependiente del Poder Ejecutivo, mantiene total independencia funcional respecto del órgano jurisdiccional, ya que éste se encuentra en el Poder Judicial, y de acuerdo al artículo 49, del cual ya hicimos los comentarios pertinentes, nuestro gobierno adopta la división del Poder Supremo entre Poderes para su ejercicio.

El Ministerio Público constituye un cuerpo orgánico perfectamente estructurado por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que data de fecha 11 de mayo de 1996. Señala la referida Ley:

“Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.”

La presente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República abrogó aquella de fecha 12 de diciembre de 1983, dándose cabal cumplimiento a lo que ordena la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Tanto los artículos 21, 102-A, como su propia normatividad reconocen al Ministerio Público como el único titular o monopolizador de la acción penal, así como de su ejercicio. Esto implica que este servidor público goza de amplia independencia para realizar todas las diligencias que tengan por objeto encontrar los elementos que prueben la responsabilidad de una persona y acrediten los elementos del tipo penal, para entonces ejercitar la acción penal correspondiente. La acción penal y su monopolizado ejercicio constituye una excepción a la garantía de previa audiencia que la propia Constitución establece. Además de esto, el ejercicio de la acción penal no es impugnabile por ningún medio, contrariamente con la resolución de no ejercicio de la misma, que de conformidad a la reforma al artículo 21 sí puede ser impugnada por la vía jurisdiccional.

Para la mejor procuración de la justicia, tanto en el ámbito federal como en el local, el Ministerio Público se auxiliará de la policía que antes de las reformas propuestas por el actual Presidente Zedillo, se denominó durante mucho tiempo, y erróneamente por cierto, "judicial", ya que realmente no era una policía que dependiera del órgano jurisdiccional sino netamente administrativa. Esta Policía, sea cual sea su denominación, dependerá y auxiliará al Ministerio Público en las investigaciones que lleven a probar la comisión de un delito por una persona. Señala el artículo 19 de la referida Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

"Son auxiliares del Ministerio Público de la Federación:

I. Directos, y por lo mismo se integran a la Institución:

a) La Policía Judicial Federal;

b) Los Servicios Periciales; y

II. Suplementarios ..."

En los puntos siguientes hacemos mención del papel del Ministerio Público como parte acusadora en los procesos, donde representa a la sociedad y se convierte en un sujeto procesal; de su papel como una institución de buena Fe, respetuosa de los derechos que la propia Constitución le reconoce al particular. Además de lo anterior, se hará breve mención sobre la pluralidad de tareas o facultades que la ley le confiere al Ministerio Público, ya que es muy común ubicar a esta figura sobre todo la del fuero federal como un funcionario cuya única tarea es la persecución de los delitos y la lucha contra el narcotráfico. Lo cierto es que la Procuraduría General de la República, tiene un gran caudal de funciones en otras materias distintas de la penal como en el ámbito civil,

administrativo, laboral y en los juicios de amparo. Es entonces una institución plurifuncional y dinámica.

### 3.4 PRINCIPIOS RECTORES DEL MINISTERIO PUBLICO

La función persecutoria o de investigación que realiza el Ministerio Público se basan en procedimientos o pasos de estricta lógica jurídica, sin embargo, dentro de esta función tan importante, este servidor público basa su actuación en una serie de principios normativos que serán analizados a continuación:

A) INICIACIÓN.- Hemos señalado que el ejercicio de la acción penal presupone el antecedente de la función persecutoria por parte del Ministerio Público, el cual debe entrar en conocimiento de la posible comisión de un delito mediante el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad como son la denuncia, querrela o acusación.

Por denuncia debemos entender: "... la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que esta tenga conocimiento de ellos."<sup>32</sup>

Debemos entender que la denuncia es una revelación "cierta", de hechos acaecidos, que puede revestir la forma verbal o escrita, y que se presenta ante el órgano investigador, es decir, el Ministerio Público, y en el caso de urgencia, ante la Policía dependiente de aquel, la cual informará con toda prontitud a su superior de los hechos

---

(<sup>32</sup>) Rivera Silva, Manuel. El Procedimiento Penal. 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 110.

notificados. Señala el artículo 116 del Código de Procedimientos Penales en materia federal:

"Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, esta obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia, ante cualquier funcionario o agente de la Policía".

El numeral siguiente del Código adjetivo penal federal, tiene estrecha relación con la denuncia:

"Toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligado a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos".

Debemos entender que la denuncia es una forma de procedibilidad o manera en que se cita al órgano investigador para que lleve a cabo las diligencias respectivas tendientes a la comprobación de un ilícito, pero hay que subrayar que esa relación de hechos la puede hacer cualquier persona que sepa y le consten tales hechos, de facto, ello implica una obligación para todos los ciudadanos nacionales de acuerdo al artículo 116 antes transcrito.

Contrariamente a la denuncia, existe otra forma de iniciar una averiguación previa, se denomina querrela, que intrínsecamente es una queja o acusación de la parte

ofendida a la autoridad persecutora para que investigue los hechos que le causan perjuicio. La ley misma determina cuando procede la querrela:

“Art. 114.- Es necesaria la querrela del ofendido, solamente en los casos en que así lo determinen el Código Penal u otra ley.”

Desde un punto de vista doctrinal, podemos tomar la opinión del autor Rivera Silva quien menciona:

“La querrela es una relación de hechos expuesta por el ofendido ante el órgano investigador, con el deseo manifiesto de que se persiga el autor del delito”.<sup>33</sup>

B) OFICIOSIDAD.- Este postulado es denominado sinónimamente como oficialidad o autoritariedad, y se refiere a que el ejercicio de la acción penal está en manos del Estado el cual dimana esa función al Ministerio Público.

El autor Rivera Silva expresa sobre este principio: ... “para el ejercicio de la acción penal, el Estado debe actuar por propia determinación y el principio dispositivo afirma que la acción penal procesal debe estar sujeta a la iniciativa de un particular, que generalmente es la parte ofendida”.<sup>34</sup>

González Bustamante agrega: “es evidente que si la acción penal tiene un carácter público debe regirse por el principio oficial, sin que esto signifique que se desconozca la actuación del principio dispositivo que tiene un carácter subsidiario”.<sup>35</sup>

---

<sup>(33)</sup> ibid. p. 120.

<sup>(34)</sup> ibid. p. 68.

<sup>(35)</sup> González Bustamante, Juan José. Op. cit.. 43.

Nosotros debemos advertir que en el principio de oficiosidad, los particulares tienen intervención en el ejercicio de la acción penal, ya que ellos excitan la persecución de los delitos mediante sus denuncias. La querrela no tiene cabida en este principio ya que es considerada como una condición o requisito de procedibilidad meramente.

Conviene citar aquí lo expuesto por el artículo 113 del Código Federal adjetivo penal que contiene los dos principios hasta ahora expuestos:

"El Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que tienen de aquellos, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. La Averiguación Previa no podrá iniciarse de oficio en los casos siguientes:

I. Cuando se trate de delitos en los que solamente se pueda proceder por querrela necesaria, si esta no se ha presentado;

II. Cuando la Ley exija algún requisito previo, si este no se ha llenado.

Si el que inicia una investigación no tiene a su cargo la función de perseguirla, dará inmediata cuenta al que corresponda legalmente practicarla.

Quando para la persecución de un delito se requiera querrela u otro acto equivalente, a título de requisito de procedibilidad equivalente".

A este respecto, la mencionada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República sostiene en su artículo 2º, fracción V: "Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

V. Perseguir los delitos del orden federal".

Este artículo nos remite al 8º del mismo ordenamiento legal:

“La persecución de los delitos del orden federal a que se refiere la fracción V del artículo 2º de esta Ley comprende:

I. En la averiguación previa:

a) Recibir denuncias o querrelas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;

b) Investigar los delitos del orden federal con la ayuda de los auxiliares a que se refiere el artículo 19 de esta Ley y otras autoridades, tanto federales como de las entidades federativas, en los términos de los convenios de colaboración;

c) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación de los elementos del tipo y la probable responsabilidad del indiciado, así como para la reparación de los daños y perjuicios causados...”

C) LEGALIDAD.- Evidentemente toda la actividad persecutoria que realiza el Ministerio Público, que por cierto, en el ámbito recibe el nombre de “Ministerio Público de la Federación”, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; debe apegarse y regirse sin excepción alguna a la ley. El servidor público de la federación, al ejercitar la acción penal correspondiente, debe acreditar todas las condiciones legales necesarias para proceder al ejercicio de su poder.

Para don Juventino Castro y Castro, hay que diferenciar el principio de la legalidad, que anima o funge como presupuesto de la acción penal, siempre que se acrediten los presupuestos necesarios que la ley determina, del principio que el autor, hoy Ministro de la Suprema Corte de Justicia, llama principio de la oportunidad o discrecionalidad:

"Es el principio según el cual el Ministerio público ejercita la acción penal después de una valoración discrecional de la utilidad o conveniencia de tal ejercicio, y cuando le parezca inoportuno el agitar la acción puede abstenerse".<sup>36</sup>

El hecho de que el Ministerio Público cuente con facultad discrecional para ejercitar o no acción penal, no significa que esta autoridad proceda a su libre arbitrio, ya que esto implicaría una situación de injusticia. Tenemos que reiterar que el Ministerio Público tiene la obligación de llevar a cabo todas las diligencias que tiendan a comprobar la comisión de algún delito, aplicándose estrictamente a lo dispuesto por la ley. El Ministerio Público, es a nivel averiguación previa, toda una institución de buena fe, que se encarga de perseguir los delitos, procurando la pronta y expedita justicia a que el pueblo mexicano tiene derecho.

### 3.5 FACULTADES Y OBLIGACIONES LEGALES

En términos generales, el Ministerio Público tiene como facultad, a la vez que constituye una obligación la investigación y persecución de los delitos, según la determina

---

<sup>(36)</sup> Castro y Castro, Juventino. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, México, 1994. p.54.

así el artículo 21 Constitucional. Ya con anterioridad hemos hecho alguna crítica acerca del término "perseguir", el cual resulta inexacto en virtud de que la función propia que realiza el Ministerio Público, es la de investigar la comisión de un delito y en su caso de comprobar esa conducta, ejercitar la acción penal por medio de la cual se pone al indiciado a disposición del órgano jurisdiccional correspondiente.

En la materia federal, es el artículo 102-A el que regula a nivel Constitucional a la figura del Ministerio Público de la Federación. Señala ese numeral que incumbe al servidor público que se comenta, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; correspondiéndole a él, solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; además de buscar y presentar las pruebas que puedan acreditar la responsabilidad de aquellos; hacer que los juicios o procesos se lleven a cabo con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita, así como pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley le confiera.

El mismo artículo señala en los párrafos posteriores que el Ministerio Público de la Federación intervendrá de manera personal en aquellas controversias y acciones contenidas en el artículo 105 constitucional, que se refiere por cierto, a las controversias diversas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe conocer y resolver.

Igualmente, en todos los casos o negocios donde la Federación sea parte, así como en aquellos otros en materia de agentes diplomáticos y consulares.

Sin embargo, no sólo la Constitución Política vigente, sino la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento, sino otras disposiciones legales le atribuyen facultades al Ministerio Público de la Federación. Su Ley Orgánica señala lo siguiente:

"Artículo 1º.- Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular, el Procurador General de la República, les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás aplicables".

El artículo siguiente del ordenamiento rector de la Procuraduría General de la República, enumera las facultades y obligaciones del Ministerio Público de la Federación:

- I. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;
- II. Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- III. Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;
- IV. Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;
- V. Perseguir los delitos del orden federal;
- VI. Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia;

VII. Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley General, que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables;

VIII. Dar cumplimiento a las leyes, así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;

IX. Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI. Las demás que las leyes determinen”.

Como se observa en todas y cada una de las diez fracciones que contiene el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Institución que alberga al Ministerio Público, este servidor tiene facultades y deberes que van más allá de la materia penal, es decir, de la persecución e investigación de los delitos. La Procuraduría General de la República tiene una vida diaria multifacética, dentro de la cual podemos clasificar sus atribuciones en los siguientes rubros:

a) Vigilar la observancia de la constitucionalidad y la legalidad, sin que esto interfiera o viole atribuciones de otras autoridades sobre este tema, ya sean jurisdiccionales o administrativas;

b) Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de la justicia en el ámbito federal;

c) Velar por el respeto a los derechos humanos en todas sus actuaciones;

d) Representar a la Federación en todos los negocios en que esta sea parte, ante las autoridades jurisdiccionales; así como en los casos de agentes diplomáticos y consulares, según lo dispone el artículo 148 del Código Penal Federal, sobre la violación a la inmunidad diplomática;

e) La persecución e investigación de los delitos en el ámbito federal;

f) Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública estableciendo las bases sobre coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal;

g) Intervenir en los asuntos internacionales de su competencia como son los diversos tratados suscritos por México sobre asistencia jurídica con otras naciones; sobre extradición, sobre ejecución de sentencias penales o intercambio de reos; etc.;

h) Otras que su propia normatividad o leyes distintas le determinen.

### **3.6 NATURALEZA JURÍDICA E IMPORTANCIA SOCIAL**

La Institución del Ministerio Público actual es, en la opinión de don Juventino V. Castro, una copia de aquella que tuvo su nacimiento en Francia. Agrega acertadamente el autor que sólo se copió la figura francesa en lo tocante a la averiguación previa y al ejercicio de la acción penal; y en otra etapa, en la acusación pública en los procesos federales.<sup>37</sup> Por otra parte, muchas de las funciones de nuestro

---

<sup>(37)</sup> Castro y Castro, Juventino, La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, México 1993, p. 10.

Ministerio Público tienen gran influencia del "Attorney General", del Derecho angloamericano.

Al hablar de la naturaleza jurídica del Ministerio Público, ya del fuero federal o local, hay que referirnos a una figura plurifuncional que constitucionalmente se encarga de conformidad con el artículo 21, de la investigación y persecución de los delitos; buscando todas aquellos elementos que puedan acreditar los elementos del tipo penal y de la responsabilidad de una persona. En la etapa de la averiguación previa, el Ministerio Público es una autoridad, aunque no pertenezca al poder judicial, es decir, que no tenga en esencia características jurisdiccionales plenas. En la etapa del proceso, el Ministerio Público se convierte en parte, representa los intereses de la sociedad, y su labor es garantizar la legalidad en los procesos y el cumplimiento de la ley; además, debe perseguir los delitos ante los tribunales, solicitando al órgano jurisdiccional que imponga las penas que marca la ley por la comisión de algún delito.

El Ministerio Público es como ya señalamos, una Institución que representa los intereses del Estado y de la sociedad; un servidor público de buena fe y que se apega en todo momento a lo que dispone la ley.

En relación a su importancia social, resulta trascendente el papel que este agente lleva a cabo. Debemos reiterar aquí, que por lo general, el desconocimiento que sobre este tema se tiene, nos lleva a concebir al Ministerio Público como una figura inmersa de manera exclusiva en la materia penal, en el desarrollo de la averiguación previa y después en el proceso penal. Esto equivaldría a despojar a esta figura de

muchas otras atribuciones que la ley les otorga y que deben ser más difundidas para que la sociedad tenga un panorama más exacto de lo que encierra el término Ministerio Público.

Es perfectamente entendible que en el ámbito federal, la Procuraduría General de la República, residencia legal y principal asiento de las actividades del Ministerio Público de la Federación, cuente con la participación en materias tan diversas como la civil, en aquellos juicios donde la Federación sea parte; en materia de amparo, con los criterios que el Procurador General de la República deba sustentar tendientes a dirimir las tesis contradictorias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito, según lo establecen los artículos 197 y 197-A, de la Ley de Amparo.

Por otra parte, señala el artículo 107 Constitucional en su fracción XV: "El Procurador General de la República o el agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo; pero podrá abstenerse de intervenir en estos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público." Por su parte, la propia Ley de Amparo señala en su numeral 5º, quienes son partes en el juicio de Amparo: "IV. El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de Justicia". Todo lo anterior puede reunirse diciendo que el Ministerio Público de la Federación interviene en todos los juicios de Amparo, esto es, se le considera como parte procesal en todos los juicios de garantías.

La Procuraduría General de la República lleva una incesante lucha contra el narcotráfico. Este es uno de los rubros que más interesan a la Institución y al pueblo en general, ya que la expansión de este fenómeno y cáncer social dañan la estructura del Estado mexicano. La Procuraduría colabora estrechamente con el ejército mexicano en la incautación y destrucción de los plantíos de droga como la marihuana, en los decomisos constantes de cocaína y otras sustancias que dañan la salud física y lesionan la moral del pueblo mexicano.

En este apartado podríamos imaginarnos la utilidad que representaría el que México contara con una Ley para combatir al narcotráfico como ya contamos con otra disposición normativa para la lucha contra el crimen organizado. Además casi todas las naciones que presentan altos índices de problemas de narcotráfico y conductas afines como el lavado de dinero, ya cuentan con su propia ley.

Hay otras atribuciones de la Institución que son casi desconocidas para la sociedad. Dentro de tales ámbitos podemos destacar la lucha frontal contra la piratería y los derechos de autor, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Derechos de Autor y los diversos tratados que México ha celebrado con otras naciones. En materia de medio ambiente, la Procuraduría General de la República conoce los diversos ilícitos que se cometen en este apartado. En ambos casos, la Institución cuenta con Fiscalías Especializadas que se encargan del seguimiento de esas materias.

Otro ámbito que pasa casi inadvertidos es el internacional. La Procuraduría General de la República, interviene en la ejecución de los diversos tratados que México ha suscrito con otras naciones en materia de intercambio jurídico, donde destacan los

acuerdos sobre extradición, donde se tienen grandes avances con países como Estados Unidos, Guatemala, España, Francia, Corea y otros; el Tratado de Ejecución de Sentencias Penales, que permite a los reos sentenciados nacionales regresar a México a cumplir su condena, al igual que a los extranjeros regresar a su país de origen a cumplir la pena restante impuesta por los Tribunales Mexicanos. Este tipo de intercambios se realizan por lo menos cada dos o tres veces al año. Finalmente, la Procuraduría General de la República, interviene en los casos de los agentes diplomáticos y agentes consulares acreditados ante México, de conformidad con el artículo 149 del Código Penal Federal.

De todo lo anterior podemos resumir que el Ministerio Público de la Federación es una Institución social que vela por la procuración de la Justicia Federal en todos los ámbitos de su competencia, con un estricto apego a los derechos humanos, a la vez que es una figura dinámica y plurifuncional.

## **CAPITULO 4**

### **LA DESIGNACIÓN DE LOS SUBPROCURADORES GENERALES DE LA REPÚBLICA POR EL EJECUTIVO FEDERAL**

#### 4.1 LA FIGURA DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Resulta verdaderamente complicado separar la figura del Procurador General de la República de la Institución del Ministerio Público de la Federación, ya que ambos se funden en un solo concepto: un órgano que procura la justicia federal.

Tal y como lo recuerda el maestro Juventino V. Castro atinadamente en su obra, el establecimiento de la Procuraduría General del País se llevó a cabo en el año de 1900, por virtud de una reforma constitucional de fecha 22 de mayo de ese año, la cual apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de ese mismo mes y año, en cuyo artículo 96 se expresaba:

"La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación".

Llama la atención que ese artículo señalaba en su último párrafo literalmente: "Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirle serán nombrados por el Ejecutivo".<sup>38</sup>

Este precepto que se cita, constituyó la culminación de una serie de opiniones y consultas que se venían dando desde 1853, para que se diera un importante giro a la Institución que habría de nacer a la vida jurídica del país, la cual superaría por mucho al Procurador Fiscal Español, que había sobrevivido en el país.

---

(<sup>38</sup>) *ibid* p. 73

A manera de más abundamiento histórico, la primera Constitución que rigió nuestros destinos, la de 1824, señaló en su artículo 124:

"La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros distribuidos en tres Salas, y de un Fiscal..."

Por su parte, la misma Ley fundamental disponía en el artículo 140 como sigue:

"Los Tribunales de Circuito se compondrán de un Juez Letrado, un Promotor Fiscal, ambos nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes."

La Constitución Política de 1857 disponía en su artículo 91:

"La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once Ministros Propietarios, cuatro Supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General".

El artículo 96, sufriría importante reforma en mayo de 1900 quedando como se señaló anteriormente:

"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 y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".

Tiempo más tarde, habría de promulgarse la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus funciones, que fue publicada en el

Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1908. En su artículo 5º se hacía referencia al Procurador General.:

"El Procurador General de la República, así como los funcionarios del Ministerio Público, dependen inmediata y directamente del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Justicia".

Hay que entender que la actual Procuraduría General de la República es la sucesora de la antigua Secretaría de Justicia a que hace alusión el artículo que se supra indica. Esa Dependencia permaneció activa por muchos años hasta que en la Constitución de 1917 se decidió suprimirla, como puede observarse en el artículo transitorio que se transcribe de ese ordenamiento vigente:

"ART. DECIMOCUARTO.- Queda suprimida la Secretaría de Justicia"

Como lo señala el autor García Ramírez, discutir sobre la conveniencia o inconveniencia de esta supresión seca y tajante de la Secretaría de Justicia es un tópico ocioso, lo cierto es que las tareas que correspondían a esa dependencia, han sido absorbidas por diversos órganos dependientes del Ejecutivo Federal como la propia Procuraduría General de la República, además la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del distrito Federal.<sup>39</sup>

Como quedó asentado en párrafos anteriores, la primera Ley que rige a la Institución en comento data de 1908, y se denominó "Ley de Organización del Ministerio

---

(<sup>39</sup>)ibid. p. 5

Público Federal". Ley posterior como la de 1919 adopta el mismo título; mientras que la de 1934 recibía la denominación de "Ley Orgánica del Ministerio Público Federal", idéntica denominación que adoptarían las leyes de 1942 y 1955.

Esas leyes se referían al Ministerio Público Federal, en cambio, en 1974 se dicta la Ley de la Procuraduría General de la República, en 1983 la siguiente y, finalmente en fecha 10 de mayo de 1996 apareció publicada la Ley Orgánica vigente de esa dependencia, así como su Reglamento interno. Esto significa que esas leyes incluyendo a la actual ya no enfocan al Ministerio Público de la Federación como figura referencial, sino a la Procuraduría General de la República, cuyo titular es el Procurador General.

Como se dijo en un principio, tanto la figura del Ministerio Público de la Federación como el Procurador General de la República son comúnmente asociados, casi indiferenciables. Jerárquicamente, el primero es el jefe del segundo, e inclusive hay que agregar que el Procurador General tiene funciones dadas por la Constitución y por otras leyes que son exclusivas de ese alto servidor público, por lo que no corresponden esencialmente al Ministerio Público de la Federación. Esto quiere decir que el Procurador General cuenta con funciones de tipo personal, y aquellas otras que pueden ser delegables a los agentes del Ministerio Público de la Federación, tema que será tratado en puntos siguientes.

Finalmente, hay que regresar al artículo 102-A de la Constitución que dispone que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República.

Administrativa y Políticamente, la figura del Procurador General de la República es una de las más polémicas y un centro de las miradas por parte de la población, de los diferentes partidos políticos del país, del propio gobierno y, porque no decirlo de la misma mafia organizada; todos ellos miran en conjunto el desempeño de ese servidor público, sus decisiones, también sus errores, las designaciones que sobre sus colaboradores haga (exceptuando desde luego, aquellas que corresponden exclusivamente al Ejecutivo de la Federación como las de los Subprocuradores de la Federación como la de los Subprocuradores Generales), en fin, es hoy en día el Procurador General el puesto de más alta dificultad ya que tiene que luchar ese funcionario contra infinidad de obstáculos: políticos, de intereses económicos amplios y, sobre todo, de credibilidad.

Este es sin duda la lucha más importante ya que aquí no se trata de perseguir a delincuentes, ni tener por enemigos a los narcotraficantes, no, se trata simplemente de convencer a la opinión del pueblo. Hacer que la gente vuelva a confiar en la Procuraduría General como una Institución vital en la procuración de la Justicia y como una instancia expedita a la propia comunidad.

Para el logro de este objetivo, el Procurador General cuenta con una Institución cambiante, dinámica, con una renovada Ley Orgánica y Reglamento donde se vela por la capacitación, cada día más rigurosa de los integrantes del Ministerio Público de la Federación y de la Policía que está bajo su mundo, conocida como Judicial.

#### 4.1.1 SU DESIGNACIÓN POR EL EJECUTIVO FEDERAL

Una de las más llamativas reformas del actual Presidente doctor Zedillo Ponce De León, es la relativa a la designación del titular de la Procuraduría General de la República.

Hay que hacer referencia primeramente a que la figura del Procurador General de la República pertenece totalmente al Poder Ejecutivo de la Federación. Esto no significa que tanto aquel como los diversos Secretarios del despacho administrativo sean junto con el Ejecutivo Federal los integrantes de ese Poder ya que en el primer capítulo se manifestó que nuestro Ejecutivo es unipersonal, es decir, que sólo lo integra el Presidente de la República, teniendo la facultad constitucional de designar a sus Secretarios de despacho de manera libre como lo señala la fracción II del artículo 89: " II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho..."

Históricamente, la Institución del Procurador General de la República se ha asociado con la función de un Consejero del Ejecutivo de la Unión, hasta antes de 1994 era el Abogado de la Nación, papel que pasó a la novel Consejería del Gobierno Federal, según el último párrafo del reformado artículo 102-A de la Constitución y los artículos 2º, 4º y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin perjuicio de lo anterior señalado, es interesante el destacar que esa nueva dependencia, en muchas de las veces, solicita la opinión técnica y jurídica de la Procuraduría General de la República, por lo que en un sentido práctico la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal

sigue siendo una de las tareas de la Procuraduría, y a la vez deja descubierta la realidad de la recién creada Consejería Jurídica del Presidente.

El Presidente de la República encuentra sus facultades y obligaciones consignadas en el artículo 89 de la Constitución, más todas aquellas que se encuentran en otros preceptos legales. Dentro de las diversas fracciones que componen al numeral de la Carta Magna arriba señalado se encuentra la II que antes de las reformas expresaba literalmente:

"II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes"

Es claro que la designación y remoción del Procurador General de la República era una facultad discrecional totalmente libre del Presidente del país. Solamente hay que recordar que en el sexenio pasado hubo cuatro Procuradores Generales de la República, y un número igual en el Distrito Federal. Tal vez ello motivó una reforma al artículo 89 quedando como sigue:

"IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República".

Esto quiere decir que actualmente el Ejecutivo de la Unión somete a consideración del Senado del País a la persona idónea para el primero. El Senado tiene la facultad de aceptar o no a ese Candidato según lo dispone el correlativo artículo 76 de la Constitución:

"II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República..."

En cuanto a su remoción no hubo cambio alguno, sigue siendo un derecho constitucional del Presidente, el destituir al Procurador General como acaba de suceder con la nada sorpresiva salida del Licenciado Lozano Gracia de la Institución en comento ante los pocos logros en materia de la Procuración de la Justicia a nivel federal.

Es oportuno transcribir aquí, lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1996:

"El Procurador General de la República será designado por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión".

Este numeral encuentra su fundamento constitucional en el artículo 102-A, el cual señala: "El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente".

#### **4.1.2 REQUISITOS LEGALES PARA SER PROCURADOR GENERAL**

De igual manera, primeramente el artículo 102-A de la Carta Magna especifica los requisitos para ser Procurador General:

“Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación; contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo”.

Este artículo está en relación en relación directa con el 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual contiene la misma redacción.

De los requisitos que enumeran los dos preceptos anteriores, únicamente llama la atención el relativo a la edad mínima que se exige para el encargo de Procurador General de la República, de 35 años por lo menos.

A manera comparativa, la Constitución Política exige para ser Diputado una edad de 21 años, y de 30 para ser Senador. Es muy evidente que el cargo de Procurador General de la República requiere de una persona que cuente con madurez total, pero también, con una edad en la que cuente con las fuerzas suficientes para soportar la enorme presión que representa el encargo y desde luego, con la capacidad mental y física, indispensables que le permitan tomar y llevar a buen fin las decisiones que tengan que ser adoptadas para una mejor procuración de la justicia federal. Es por esto que

resulta válido que se requiera como edad mínima para ser Procurador General 35 años, además de que deba el candidato contar con 10 años de haber obtenido su título profesional de licenciado en derecho.

Se debe agregar que el Procurador General podrá ser removido en cualquier momento por el Ejecutivo de la Unión, sin que se requiera de participación de otro poder como el Senado en su designación.

#### **4.1.3 SUS ATRIBUCIONES**

Ai tocar el tema de las numerosas atribuciones que se le han conferido al Procurador General de la República, hay que decir que las básicas o principales están dadas por lo dispuesto en el artículo 102 A de la Constitución Política vigente. En ese artículo destacamos que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por el propio Procurador General de la República, esta es la primera atribución y sin duda, una de las más importantes. Así podemos deducir que todas las facultades atribuibles al Ministerio Público de la Federación atañen directamente al Procurador , sin embargo, no todas las que son propias de él, le atañen al Ministerio Público de la Federación.

Recordemos que incumbe, de conformidad al artículo 102 A, al Ministerio Público de la Federación, la persecución ante los Tribunales, de los delitos del orden federal, solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten al responsabilidad de estos; hacer que los juicios se sigan con

toda regularidad; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la Ley determine.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone en su artículo 2º que es competencia del Ministerio Público de la Federación las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar la Observancia de la Constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente corresponda a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

III.- Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las Autoridades Judiciales en todos los negocios en que la Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales;

V.- Perseguir los delitos del orden federal;

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia.

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

VIII.- Dar cumplimiento a las Leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se provea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de las Instituciones y con la intervención que, en su caso, corresponda a las Dependencias de la Administración Pública Federal;

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración a que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI.- Las demás que las leyes determinen".

Otro artículo de la misma Ley, el 3º, dispone que el Procurador General de la República, podrá intervenir por sí o por conducto de Agentes del Ministerio Público de la

Federación, en el ejercicio de las atribuciones conferidas en la Constitución Política y en los demás ordenamientos legales aplicables, es decir, el titular de la Procuraduría General tiene facultades que puede delegar a sus Agentes del Ministerio Público de la Federación, y también otras más que no puede encomendar a esos Servidores Públicos como lo dispone el artículo 4º, resaltando la obligación del Procurador General de comparecer ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, a citación de ellas, a efecto de informar el caso en que se discuta una ley o se estudie un asunto que tenga que ver con el Ministerio Público de la Federación. En este tipo de comparecencias, el titular de la Procuraduría, sólo podrá reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación; intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución; formular petición a la Suprema Corte de Justicia para que conozca de los Amparos Directos o en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, de conformidad con el artículo 107, fracciones V y VIII de la Constitución General; denunciar ante la Suprema Corte de Justicia la sustentación de tesis que estime contradictorias con motivo de los juicios contradictorias con motivo de los juicios de Amparo de la competencia de las Salas de la Suprema Corte de Justicia o de los Tribunales Colegiados de Circuito, de acuerdo con el mismo artículo 107, fracción XII de la Constitución; proponer al Ejecutivo los proyectos de iniciativas de ley o de reformas legislativas que estime necesarias para exacta observancia de la Constitución; el Procurador tuvo que someter a la consideración del Ejecutivo Federal el Proyecto de la Ley Orgánica que se comenta, así como las reformas; proponer al Presidente las medidas que estime convenientes para el mejoramiento de la procuración y de la impartición de la justicia, escuchando la opinión de funcionarios y personas que por experiencia, función o especialidad, considere pueden aportar elementos de juicio sobre

la materia de que se trate; presentar propuestas al Presidente sobre instrumentos de índole internacional en materia de colaboración en asistencia jurídica o policial que sean competencia de la Institución; concurrir en la integración y participar en la instancia superior de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; participar en la Conferencia de Procuración de Justicia que dispone el artículo 13 de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; etc.

Los artículos 5,6,7,8,9,10,11,12 y 13 de la Ley Orgánica, amplían los contenidos del artículo 2º, sobre las funciones del Ministerio Público de la Federación.

Doctrinalmente, conviene citar las palabras de don Juventino Castro, sobre las atribuciones del Procurador General del País: "Habría por lo tanto que recordar alguna de las otras funciones que, centradas en la procuración de justicia, nada tienen que ver con la persecución penal, y en cambio precisan un que hacer de la procuración el cual rara vez se fija la atención consciente para un órgano equilibrador, requiriente, vigilante y productor de situaciones jurídicas entre las personas, y la Nación, la Sociedad o el interés general.

Es así entre otras funciones al del Procurador en todos los negocios en que la Federación fuese parte, para la defensa y la representación precisamente de ésta, principalmente respecto de su patrimonio".<sup>40</sup>

---

<sup>(40)</sup> Castro y Castro, Juventino. Cincuenta y cinco años de intranquilidad jurídicas. México, 1997. p.738

El Procurador General de la República es uno de los colaboradores más importantes del Ejecutivo Federal, a pesar de que ya no sea más el Consejero de la Nación. Su labor es ardua y muchas veces es el centro de la atención de todos los medios, siendo constantes objeto de muchos ataques.

Posiblemente pueda ser considerado su puesto como el más complicado y riesgoso después del que ostenta el Presidente de la República.

#### **4.1.3.1 JEFE DEL MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL**

El Ministerio Público es una de las Instituciones jurídicas más destacadas pero también discutidas desde su nacimiento e instauración en nuestro sistema jurídico. Hay que recordar que en él convergen dos figuras europeas que aportaron valiosos elementos: el Attorney General Anglosajón y el Ministerio Público Francés, dando por resultado a la figura jurídica que hoy se conoce y sigue discutiendo.

Hay muchas definiciones del Ministerio Público, así que es conveniente el citar algunas de ellas.

Fenech define al Ministerio Público como "Una parte acusadora necesaria, de carácter público, encargada por el Estado a quien representa, de pedir la actuación de la pretensión punitiva y de resarcimiento, en su caso, en el proceso penal".<sup>41</sup>

---

(<sup>41</sup>) Cfr. Fenech Miguel, El Proceso Penal. 3ª Edición, Editorial Ageda, Madrid 1978. p.64.

Para Colín Sánchez, el Ministerio Público es "una institución dependiente del Estado (Poder Ejecutivo), que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y la tutela social, en todos aquellos casos que le asignan las leyes".<sup>42</sup>

El Doctor Fix-Zamudio lo describe como "... el organismo del estado que realiza funciones judiciales ya sea como parte o como sujeto en las diversas ramas procesales, especialmente, en la penal, y que contemporáneamente efectúa actividades administrativas, pues como consejero jurídico de las autoridades gubernamentales, realiza la defensa de la legalidad".<sup>43</sup>

Es acertado decir que el Ministerio Público es en el sistema jurídico mexicano actual, un organismo del Estado de numerosas atribuciones; es un órgano importantísimo, y pieza fundamental en los procedimientos penales, donde goza del monopolio de la acción penal. Sin embargo, es también un órgano con funciones de otra índole, administrativas, es un fiel guardián de la legalidad, velando por los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

Es oportuno citar aquí las palabras del Doctor Fix-Zamudio quien señala que "en la actualidad todavía no se han precisado ni la naturaleza, ni las funciones del Ministerio público señaladas por nuestra Constitución Federal; se le han conferido una gran variedad de atribuciones, tanto en la esfera nacional como en la local, que se traduce en la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, en la asesoría jurídica de

---

<sup>(42)</sup> Colín Sánchez Guillermo, Op. cit. p.230

<sup>(43)</sup> Fix-Zamudio Héctor. La función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico, V. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1978, p. 153

las entidades gubernamentales, en la defensa de los intereses de los menores e incapacitados, en la representación de ciertos intereses jurídicos. Asimismo, se destaca como punto principal la investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal. De todas estas atribuciones, algunas resultan incompatibles, y la teoría lo ha transformado en una figura impresionantemente poderosa e hipertrofiada; no obstante, esas atribuciones se podrían calificar como indispensables en la compleja vida jurídica de nuestra época".<sup>44</sup>

Constitucionalmente el Ministerio Público Federal, hoy llamado Ministerio Público de la Federación, como en la Carta Magna de 1857, tiene como jefe o titular al Procurador General de la República, funcionario integrante del Gabinete Presidencial y que actualmente compete su nombramiento el Ejecutivo de la Unión, pero sujeto a ratificación por parte del senado, según lo dispone el artículo 89 en su fracción IX.

Llama la atención, que el autor Juventino Castro llega a la conclusión de que desde el momento en que no siempre el Ministerio Público de la Federación tiene funciones que si corresponden a su jefe o titular, que es el Procurador General de la República, las últimas leyes orgánicas que se han dictado definitivamente ya que se refieren a la Procuraduría General (por lo tanto al Procurador como titular de ella), y no al Ministerio Público de la Federación.<sup>45</sup>

Debe entenderse que todos los Agentes del Ministerio Público de la Federación, forman un gran equipo, un todo invisible, funcionalmente hablando, y cuya

---

<sup>(44)</sup> ibid. p.p. 145 y 146.

<sup>(45)</sup> Castro y Castro, Juventino V. La Procuración de la Justicia Federal. p.9.

dirección le compete al Procurador General, el cual es por tanto responsable del desarrollo de actividades y de los resultados por ellos obtenidos.

#### 4.1.3.2 OTRAS ATRIBUCIONES LEGALES

Una de las finalidades pretendidas en esta investigación es resaltar que la Procuraduría General de la República, está dotada de muchas atribuciones y no sólo en la materia penal tanto sustantiva como adjetiva en el ámbito federal. La dependencia va más allá de ese encasillamiento al que la han sometido doctrinarios, litigantes y otros sectores del país durante mucho tiempo. Muchas de sus otras funciones son totalmente desconocidas para todos.

Así las cosas, el Ministerio Público de la Federación está facultado por el multicitado artículo 102-A para perseguir los delitos federales, aunque como se dijo antes, antes, tal concepto es técnicamente impropio. Por "perseguir", se puede entender el seguimiento propiamente dicho de aquellos hechos ilícitos, de aquellas conductas delictuosas que dañan a la sociedad. Por lo tanto, bajo esa expresión se pretende decir que hay un funcionario que tiene un poder-deber de perseguir los delitos en beneficio de la sociedad.<sup>46</sup>

Así puede decirse que perseguir los delitos, es investigar y seguirlos dentro de un proceso - en el cual concurrirán el propio Ministerio Público con el acusado y

---

(<sup>46</sup>) *ibid.* p. 18.

su defensor -, para tratar de convencer a un juez de que se está en el caso de hacer la declaratoria de responsabilidad, y por tanto de individualizar una sanción penal que sea aplicable. En este sentido, el artículo 102-A, resulta un poco más claro que el 21 (ambos de la Constitución) ya que en el primero se afirma que la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público de la Federación, y declara ser hecha ante los Tribunales por los delitos del orden federal.<sup>47</sup>

Lo que resulta como conclusión de lo antes citado es que la Constitución no es tan clara, para indicar la distinta naturaleza de dos funciones relacionadas con la procuración de justicia penal, que realmente son diferentes, ya que en la función investigatoria del Ministerio Público de la Federación (al igual que el del fuero común), se encuentra como una autoridad administrativa, como de hecho lo es este servidor público en la averiguación e investigación de los delitos; y después, como una parte destacada y muy importante, que se contempla como parte procesal dentro de un juicio penal, en el cual se dilucidará si una determinada persona tiene plena responsabilidad, o no, para ser sujeta a una sanción penal.

Apoya lo anterior el artículo 2º del Código Federal de Procedimientos Penales que dispone lo siguiente:

“Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la Averiguación Previa y ejercer, en su caso la acción penal ante los Tribunales.

En la Averiguación Previa corresponderá al Ministerio Público:

---

<sup>(47)</sup> idem.

I.- Recibir las denuncias, Acusaciones o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que pueden constituir delito;

II.- Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la comprobación de los elementos del tipo penal y ala demostración de la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño;

III.- Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la Averiguación Previa, así como las órdenes de cateo que procedan;

IV.- Acordar la detención o retención de los indiciados cuando así proceda;

VI.- Dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas;

VI.- Asesorar o restituir al ofendido de sus derechos en los términos del artículo 38;

VII.- Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;

VIII.- Acordar y notificar al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquellos formulen;

IX.- Conceder o revocar, cuando proceda, la libertad provisional del inculpado;

X.- En caso procedente promover la conciliación de las partes, y;

XI.- Las demás que señalen las leyes”.

Por otra parte, la fracción XV del artículo 107 de la Constitución, textualmente dispone. “El procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de Amparo, pero podrá

abstenerse de intervenir en dichos juicios cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público”.

El artículo 5° de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, precisa las partes que se reconocen en el juicio de amparo. En la fracción IV de ese artículo se menciona de manera textual: “El Ministerio Público Federal, quien podrá intervenir en todos los juicios e interponer los recursos que señala esta Ley, independientemente de las obligaciones que la misma le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia”.

Bajo esta premisa, el Ministerio Público de la Federación interviene en todos los juicios de amparo, esto significa que se le considera como parte procesal de los mismos. La misma tarea que se les asigna tanto a esos agentes como a su titular en jefe es descomunal por ello, la misma Constitución les faculta para abstenerse de intervenir cuando a su juicio el proceso planteado, carezca a su juicio de interés público.

Aquí convendría destacar que debe diferenciarse al Ministerio Público de la Federación como autoridad, el Ministerio Público de la Federación como parte permanente en juicio. En el primer caso, esta representación social puede ser ubicada en el contexto de autoridad responsable por medio de una acción de amparo concreta, y en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley de Amparo en su artículo 5° fracción II, relativo precisamente a las autoridades responsables, lo que ocurre constantemente en los casos de impugnación de las órdenes judiciales de aprehensión, mientras que en el segundo caso ya se dijo que interviene como parte permanente en todos los juicios de amparo.

Pasando a otro orden de intervención del Procurador General de la República hay que señalar que las gestiones internacionales que la dependencia a su cargo son relativamente recientes.

Ante todo, y particularmente resaltan las peticiones internas y solicitudes externas en materia de extradición, tareas que se remontan a muchos años atrás y que su atención desafortunadamente se fue burocratizando, poniendo los Estados muy poco empeño para su solución. Las peticiones que México hacía al exterior no eran vigiladas y los resultados eran lógicamente negativos, puesto que los que se requerían, huían al extranjero y contrataban los servicios de consejeros legales de la localidad, y ni la Secretaría de Relaciones Exteriores ni la Procuraduría General de la República actuaban "in situ", si no únicamente en espera de una resolución final, en la que intervenían ni se involucraban, o lo hacían con total desconocimiento de una legislación que nos es extraña y sin contactos personales. Lo mismo ocurría con las solicitudes que nos formulaban desde el exterior, para la extradición de personas que se encontraban en territorio mexicano, y que eran reclamadas por otros países.

Mucha de la actividad internacional que despliega la Procuraduría General de la República está vinculada con la enorme relación que tenemos con los Estados Unidos, país vecino con el cual tenemos por consiguiente el mayor número de planteamientos (activos y pasivos).

No ha sido nada fácil el gestionar ante ese país en materia jurídica, ya que la diferencia de idiomas, de idiosincrasias y de sistemas jurídicos hacen muy ardua la labor. Afortunadamente los dos Estados han suscrito algunos instrumentos de derecho uniforme como el tratado de Extradición, el cual ha sufrido infinidad de revisiones por la

complejidad del tema que sustenta; el tratado de Ejecución de Sentencias Penales, y otros más que tienen cabida por conducto del acuerdo signado sobre intercambio de asistencia jurídica.

La Procuraduría General de la República cuenta ya con otros tratados en materia jurídica con otros países como Guatemala, España (recientemente), Francia y están en estudio otros más. Existen ya agregadurías de la dependencia en la Ciudad de Washington D.C. (dentro de la embajada), en Guatemala (también dentro de la embajada), otras más regionales como en las Ciudades de San Antonio y Los Ángeles. Recientemente se abrió la Agregaduría de la Procuraduría General en Madrid.

El intercambio jurídico de la Procuraduría con sus homólogos extranjeros tiene un especial punto de atención, el combate frontal y global al narcotráfico en cada una de sus manifestaciones. Ello ocupa los primeros lugares de preocupación de los países.

Hay que recordar que el artículo 102 en su Apartado "A", cuarto párrafo dispone: "En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que debe intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por si o por medio de sus Agentes".

Esto tiene relación con la fracción XV del artículo 107 constitucional que precisa que el Procurador General de la República o el Agente del Ministerio Público Federal que al efecto designare, será parte en todos los juicios de amparo, y con el artículo 2º fracción IV de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que señala: "Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la

Federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales".

En esta última fracción se hace alusión a la intervención del Procurador General de la República, primeramente en los juicios civiles federales, esto es, como un representante jurídico de la Federación.

Los juicios civiles federales, en los que el Procurador General representa a la Federación, se sustancian conforme al procedimiento establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en los cuales interviene como parte demandante o como demandado, pudiendo ofrecer las pruebas que estime pertinentes así como los alegatos, interponiendo recursos, y en su caso, ejercitando la acción constitucional de amparo, incluyendo el incidente de incumplimiento de sentencias.

Todo lo anterior genera una serie de actividades colaterales administrativas y judiciales, incluyendo la asistencia de los Ministerios Públicos de la Federación a las audiencias.

En estas hipótesis, la representación social de la Federación se dirige a salvaguardar el interés jurídico de las distintas entidades de la administración pública federal, con quienes coadyuva en juicio y con las cuales la Procuraduría General ha establecido una comunicación institucional directa, para que en equipo substancien los juicios civiles federales, para la obtención de los objetivos derivados de las acciones hechas valer en juicio.

La Procuraduría a través de la Dirección General Jurídica litiga en las controversias laborales por las demandas que le interponen sus trabajadores, y estas son

tramitadas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

En materia de responsabilidades de los servidores públicos, la dependencia federal es muy cuidadosa de que ellos actúen al margen de lo que precisamente determina la Ley competente, contando para ello con su propia Contraloría Interna donde se llevan a cabo los procedimientos que se incoan contra los servidores públicos de la Procuraduría por alguna violación a la Ley Federal de responsabilidades de los servidores públicos, independientemente de otros tipos de responsabilidades a que haya lugar penal, civil o laboral.

El referido párrafo cuarto del artículo 102-A hace alusión al caso de los diplomáticos y cónsules generales. Esto se refiere a todas aquellas acciones legales que México deba tomar para salvaguardar la inmunidad diplomática y consultar de que gozan esos representantes en nuestro país por la importante función que desempeñan. Esta obligación está inscrita en el artículo 148 del Código Penal Federal y tiene como fundamento internacional lo dispuesto en la convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, suscrita el 18 de abril de ese año, ratificada por el Senado del país el 17 de junio de 1965. Se entiende que el Procurador General de la República deberá instruir a sus agentes a garantizar el libre desembarazo de la función diplomática y consular.

Finalmente el Procurador General de la República deberá intervenir en todas las controversias que determinan el artículo 105 de la Constitución que dispone:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un estado o el Distrito Federal.
- b) La Federación y un Municipio.
- c) El poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquel y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, del Distrito Federal.
- d) Un Estado y otro.
- e) Un Estado y el Distrito Federal.
- f) El Distrito Federal y un Municipio.
- g) Dos Municipios de diversos Estados.
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales".

Después señala la fracción II de ese artículo:

"II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter Federal, Estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano".

Es claro que el Procurador General sigue teniendo una intervención muy importante en la Federación prueba de ello es lo dispuesto en el artículo 105 donde todas aquellas controversias que con motivo de nuestra forma de gobierno nazcan, serán resueltas de manera exclusivas por el más alto tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con la imprescindible presencia del Procurador General del país.

La fracción tercera del artículo trata el tema relativo los recursos de aplicación interpuestos de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o el Procurador General de la República, en contra de las sentencias de Jueces del Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

#### **4.2 LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTRUCTURA ORGÁNICA**

La Procuraduría General de la República es, posiblemente la dependencia mas dinámica que existe en la administración pública de la Federación, sin duda ello se ve justificado si se le concibe como un organismo multifuncional, por eso, constantemente sufre modificaciones administrativas importantes, las cuales giran en relación a un fin, mejorar la Procuración de la Justicia Federal.

La actual estructura de la Procuraduría se encuentra en su Reglamento de la Ley Orgánica de la Institución que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1993 y modificado por decretos de fechas 26 de marzo, 1º de julio, 19 de julio, 11 de noviembre y 31 de diciembre de 1994.

Dispone el artículo 1º de ese reglamento lo siguiente:

"La Procuraduría General de la República, cuyo titular será el Procurador General de la República, para el despacho de las atribuciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos se integrará con:

SUBPROCURADURIA GENERAL

SUBPROCURADURIA DE AVERIGUACIONES PREVIAS

SUBPROCURADURIA DE CONTROL DE PROCESOS

SUBPROCURADURIA JURÍDICA

SUBPROCURADURIA ESPECIAL

FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES

OFICIALÍA MAYOR

CONTRALORÍA INTERNA

VISITADURÍA GENERAL

DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y SERVICIOS A LA  
COMUNIDAD

DIRECCIÓN GENERAL DE AVERIGUACIONES PREVIAS

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS PERICIALES

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE PROCESOS

DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICA

DIRECCIÓN GENERAL DE AMPARO

DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS LEGALES INTERNACIONALES

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA JUDICIAL FEDERAL

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN, ORGANIZACIÓN  
PRESUPUESTO

DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS  
GENERALES

DIRECCIÓN GENERAL DE CONTROL DE BIENES ASEGURADOS

DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICA  
DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIOS AÉREOS  
DIRECCIÓN GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
DIRECCIÓN GENERAL DE SUPERVISIÓN Y AUDITORIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
DELEGACIONES  
INSTITUTO NACIONAL PARA EL COMBATE A LAS DROGAS  
INSTITUTO DE CAPACITACIÓN".

Por decreto presidencial desapareció el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas el 30 de abril de 1997, ocupando su lugar la Fiscalía Especial para el Combate a las Drogas, más una unidad técnica para ese objetivo

Se hace hincapié que la estructura orgánica de la Procuraduría General esta transformándose día a día, Cabe agregar también que durante la gestión del hoy exprocurador Antonio Lozano Gracia, se había trabajado ya en una nueva estructura de la Institución, sin embargo ello fue congelado por decisión presidencial.

#### **4.3 LOS SUBPROCURADORES GENERALES, ÓRGANOS AUXILIARES DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**

Lo expuesto anteriormente ofrece una visión más clara y por demás completa de la Procuraduría General de la República, de sus funciones que no sólo abarcan el ámbito de las averiguaciones previas en materia federal, sino que es realmente una Institución plurifuncional al servicio del país.

Ha quedado manifestado la estructura vigente de la Procuraduría General de la República, y que su titular es el Procurador General de la República que es designado por el Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado, según lo dispone el artículo 89 fracción IX de la Constitución.

Indudable es que el Procurador General necesita rodearse del personal de su entera confianza para cumplir con las delicadas tareas que las leyes le imponen. Ese personal de confianza y que resulta estratégico en una buena gestión son los Subprocuradores Generales de la República. Esta es la razón esencial del trabajo recepcional que se pone a la consideración del lector, y por eso mismo, estos últimos puntos de la investigación se dirigen hacia el análisis de estos servidores públicos que tienen gran peso sobre de sí para que pueda existir una verdadera procuración de la Justicia Federal.

A manera de antecedente de los Subprocuradores, se puede resaltar que en el año de 1934 aparece la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución de la República. Dentro de ella, aparecen las figuras de Subprocuradores Generales de la República, substitutos del Procurador, cuya función era ejercer las atribuciones que la Ley les señalaba a los agentes del Ministerio Público Federal. Desde entonces se ha venido, observando ese puesto con algunos cambios en cuanto a su denominación y relativamente sobre sus funciones. Históricamente han existido sólo dos Subprocuradores Generales: El de Averiguaciones Previas y El de Control de Procesos, aunque en la actualidad existen cinco Subprocuradores Generales como se desprende de la lectura del artículo primero del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

El artículo 5º del Reglamento en cuestión se refiere a los Subprocuradores: "Al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, Agente del Ministerio Público Federal..."

Así las cosas, todos los Subprocuradores Generales serán Agentes del Ministerio Público de la Federación.

Originalmente, los Subprocuradores Generales venían a ser simples substitutos del titular de la dependencia, hoy esto ha cambiado substancialmente, porque si bien, en caso de ausencia del Procurador General asumen el mando de la Procuraduría, ellos vienen a apoyar ostensiblemente a este último.

Los Subprocuradores Generales tienen las siguientes atribuciones, de conformidad con el citado artículo 5º del Reglamento de la Ley Orgánica en comento:

I.- Acordar con el Procurador General de la República el despacho de los asuntos relevantes a las unidades adscritas a su cargo y responsabilidad.

II.- Desempeñar las funciones y comisiones que el Procurador General de la República le delegue y en encomiende, y mantenerlo informado, sobre el desarrollo de sus actividades.

III.- Someter a la aprobación del Procurador General el área de su responsabilidad y que así lo ameriten.

IV.- Vigilar que en los asuntos de su competencia se de cumplimiento a los ordenamientos legales y a las disposiciones que resultan aplicables.

V.- Coordinar las labores encomendadas a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son competencia de la Procuraduría General de la República.

VI.- Planear, programar, organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de las unidades que se le hubieren adscrito.

VII.- Formular los anteproyectos de programas y de presupuesto que le correspondan.

VIII.- Dictar las medidas necesarias para el mejoramiento administrativo en las unidades que se le hubieren adscrito y proponer al Procurador la delegación en servidores públicos subalternos de atribuciones que se le hayan encomendado.

IX.- Recibir en acuerdo ordinario a los Directores Generales de las unidades administrativas que se le hubieren adscrito y en acuerdo extraordinario a cualquier otro servidor público, así como conceder audiencia al público.

X.- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones aquéllos que le sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia.

XI.- Proporcionar la información, datos o la cooperación técnica que le sean requeridos por otras dependencias del Ejecutivo Federal, de acuerdo a las normas y políticas que hubiera expedido y señalado al Procurador General de la República.

XII.- Intervenir en la contratación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo, así como en la contratación del servicio externo que fuese necesario autorizar. dentro del ámbito de su competencia, licencias, de conformidad con las necesidades del servicio y participar directamente o a través de un representante en los casos de sanciones, remoción y cese del personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las Condiciones Generales de Trabajo de la Procuraduría General de la República, y

XIII.- Las demás que le confieren otras disposiciones o el Procurador".

Se desprende de la lectura de las fracciones que integran este artículo que el Procurador General dimana muchas de sus funciones a sus Subprocuradores, por lo cual se desprende la importancia de estos altos Servidores Públicos.

El artículo 14 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General destaca que el titular de la dependencia ejercerá autoridad jerárquica sobre todo el personal de la Procuraduría. Además, que este funcionario se auxiliará con los Agentes del Ministerio Público de la Federación, Subprocuradores, Oficial Mayor, Visitador General, Contralor Interno, Coordinadores, Directores Generales, Delegados, Agregados, Directores y Subdirectores de áreas y demás personal necesario.

Un asunto importante establecido en este artículo, es que por acuerdo del Procurador General de la República, la Institución podrá contar con Fiscalías Especiales para el conocimiento, atención y persecución de los delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

Se ha dicho que los Subprocuradores son en esencia e históricamente sustitutos del Procurador General de la República. He aquí lo que dispone el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General:

Art. 41.- Durante las ausencias del Procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo del Subprocurador de Averiguaciones Previas, y a falta de ambos, el Subprocurador del Control de Procesos. A falta de los anteriores el Procurador será suplido por el Subprocurador Jurídico.

Art. 42.- En sus ausencias, el Subprocurador de Averiguaciones Previas será suplido por el Director General de Averiguaciones Previas, El Subprocurador de Control de Procesos por el Director General de Control de Procesos, El Subprocurador Jurídico por el Director General Jurídico, El Subprocurador General por el titular de la Visitaduría, etc."

El artículo le otorga cierta jerarquía al Subprocurador General de Averiguaciones Previas con respecto a los otros funcionarios.

#### **4.4. FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA DESIGNAR A LOS SUBPROCURADORES GENERALES DE LA REPÚBLICA**

Los Subprocuradores Generales son designados de acuerdo a lo establecido por el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que literalmente expresa:

"El nombramiento y remoción de los Subprocuradores, Visitador General, Oficial Mayor y Coordinadores, corresponden al Ejecutivo Federal.

Los demás funcionarios y agentes del Ministerio Público de la Federación serán designados y removidos en los términos previstos por esta Ley y su Reglamento.

Los Subprocuradores que suplan al Procurador General de la República, en sus excusas, ausencias o faltas temporales, de conformidad con el Reglamento de esta Ley, deberán reunir los mismos requisitos que para éste se establecen en el artículo anterior. El nombramiento será hecho por el Ejecutivo Federal escuchando previamente la opinión del Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

El Visitador General, el Oficial Mayor, los Coordinadores y los demás funcionarios a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, deberán reunir los requisitos que se establezcan en el Reglamento de esta Ley."

El artículo anterior establece categóricamente que el nombramiento y la remoción de los Subprocuradores Generales, entre otros funcionarios, corresponden exclusivamente al Ejecutivo de la Unión. Esto queda bien claro, sin embargo ni la Ley

Orgánica ni su Reglamento expresan cuales son los requisitos para ser Subprocurador General, casualmente. La única luz al respecto la arroja el artículo 21, antes transcrito que establece que los Subprocuradores que suplan al titular de la dependencia en sus excusas, ausencias o faltas temporales, deberán reunir los requisitos que se exigen para ser Procurador General contenidos en el artículo 20 de la Ley Orgánica y que son:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Tener cuando menos 35 años cumplidos el día de la designación;
- c) Contar con una antigüedad mínima de 10 años de haber obtenido el título profesional de Licenciado en Derecho y
- d) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

En todo caso, ante cualquier ausencia del Procurador General de la República, la sustitución se hará de acuerdo con el artículo 41 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría.

Debido a esa pequeña laguna existente tanto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República como en su Reglamento, cabe hacer la interpretación lógica y así suponer que los Subprocuradores Generales deben reunir los requisitos previstos en el artículo 20 de la Ley Orgánica y que ya han sido comentados

Es necesario que esta omisión sea subsanada lo más pronto posible, ya que ello da pie a innumerables confusiones. Por ejemplo; cabría preguntarse ¿Hasta qué edad una persona puede ser designada como Subprocurador General de la República?.

Otra vez usando la lógica-jurídica, se puede concebir que no exista una limitante de edad para ocupar ese cargo, aunque sí el Presidente de la República difícilmente podrá nombrar como Subprocurador a una persona de edad muy avanzada.

Es útil decir que muchas de las decisiones o designaciones, más propiamente dicho, de los Procuradores Generales y de los Subprocuradores están fundamentadas en motivos políticos, partidistas, más que en la experiencia y capacidad de una persona. Realmente la reforma a la Constitución en su fracción IX, en el sentido de que el nombramiento del Procurador General debe ser ratificado por el Senado, no constituye una garantía de que el designado, así sea la persona más idónea, por las razones antes expresadas.

#### **4.5 PROPUESTA DE POSIBLE REFORMA A LA DESIGNACIÓN DE LOS SUBPROCURADORES GENERALES DE LA REPÚBLICA**

Todo lo que se ha expuesto en este trabajo recepcional lleva a meditar sobre los siguientes puntos:

- a) La importancia de las tareas y encomiendas que las leyes le imponen a la Procuraduría General de la República, convirtiéndose en una de las dependencias más estratégicas de la República Mexicana".
- b) La estructura orgánica que priva en la Procuraduría General, comandada por el Procurador General quien cuenta con facultades que le son delegables en su personal, pero tiene otras que bajo ninguna circunstancia puede delegar, esto es, tiene que llevarlas a cabo él personalmente.
- c) La importancia de las bastas funciones de la Procuraduría General, hacen que el Procurador General, se auxilie de las personas que sean de su entera confianza, al menos en los puestos más altos, después del suyo.

Este último inciso haría suponer que el Procurador General de la República designe a su personal "de confianza". Sin embargo, en el apartado anterior quedó asentado que el Presidente de la República es quien designa al Procurador General con la ratificación del Senado, pudiendo removerlo libremente, pero también es el Ejecutivo quien libremente designa y remueve a los Subprocuradores Generales, hecho que deja mal parado al Procurador General, pues metafóricamente hablando, esto es como si a una persona dueña de su cuerpo le impusieran los brazos, otras persona. Esto es exactamente lo que ocurre.

El estudio que se ha venido haciendo de la Institución Social Federal da la Pauta para proponer que se haga una modificación a la Ley Orgánica de la misma Procuraduría para que sea el propio Procurador quien pueda nombrar y remover a sus Subprocuradores y no al Ejecutivo de la Unión. Finalmente, aquellos están bajo las órdenes del primero, por eso resulta incongruente y poco democrática la intervención del Ejecutivo de la Unión en la designación de estas autoridades para la Procuraduría.

No en pocas ocasiones se ha visto que el Procurador General tenga fricciones o problemas con algunos de sus Subprocuradores, quienes le deben más lealtad al Ejecutivo por haber sido quien los nombró, que al titular de la dependencia. Mucho se ha insistido en que la Procuraduría General no recibe "instrucciones" del Presidente para que trabaje de tal o cual manera; sin embargo esto es contradictorio con la práctica ya que el Presidente es quien nombra a los Subprocuradores Generales, personas con una trayectoria política, quizá destacada pero ignorantes en la importante función de la procuración de la justicia federal. Ejemplifica aún más esto al hecho de que sean ya tantas las personas designadas por el Presidente, a la fecha pero que funjan como Fiscales Especiales en los casos de los asesinatos u homicidios mejor dicho, de Luis

Donaldo Colosio Murrieta, José Francisco Ruíz Massieau y el Cardenal Posadas Ocampo, y que hasta hoy se han logrado los deplorables resultados que se conocen.

La Procuraduría General atraviesa por una delicada crisis, principalmente causada por su notable falta de credibilidad, a la corrupción y al narcotráfico. pero también factores como la falta de continuidad y los intereses políticos del Ejecutivo Federal han colaborado para que la población mexicana ya no crea en su Procuraduría General y que se esté acostumbrando a hablar de los homicidios mencionados como un tema más de charla cotidiano.

El hecho de que sea el Procurador General quien designe a sus Subprocuradores Generales ayudará a recobrar en mucho, la confianza que la institución ha venido perdiendo.

Se propone que el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Procuraduría sea redactado en los siguientes términos:

"El nombramiento y remoción de los Subprocuradores, Visitador General, Oficial Mayor y Coordinadores, corresponden al Procurador General de la República".

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La implantación del sistema de gobierno republicano, democrático, representativo y federal no es producto de la casualidad, sino de la evolución histórica y política de México, teniendo que pagar esos logros con muchas vidas humanas.

SEGUNDA.- De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución, existe un supremo y único poder de la Federación que se distribuye, más que dividirse, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo los tres jerárquicamente iguales.

TERCERA.- El pueblo mexicano ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de cada uno de ellos, de conformidad con el artículo 41 del Pacto Federal.

CUARTA.- Mucho se ha discutido el hecho de que la Constitución Política y las demás leyes le otorguen tantas facultades al Ejecutivo de la Unión, ya que de ese modo el presidencialismo se convierte en cierto modo en un régimen casi absoluto donde no hay otro poder más que el del Presidente del País.

QUINTA.- Para el despacho de los asuntos que las leyes le encomiendan al Presidente de la República, este cuenta con un conjunto de personas, designadas por él, que son de su entera confianza y que reciben el nombre de Secretarios de Estado.

regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Entre esos asesores del Presidente se encuentra al Procurador General de la República.

SEXTA.- El Ministerio Público que encuentra su fundamento en los artículos 21 (para el fuero común) y 102-A de la Constitución (para el fuero federal) es una Institución de buena fe, que recibió notable influencia francesa y del llamado Attorney General inglés.

SÉPTIMA.- En el año de 1903, se expide en México la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, facultando al Ejecutivo para nombrar al titular de esa Institución.

OCTAVA.- El artículo 102-A de la Constitución establece el marco legal de atribuciones del llamado Ministerio Público de la Federación (denominación que era usada en la Constitución de 1857 y que con las reformas del Presidente Zedillo, volvió a tener cabida). Destacándose la persecución de todos los delitos de orden federal; solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar pruebas que acrediten la responsabilidad de los mismos; 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; más aquellas otras que le confiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que han quedado en el trabajo.

NOVENA.- Es de resaltarse que con las reformas del Presidente Zedillo, el Procurador General de la República no es ya el Consejero Jurídico del Gobierno, para lo cual se creó precisamente la llamada Consejería Jurídica del Gobierno Federal, por lo

demás, sigue siendo el abogado de la Nación, ya que representa en todo momento a sus intereses.

**DÉCIMA.-** Lo señalado en el cuerpo del presente trabajo de investigación lleva a concluir que es un error el ubicar a la Procuraduría General de la República como una dependencia del Ejecutivo de la Unión que sólo se dedica a la materia penal federal. En la actualidad, la Institución es un organismo plurifuncional, de amplia representación social en el ámbito federal.

**DECIMAPRIMERA.-** De acuerdo a lo anterior, puede decirse que el Ministerio Público de la Federación es una Institución que representa los intereses tanto del Estado como de la sociedad mexicana; siendo por tanto, un servidor público de buena fe y que actúa en todo momento de acuerdo a lo dispuesto por la Ley.

**DECIMASEGUNDA.-** La actual Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone la existencia de cuatro Subprocuradores Generales:

- a) La Subprocuraduría General;
- b) La Subprocuraduría de Averiguaciones Previas;
- c) La Subprocuraduría de Control de Procesos;
- d) La Subprocuraduría de Jurídica, y;
- e) La Subprocuraduría Especial.

Esto es algo novedoso en virtud de que a lo largo de la historia de la Institución había sido clásica la existencia de sólo dos Subprocuradurías Generales, la de Averiguaciones Previas y la de Control de Procesos.

DECIMATERCERA.- En sus inicios, los Subprocuradores Generales eran considerados como simples funcionarios que sustituían al Procurador en sus ausencias, pero hoy, esos servidores son además las personas más importantes para el Procurador porque descansa en ellos mucha de la carga de trabajo de la Institución, además de ser los mejores asesores de aquél en materia de procuración de la Justicia Federal.

DECIMACUARTA.- El nombramiento y remoción de los Subprocuradores Generales de la República corre a cargo del Ejecutivo, sin que medie otra voluntad más.

DECIMAQUINTA.- Inexplicablemente, tanto la Ley Orgánica como su reglamento son omisos en cuanto a los requisitos para ser Subprocurador, aunque se pueda interpretar que serán exactamente los mismos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General exige en su artículo 20 para ser Procurador. Debe hacerse una adición a la Ley Orgánica, insertando los requisitos para ser Subprocurador General, que resultan lógicos (es decir, los mismos que para ser Procurador General).

DECIMASEXTA.- Se propone una reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a efecto de que la facultad de nombramiento de los Subprocuradores Generales sea exclusiva del titular de la dependencia, es decir, del Procurador General, y ya no más del Ejecutivo de la Unión, por los motivos explicados en el trabajo.

**DECIMASÉPTIMA.-** Se propone que la nueva redacción del artículo 21 de la Ley Orgánica empieza así:

**"El nombramiento y remoción de los Subprocuradores, Visitador General, Oficial Mayor y Coordinadores corresponden al Procurador General de la República".**

## BIBLIOGRAFIA

ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa, México 1988.

BARRITA LÓPEZ, Fernando A. Averiguación Previa. 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1993.

BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto. Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia. 2ª edición, Editorial Porrúa, México 1994.

BIELSA, Adolfo. Derecho Constitucional. Editorial de Palma, Buenos Aires, 1959.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª edición, Editorial Porrúa, México 1994.

----- Las Garantías Individuales. 27ª edición, Editorial Porrúa, México 1995.

CASTRO Y CASTRO, Juventino V. La Procuración de la Justicia Federal. Editorial Porrúa, México, 1993.

CARRIE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. 9ª edición, Editorial Porrúa., México, 1995.

----- Cincuenta y cinco años de intranquilidades jurídicas. México, 1997.

----- El Ministerio Público en México. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

----- Un año de procuración de Justicia 1993. Editorial Porrúa, México, 1994.

COLIN SÁNCHEZ , Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

DÍAZ DE LEON, Marco Antonio. Teoría de la acción penal. 4ª edición, Editorial Textos Universitarios S.A. México, 1994.

DUGUIT, León. Manual de Derecho Constitucional. Editorial París, París, 1915.

FAUCHILLE, Paul. Traite de Droit International Public. Editorial Justice, París, 1925.

FENECH, Miguel. El Proceso Penal. 3ª edición, Editorial Agesa, Madrid, 1978.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. La función Constitucional del Ministerio Público. Anuario Jurídico, V. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1978.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 46ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. 47ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios de Derecho Procesal Penal Mexicano. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1985.

HELLER, Herman. La Soberanía. Editorial U.N.A.M., México, 1965.

JELLINEK, G. Teoría General del Estado. Editorial Jus, Buenos Aires, 1943.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.

MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

RIQUELME, Víctor B. Instituciones de Derecho Procesal Penal. Editorial Atalaya, Buenos Aires, 1946.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. 23ª edición, Editorial Porrúa, México, 1994.

SORENSEN, Max. Manual de Derecho Internacional Público. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 27ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

WEBER, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

## LEGISLACION

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 117ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

- CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. 50ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995

- LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

- REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA